

Presentación

La incertidumbre sobre el futuro, que propicia buena parte de las reflexiones en las ciencias sociales, también está presente en la disciplina de las relaciones internacionales y, por esa razón, este número de *OASIS* no puede dejar de advertir que las próximas elecciones generales en los Estados Unidos de América, y la deriva que tome la crisis que sufre el proceso económico recesivo, tendrán un impacto de dimensión y trascendencia inciertas sobre una sociedad internacional, que sigue fundada en estructuras estatales atomizadas y que cuenta con herramientas y recursos cada vez menos apropiados para afrontar los impactos de un proceso de globalización cambiante, fragmentado e inabarcable.

Por esta razón, el presente número de nuestro anuario trata de hacer una aproximación a ese proceso con esfuerzos que no pretenden definirlo —en el sentido de ponerle fin—, sino de estudiarlo como un proceso cuya estructura y matices están en pleno auge, producción y transformación y, en consecuencia, como un proceso que todavía no es posible clasificar y limitar.

Esos esfuerzos se han clasificado, de acuerdo con nuestros criterios y costumbre editorial, en un primer capítulo sobre temas globales, que en este número se refiere a diferentes procesos sociales de migraciones y a la crítica situación de algunos de ellos en contextos sociales excluyentes y prejuiciosos; a problemas

de seguridad que abarcan tanto la arquitectura de la seguridad hemisférica como asuntos específicos como el reclutamiento de menores; al papel que juegan los medios de comunicación en los conflictos armados; a los problemas que debe afrontar la sociedad internacional actual derivados de la identidad y, en fin, a los impactos del comercio internacional sobre los países en vías de desarrollo, que en este número se presentan con un estudio sobre los impactos que sufrirá Colombia con la posible firma y aprobación del TLC con Estados Unidos.

En nuestro segundo capítulo sobre enfoques regionales se tratan, en primer lugar, temas referidos a América, como la tendencia política latinoamericana y el papel de la izquierda en este proceso; las dificultades propiciadas por las decisiones sobre nacionalidad y extranjería en Uruguay y, en fin, unas reflexiones actualizadas sobre el proceso que vive la Comunidad Andina de Naciones. Los enfoques regionales tratan, en segundo lugar, temas referidos a Europa, como el crítico proceso de aprobación de una constitución; el fenómeno de la criminalidad en la región y, en fin, las decisiones jurídicas sobre el proceso de migración. Los enfoques regionales tratan, en tercer lugar, temas referidos a China y, específicamente, a la crítica relación entre el crecimiento económico y las políticas ambientales. En fin, los enfoques regionales tratan temas referidos a África, como los procesos de paz en Darfur—

Sudán y como el papel de la Unión Africana en la promoción de la seguridad humana en los procesos de construcción y consolidación de la paz en las sociedades africanas con conflicto.

Al final, antes de las reseñas, presentamos un sugerente debate que se ha titulado “Una esperanza a la deriva”, y trata sobre los deshielos en la Antártida.

BERNARDO VELA ORBEGOZO
*Coordinador del Observatorio de Análisis
de los Sistemas Internacionales, OASIS.*

10 años de desplazamiento forzoso en Colombia.

La política, la cooperación internacional y la realidad de más de dos millones de colombianos

Ana María Arango Domínguez*

Profesora de introducción a la ciencia política
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico:

ana.arango@uexternado.edu.co

Colombia es un Estado construido por la migración: desde los colonizadores españoles que dieron forma a las primeras estructuras administrativas de la Gran Colombia hasta los flujos humanos que caracterizan la composición actual de los municipios y ciudades de la Colombia del siglo XXI. Esa característica que da forma y sustancia al país, tiene también implicaciones individuales importantes, que en algunas ocasiones son responsabilidad del Estado.

Un migrante es aquella persona que se moviliza de un lugar a otro de forma tempo-

ral o permanente, voluntaria o involuntaria, en busca de mejores condiciones de vida. Las migraciones voluntarias, se enmarcan dentro del derecho fundamental que tienen los seres humanos de elegir su lugar de residencia y, en tal sentido, tanto la decisión que las produce como las consecuencias que puedan acarrear, pertenecen al ámbito individual y personal.

Contrariamente, las migraciones involuntarias, permanentes o temporales, son conflictivas, causadas por violaciones a los derechos humanos y, por ello, son de resorte público. Los primeros desplazamientos forzosos, se

* Asistentes de investigación: Arianna Espinosa y Fernando Llinás. Este artículo fue recibido el 12 de julio de 2007. Aceptado el 23 de agosto de 2007.

dieron de forma masiva y sistemática durante los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX en el marco de la guerra de los mil días. Sólo cincuenta años más tarde se repite el fenómeno como consecuencia de la violencia bipartidista que caracterizó los años 50 y desde finales del mismo siglo se comenzó a configurar el desplazamiento forzoso del cual hoy somos testigos y que fue reconocida legalmente hace tan solo una década¹.

La relación que existe entre el conflicto interno y el territorio, genera desplazamientos forzosos. Como táctica de guerra, los grupos en contienda buscan, de una parte aliarse con las poblaciones cercanas o desplazar a sus habitantes, y de otra, apoderarse de los recursos generadores de riqueza (tierras, recursos naturales, corredores viales, entre otros), creando con ello condiciones sociales desfavorables que, en último término, también causan desplazamientos (exclusión y pobreza). No es de extrañar entonces, que las regiones altamente expulsoras de población desplazada en Colombia, presenten igualmente, altos índices de concentración de la tierra.

De otro lado en Colombia, el conflicto armado se desarrolla en estrecha relación con

el narcotráfico, actividad ilícita y altamente rentable en la que los grupos al margen de la ley, encuentran una importante fuente de financiación. Por su parte, una de las estrategias del gobierno para atacar el narcotráfico es la fumigación química de los cultivos ilícitos, lo que ha sido cuestionado por sus implicaciones perversas tanto en los suelos fumigados como en la salud de las personas que los habitan, y que en tal sentido, produce un número importante de desplazados en el país. Sin embargo, el gobierno colombiano no reconoce en las fumigaciones químicas un factor causante de desplazamiento forzoso, a pesar de la estrecha relación de éstas con el conflicto armado que enfrenta el país, y en tal sentido sus víctimas han sido excluidas de la atención gubernamental².

“Siempre nos dicen los mismo; que nosotros no somos desplazados por que no salimos cuando lo hicieron todos, a raíz de la masacre, pero es injusto porque uno hasta puede resistir la violencia, pero, ¿quién aguanta las fumigaciones?”³.

En tal sentido, para efectos del presente artículo, se entiende por desplazado interno

¹ Ley 387 de 1997.

² Según el Título I de la Ley 387 de 1997, “es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, por que su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas a los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

³ CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS DESPLAZADOS. “Las mujeres en la guerra: de la desigualdad a la autonomía política”, en *Documentos CODHES* No. 2, Bogotá, CODHES, 2004. p. 31.

aquella persona que, por motivos relacionados con el conflicto armado que afronta el país⁴, teme por su vida e integridad y, por ello, se ve obligada a abandonar su lugar de residencia habitual, su proyecto de vida y pertenencias, desplazándose por el territorio colombiano.

La crisis humanitaria y en particular la grave situación de la población desplazada, vuelca los ojos del mundo hacia Colombia. Así pues, en 1995 el gobierno colombiano reconoció políticamente la problemática del desplazamiento como un flagelo nacional, lo que produjo una abundante legislación nacional que promulga la obligación del Estado de garantizar el reconocimiento, disfrute y restitución de los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación para este grupo poblacional particularmente vulnerable.

Como en otros casos, la realidad legislativa dista mucho de la realidad social, en otras palabras, los principios y obligaciones conferidos por la ley colombiana no se han convertido en hechos tangibles. En consecuencia, al evidenciarse la incapacidad del Estado para solucionar individualmente el problema, tanto la Corte Constitucional como el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES⁵, han recomendado al gobierno colombiano buscar el apoyo de la comunidad internacional. En tal sentido, se impulsó la inclusión del desplazamiento forzoso como

un tema de la reunión preparatoria de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia, celebrada en Londres en julio de 2003, y como resultado de ello, se concertó una línea prioritaria de intervención en el marco de la Estrategia de Cooperación Internacional de 2005.

La Estrategia es un documento ordenador de la demanda de cooperación internacional que pretende articular las acciones que se adelanten en el país frente a cada uno de los temas priorizados, y en tal sentido, tiene particular relevancia frente al tratamiento a la población desplazada dada la magnitud del problema, la escasez de recursos con que cuentan los diferentes actores para atenderlo y la activa intervención que en él tienen, tanto el gobierno colombiano como la sociedad civil y la comunidad internacional.

Más allá de la identificación concertada de líneas estratégicas de intervención que expone el Bloque Temático, la Estrategia lleva implícita una propuesta de coordinación de las actividades que tanto la comunidad internacional como el gobierno colombiano llevan a cabo. Esto pone de manifiesto al menos dos problemáticas trascendentes al momento de desarrollar efectivamente las propuestas en ella establecidas. De una parte, la coordinación exige que los actores involucrados acuerden una óptica de intervención común, tema particularmente

⁴ No se toman en cuenta motivaciones como ampliación de la frontera agrícola, construcción de megaproyectos nacionales (por ejemplo viaductos, represas o delimitación de áreas de conservación ambiental, por ejemplo), o desastres naturales a menos que éstas estén directamente relacionadas con el conflicto armado.

⁵ Los documentos CONPES son generados por el Departamento Nacional de Planeación y constituyen recomendaciones y lineamientos del ejercicio de la política gubernamental. En tal sentido, no tienen fuerza vinculante según fue establecido en la Ley 19 de 1958.

complicado operativa y filosóficamente para el Sexto Bloque temático, dado el número de participantes involucrados y las visiones que ellos tienen frente al problema (política, por parte del gobierno colombiano y humanitaria, por parte de la cooperación internacional).

De otra parte, todo proceso de coordinación depende del flujo de información que manejen los actores que deben coordinarse, lo que a su vez está determinado por el grado de confianza que ellos se tengan. El gobierno de Álvaro Uribe Vélez, ha mantenido una enrarecida relación con las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales (actor decisivo en la atención a la población desplazada en el país) y las fuentes oficiales de cooperación internacional.

El presente análisis se centra entonces, en la Estrategia de Cooperación Internacional para el período 2004 – 2007, como un proceso lógico de búsqueda de resultados a partir de recursos disponibles, capacidad de gestión y posiciones de los actores frente a la temática del desplazamiento forzoso interno. Todo ello, buscando establecer si los objetivos de apropiación, alineación y armonización⁶ que deben orientar el accionar conjunto de la cooperación internacional, la sociedad civil y el gobierno, son viables a la luz de la realidad política colombiana y de los principios de asistencia humanitaria internacionalmente defendidos, ya que en Colombia, y particu-

larmente frente al tema del desplazamiento forzoso, la política pública no permite el ejercicio del principio de corresponsabilidad en la cooperación internacional.

EL DESPLAZAMIENTO FORZOSO EN COLOMBIA

En Colombia continua y progresivamente se irrespetan los derechos y libertades de la población que no hace parte activa del conflicto armado, mientras la “dramática espiral de violencia que afecta a todos los sectores de la sociedad, socava los cimientos mismos del Estado y conmueve a la comunidad internacional por entero”⁷. Masacres, asesinatos, secuestros, retenciones y de forma generalizada, el miedo, presionan a miles de colombianos día tras día, obligándolos a abandonar sus tierras y su historia.

El Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES 2804 de 1995, retomando la definición utilizada por la Consulta Permanente para los Desplazados Internos de las Américas CPDIA, es el primer documento de política que aborda el desplazamiento forzoso en Colombia y establece que desplazado es: toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad

⁶ La Declaración de París, producida por el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en 2005, establece principios fundamentales para elevar la efectividad de la cooperación internacional.

⁷ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS y COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Comunicado de Prensa No. 20/97, Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1997, OEA/Ser.LVII.98, Doc. 7 rev., Washington, OEA, 1998, p. 1153.

personales han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones:

conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

De dicha definición se deduce que la situación de desplazamiento interno materializa la vulneración sistemática de derechos que sufre la población colombiana y que constituye una flagrante violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

El fenómeno del desplazamiento forzoso que viene padeciendo Colombia desde mediados del siglo XX, ha tenido causas económicas, sociales y políticas y se presenta principalmente como una manifestación de la lucha por el control de la tierra⁸, como una estrategia militar de los diferentes grupos armados y como resultado de persecuciones políticas propias del espiral de violencia que la caracteriza. A esas causas tradicionales del desplazamiento forzoso en Colombia, se suma una de las más recientes expresiones del conflicto armado que

afronta el país. Durante los últimos años, se ha presentado con indeseable frecuencia el fenómeno del “confinamiento”, que consiste en la construcción de cercos militares sobre poblaciones enteras, controlando la movilidad desde y hacia los municipios cercados y en el interior de ellos. Este flagelo, que aparentemente sería opuesto al desplazamiento forzoso, tiene como consecuencia, al igual que aquel, la inminente y progresiva restricción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las poblaciones que lo padecen: “(i) se les impide de manera sistemática el libre acceso a bienes indispensables para la supervivencia, tales como alimentos, medicinas, combustibles, insumos agrícolas y agua potable, (ii) se les obstruye la posibilidad de solicitar o recibir ayuda humanitaria; y (iii) se les prohíbe la movilización tendiente a salvaguardar su vida e integridad”⁹. En sí, el confinamiento es una grave violación a los derechos humanos y sin embargo es también la causa de nuevas violaciones, ya que el terror que produce en la población víctima, causa desplazamientos forzosos. No es de extrañar entonces, que los municipios que sufren el flagelo del confinamiento sean potenciales expulsores de población desplazada.

⁸ Edgar Forero en el documento “Desplazamiento interno forzado en Colombia”, afirma que “...la guerra ha concentrado la propiedad de la tierra de manera tal que entre 1985 y 1996 los predios de tamaño grande (más de 500 has.) pasaron de 9.6 millones a 19.2 millones de has., situación que era especialmente notoria en el corredor que se inicia en el Urabá antioqueño y termina en Norte de Santander, pasando por Magdalena Medio”, de otra parte y citando a CODHES, el documento identifica que entre 1995 y 2001 se presentó un cambio de dueño 3.5 millones de has., especialmente en Córdoba y Urabá. Todas las regiones mencionadas son altamente expulsoras de población desplazada.

⁹ CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA y CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO. Desafíos para construir nación: El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995 - 2005. Bogotá, CODHES, 2006, p. 60.

Dadas las múltiples causas del desplazamiento en Colombia, éste se da de forma individual o masiva, entendiendo el desplazamiento masivo como “el desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas”¹⁰. De otra parte, el desplazamiento puede ser temporal o definitivo, “hay desplazados que parten “para siempre”, mientras que muchos piensan regresar. Interviene aquí nuevamente el corto plazo que inhibe cualquier proyección sobre el futuro”¹¹. En el marco de los desplazamientos definitivos, el flagelo puede presentarse de forma única (cuando la población se desplaza directamente a su lugar de reubicación permanente) o en forma de desplazamientos sucesivos (que se dan cuando la población desplazada no encuentra un asentamiento definitivo y se debe desplazar nuevamente). De otra parte, el destino que tome la población desplazada, implica una nueva tipología del fenómeno: desplazamientos intermunicipales e intramunicipales. Comúnmente los desplazamientos forzosos se producen de forma intermunicipal, sin embargo, algunos casos

de desplazamiento temporal y aun los desplazamientos definitivos que se presentan en las grandes ciudades, pueden darse de forma intramunicipal o intraurbana.

El conflicto armado se presenta de forma intermitente en casi la totalidad del territorio nacional, lo que sumado a la insuficiente presencia estatal, produce una enorme dificultad al momento de determinar el número de personas que sufren o han sufrido el flagelo del desplazamiento forzoso.

“De conformidad con la Ley 387 de 1997, el Gobierno Colombiano tiene la responsabilidad de mantener un registro único de población desplazada que le permite a las personas que se han visto afectadas por este fenómeno, acceder a los beneficios que la Ley les otorga y, además, al Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada y contar con la caracterización de la población desplazada que recibe dicha atención”¹². En tal sentido, el Sistema arroja cifras corroborables e información complementaria: lugar de expulsión, motivos del desplazamiento, topología del mismo¹³, necesidades prioritarias, entre otros.

¹⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 2003, p. 67.

¹¹ PECAUT, Daniel. “Los desplazados: un problema social y político”. En http://docencia.udea.edu.co/lms/moodle/file.php?file=/65/pecaud_los_desplazados_un_problema_social_y_politico.doc

¹² COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan de Acción Humanitaria. 2005. Es importante resaltar que el PAH, como expresión de la política pública sobre la materia, contradice lo establecido por la Corte Constitucional en su Sentencia T-985 de 2003 que afirma “La condición de desplazado no se adquiere por la certificación que haga la entidad, pues esa es una situación de hecho”. En tal sentido, mal hace el PAH al afirmar que el registro le permite a las personas acceder a los beneficios que la Ley les otorga, ya que no deben necesitar más condición que la de ser desplazados para tener acceso a los derechos establecidos en la legislación.

¹³ Existen tres tipos de desplazamiento: el desplazamiento individual, familiar y el colectivo, siendo el familiar el de mayor incidencia en el país. El SUR no recoge la caracterización de la totalidad de la población registrada, ya que el ejercicio se limita a los desplazamientos individuales y a una tercera parte de los masivos.

De otra parte, el sistema generado por CODHES se basa en la estimación del número de personas que se ven obligadas a desplazarse, partiendo del supuesto de que no todas ellas son registradas en el Sistema Único de Registro, SUR¹⁴, bien sea por desconocimiento del sistema o sus ventajas, carencia de documentos civiles o temor de las consecuencias que su visibilización como desplazados les pueda acarrear.

El recrudecimiento del conflicto armado ha causado, en el período comprendido entre 1995 y 2007 un número de desplazados internos que varía según la fuente de información que se utilice entre dos millones sesenta mil (según el Sistema Único de Registro, SUR) y tres millones ochocientos mil personas (Según Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES).

LA POLÍTICA PÚBLICA FRENTE AL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

Si bien la legislación y jurisprudencia colombianas abordan el tema del desplazamiento forzoso desde un enfoque que pretende el total reestablecimiento de los derechos vulnerados (enfoque de derechos)¹⁵, el accionar del gobierno colombiano se ha visto caracterizado por uno de asistencia social u oferta institucional lo que determina las prioridades gubernamentales de atención, alterando el principio de coherencia que inspira a la Ley y definiendo

el enorme abismo entre lo dispuesto en la norma y las acciones desarrolladas por el ente gubernamental.

Desde 1997, con la expedición de las primeras normas sobre el desplazamiento forzoso, los gobiernos colombianos han propiciado un debate sobre el alcance de la condición de desplazamiento, en otras palabras, el tiempo por el cual una persona es considerada en situación de desarraigo y en tal sentido es desplazada. El momento en que comienza la obligación del Estado para con las personas desplazadas ha sido definido políticamente, aunque contradiciendo los fallos de la Corte Constitucional, como aquél en que el desplazado solicita tal reconocimiento, mediante su inclusión en el Sistema Único de Registro.

La delimitación del momento en el cual cesa la condición de desplazado ha sido más polémica. El debate se centra en que pasado algún tiempo una persona desplazada se integra a la sociedad en la que se ubicó, construyendo nuevamente un proyecto de vida y confundándose con la población receptora, momento en el cual cesaría su condición de desarraigo y con ello las obligaciones del Estado de velar por la restitución de los derechos vulnerados en el desplazamiento. Como en las ciencias sociales no hay verdades absolutas, la discusión sigue vigente y ni siquiera al interior de cada gobierno colombiano ha habido consenso frente al tiempo durante el cual el Estado tiene la obligación de atender a las personas desplazadas.

¹⁴ Hoy a cambiado su nombre por el de Registro Único de Población Desplazada.

¹⁵ La perspectiva de derecho presume el reconocimiento jurídico del deber y en tal sentido tiene un carácter político. Más distante aún, se encuentra la visión de las necesidades humanas que presumen una obligación y no se sujeta a ningún tipo de convención jurídica o política.

Así como el tiempo, el tipo de atención prestada tampoco ha sido claramente definido. La legislación hace referencia a tres etapas de atención frente al desplazamiento: prevención, atención humanitaria y consolidación y estabilización socioeconómica, sin embargo las obligaciones institucionales frente a cada una de estas etapas no son claras y el alcance de las acciones públicas en cada una de ellas tampoco, por lo que la atención de emergencia prestada es insuficiente y los procesos de estabilización socioeconómica precarios¹⁶.

Dado el enfoque de oferta institucional que prima en las acciones públicas, varias razones explican el bajo nivel de atención a la población desplazada por parte del gobierno: 1) el no tener claramente definido el momento en el cual cesa la condición de desplazamiento, limita el alcance de las acciones adelantadas y con ello la población atendida; 2) el enorme número de personas actualmente desplazadas y lo constante del fenómeno, hacen que los recursos financieros, humanos y materiales con que cuenta el Estado sean insuficientes; 3) la población desplazada en Colombia no es fácilmente identificable, en particular en los casos de desplazamientos sucesivos o temporales y de cualquier forma, en razón a que gran parte de las personas que sufren el flagelo, prefieren excluirse del sistema de registro oficial; y 4) si

bien los documentos de política¹⁷ identifican como causa primaria del desplazamiento forzoso al conflicto interno, el accionar del Estado asume el desplazamiento como un hecho en sí mismo y no como un rasgo del conflicto armado, y en tal sentido, las acciones de prevención del desplazamiento que deberían articularse a una política de paz, no son asumidas por el gobierno en tal dimensión.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA. EL DEBER SER

La Constitución Política Colombiana, marco general del desarrollo jurídico y político frente al desplazamiento forzoso, establece los principios fundamentales, derechos sociales y obligaciones gubernamentales. Es así como el primer artículo de la Constitución Política afirma que Colombia es un Estado social de derecho, de tal suerte que su accionar debe girar en torno a la gente y consecuentemente tiene la obligación de velar porque sus habitantes gocen de condiciones de vida dignas y debe eliminar las desigualdades sociales en busca de un orden social más justo. Dichas obligaciones son analizadas por la Corte Constitucional frente al tema del desplazamiento forzoso, cuando asegura que el Estado tiene dos obligaciones primarias, la prevención, como herramienta

¹⁶ La Defensoría del Pueblo en su documento “Desplazamiento forzado en Colombia”, afirma que “Se entiende por componentes de los programas de estabilización socioeconómica, la vivienda y la incorporación en la dinámica económica y productiva y además en el ámbito rural, el acceso a la tierra para fines productivos”, p. 80.

¹⁷ Varios documentos CONPES, una amplia legislación y jurisprudencia, el Plan Nacional de Desarrollo “Un cambio para construir la paz” y el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada del año 2005, constituyen el marco normativo de la política sobre el tema del desplazamiento interno en Colombia.

para garantizar mejores condiciones de vida y la atención preferencial, en tanto busca eliminar las desigualdades sociales¹⁸.

En desarrollo de dichos principios fundamentales y de lo establecido en la política del Salto Social, en 1995 el gobierno colombiano reconoció la existencia del desplazamiento forzoso como un hecho específico que requiere la atención especial del Estado, reconocimiento que se materializó en el documento CONPES 2804 del mismo año. El CONPES dio pie a la creación del Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para lo cual definió dos estrategias centrales, una de prevención y otra de atención inmediata. La primera de ellas fue construida sobre el pilar de un Sistema de Alertas Tempranas, tendiente a prevenir los procesos de desplazamiento forzoso y a organizarlos cuando fuesen inminentes.

Al identificar la necesidad de establecer una red de información de diferentes actores, se puso de manifiesto un reconocimiento tácito de que las entidades públicas no contaban en ese momento, ni lo hacen ahora, con una presencia generalizada en el país que le permitiese al gobierno nacional tomar las medidas pertinentes para atender el flagelo y, al mismo tiempo, el mencionado reconocimiento implícitamente avala las intervenciones humanitarias que sobre el tema del desplazamiento

adelanten organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional.

En 1997, a dos años de publicado el documento CONPES, el gobierno colombiano realizó una evaluación sobre el progreso en sus recomendaciones. Para entonces era evidente el incipiente avance en la atención al desplazamiento forzoso debido, entre otras razones, al bajo compromiso institucional, a limitaciones presupuestales de las entidades públicas y, particularmente, a la compleja organización institucional propuesta para adelantar el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que incluía 17 entidades públicas: el Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, el Ministerio de Salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento Nacional de Planeación, la Red de Solidaridad Social, entre otras.

Ese año fueron publicados un nuevo documento CONPES (No. 2924) en el cual se propuso la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, con el objetivo de prevenir el desplazamiento forzoso y lograr el retorno de la población ya desplazada; y la Ley 387 de 1997 según la cual es obligación de la Red de Solidaridad Social (hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social), la atención humanitaria¹⁹ de

¹⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-025 de 2004.

¹⁹ La atención humanitaria de emergencia, es un concepto que incluye, según el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, el suministro de los elementos básicos para la supervivencia de las personas desplazadas (asistencia para alimentación, aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio) y que según estableció la Ley, es otorgado por un plazo máximo de tres meses, prorrogable por otros tres en circunstancias especiales.

emergencia ya sea de forma directa, o a través de convenios con organizaciones no gubernamentales, entidades particulares y organizaciones internacionales. La Ley, aun vigente, elevó a rango de política estatal las directivas que se habían esbozado desde 1995.

Así como la Ley resalta la obligación estatal de brindar atención preferente a la población desplazada, la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional subraya las extremas circunstancias de vulnerabilidad que presentan los desplazados y los preceptos del Estado social de derecho establecido en la Constitución Política de 1991.

En tal sentido, la Sentencia T-025 de 2004 hace un profundo estudio sobre la jurisprudencia que la Corte había proferido hasta esa fecha y determina que si bien es obligación del Estado el restituir en el uso de la totalidad de sus derechos a la población desplazada²⁰, sus limitaciones presupuestales, humanas e institucionales lo deben llevar a priorizar los grados de emergencia y vulnerabilidad de la población, siempre y cuando la totalidad de los afectados pueda disfrutar de algunos derechos mínimos como el derecho “a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral”²¹.

Vale la pena resaltar que existe una brecha excesivamente amplia entre la legislación y la jurisprudencia por un lado, y los resultados prácticos de ella por el otro, tal como indican las precarias condiciones que afronta la población desplazada en Colombia.

EL RETORNO, UNA ALTERNATIVA RENTABLE

En términos generales, el énfasis de la política pública hace referencia a una de las consecuencias más visibles del desplazamiento forzoso que es el paulatino despoblamiento del campo y la sobrepoblación de las ciudades medias y grandes. Los flujos migratorios propios del desplazamiento tienden a producir una ocupación desordenada de las ciudades, que sobrepasa su capacidad de atención en servicios públicos y sociales manifestándose claramente en la expansión de las zonas subnormales de las mismas. Adicionalmente, el despoblamiento del campo tiende a dejar desatendidos o subatendidos renglones importantes de la economía, a incrementar la concentración de la riqueza²², y expone más fácilmente los territorios al control de los grupos armados.

²⁰ En la misma sentencia la corte identifica que los derechos constitucionales de los cuales no disfruta la población desplazada son: (1) el derecho a la vida en condiciones de dignidad, (2) los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos, (3) el derecho a escoger su lugar de domicilio, (4) los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, (5) los derechos económicos, sociales y culturales (6). El derecho de sus miembros a la unidad familiar, (7) el derecho a la salud, (8) el derecho a la libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir, (9) el derecho al trabajo, (10) el derecho a una alimentación mínima, (11) el derecho a la educación, (12) a una vivienda digna, (13) a la paz, (14) a la personalidad jurídica y (15) el derecho a la igualdad, entre otros.

²¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Op. cit.

²² Como se mencionó anteriormente, las tierras abandonadas por la población que se ve forzada a desplazarse, suelen ser ocupadas y tituladas por grupos armados o personas relacionadas con éstos.

Buscando hacer frente a la doble problemática de sobrepoblación de las ciudades y despoblamiento del campo, las dinámicas de la política pública colombiana frente al tema del desplazamiento han hecho especial énfasis en el regreso de los desplazados a las zonas rurales. En términos globales, dicho regreso se da de dos formas: retorno de la población desplazada a su lugar de expulsión (retorno) y; reubicación de la población en lugares diferentes al lugar de origen (reubicación)²³.

La reubicación presume el establecimiento por parte del Estado de condiciones que permitan a la población desplazada llevar una vida digna en su nuevo lugar de asentamiento. Igualmente, la reubicación exige la voluntad social y política de los municipios receptores que verán incrementado abruptamente su tamaño poblacional y deberán asumir el reto de la incorporación de los recién llegados a sus dinámicas regionales.

Frente a lo costoso de las reubicaciones, el estigma que pesa sobre los desplazados colombianos y la concepción popular que los ve como una “carga social”, el retorno se presenta como una alternativa de menor costo frente al reasentamiento en áreas rurales o urbanas y como una forma de control estatal sobre territorios en conflicto. En tal sentido, el énfasis de la política pública, está puesto en el retorno.

Contrariamente, la cooperación internacional contempla el retorno como una alternativa viable sólo en los casos en que el Estado pueda garantizar la seguridad de la población que retorna, esto es, cuando las causas que produjeron el desplazamiento han desaparecido y existe libre voluntad de regresar por parte de la población desplazada.

NORMAS INTERNACIONALES APLICABLES AL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

El tema del desplazamiento interno es abordado por primera vez en los escenarios internacionales durante la década de 1980 e institucionalizado en 1992 con la figura del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos, quien presentó ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1998, un informe sobre el estado de los desplazamientos internos y el documento que tituló “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”²⁴. Dicho documento fue incluido expresamente en la Resolución 1998/50, copatrocinada por Perú, Uruguay, Costa Rica, Ecuador, Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Colombia.

²³ La reubicación y el retorno podrían darse también en áreas urbanas, aunque preferentemente se realizan en zonas rurales.

²⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Documento E/CN.4/1998/53/Add.2, Washington: ONU, 1998. En <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/resdi/E-CN-4-1998-53-ADD-2.html>

El documento presenta un modelo de atención que pretende orientar las actuaciones que sobre el tema del desplazamiento interno forzoso tengan las diferentes oficinas de las Naciones Unidas, partiendo del principio general de que ninguna persona pierde su condición de titularidad de derechos por encontrarse en una situación de desplazamiento.

El modelo planteado descansa sobre tres fundamentos: (1) el derecho a no ser desplazado que implica que toda persona tiene el derecho de escoger su lugar de residencia y permanecer en él; (2) toda persona que se halle en situación de desplazamiento tiene derecho a retornar a su lugar de origen; y (3) mientras persista una situación de desplazamiento, las personas que la padezcan tienen el derecho a recibir una atención especial por parte del Estado, dada su situación de altísima vulnerabilidad, que hace que el alivio a sus necesidades esté revestido de un carácter urgente y prioritario.

Por su parte la Organización de las Naciones Unidas, tal como el gobierno colombiano, asume el desplazamiento como un hecho en sí mismo y no como la consecuencia visible de problemas más profundos y en tal sentido el trabajo que de allí se desprende, no pretende atacar las causas del desplazamiento evitando que se vuelva a producir, sino que se traduce en un alivio paliativo.

De otra parte, la Carta Humanitaria y las Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria

en Casos de Desastre del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, integra igualmente principios y disposiciones del derecho internacional humanitario, el derecho internacional relativo a los derechos humanos y el derecho de los refugiados, esta vez no con un enfoque puntual de derechos vulnerados, sino de atención a las víctimas. La Carta pretende orientar las actuaciones de los agentes prestadores de ayuda humanitaria para “satisfacer las necesidades básicas y restablecer condiciones de vida dignas”²⁵, a las poblaciones sujeto de la acción humanitaria.

La Carta Humanitaria descansa sobre tres principios fundamentales: el derecho a vivir con dignidad; la distinción entre combatientes y no combatientes, y el principio de no devolución consagrado en el derecho de los refugiados, aplicable por transitividad a los desplazados internos y que establece que “ningún refugiado podrá ser devuelto a un país en donde su vida o su libertad pueda estar en peligro por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o cuando haya razones fundadas para creer que pueda correr peligro de ser sometido a tortura”²⁶.

En Colombia, ambas disposiciones son aplicadas ya que es un Estado ratificante de los convenios internacionales que las conforman. Adicionalmente, los Principios Rectores han sido reconocidos por la Corte Constitucio-

²⁵ MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA y LA MEDIA LUNA ROJA, *Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria*. Parte 1: Carta Humanitaria. Ginebra, Proyecto Esfera, 2000, p. 1.

²⁶ Ibid., p. 7.

nal Colombiana y la Carta Humanitaria es ampliamente utilizada por organizaciones no gubernamentales que trabajan el tema.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, EL DESPLAZAMIENTO FORZOSO Y LOS RETOS DEL DESARROLLO HUMANO

La teoría tradicional hace una clara diferenciación entre ayuda humanitaria, entendida como la cooperación internacional dirigida a solventar graves situaciones humanitarias y la ayuda al desarrollo propiamente dicha. Tal diferenciación obedece a una visión secuencial de la solución de los conflictos y del proceso de desarrollo y supone, al menos, tres momentos en la evolución al desarrollo: la restitución de las condiciones humanas mínimas para estabilizar los indicadores afectados por una situación grave, una etapa de transición y afianzamiento y, por último, la ejecución de planes y programas tendientes al crecimiento económico y al desarrollo social.

Dicha diferenciación no resultó ser del todo eficiente en la práctica, ya que evidentemente las situaciones de conflicto humano o catástrofe natural, que producen la necesidad de asistencia humanitaria, tienen un alto componente de amenaza, pero también son determinadas por el grado de vulnerabilidad de las poblaciones, esto es, la capacidad de las sociedades de defenderse y reponerse ante una situación grave.

Mientras más desarrollada sea una sociedad, menores niveles de vulnerabilidad presenta, siendo entonces la vulnerabilidad un factor íntimamente relacionado con el desarrollo y un campo de acción importante para la cooperación internacional. Las iniciativas tendientes al desarrollo están ciertamente sujetas a que la población atendida tenga, y pueda mantener, condiciones mínimas de vida y estabilidad, mientras que las acciones humanitarias sólo encuentran verdadera sostenibilidad si son conjugadas con proyectos de desarrollo que faciliten la reconstrucción de proyectos de vida a los beneficiarios de la misma, y con ello, se reduzca su nivel de vulnerabilidad y el riesgo de que necesiten nuevamente de la atención humanitaria.

Las acciones humanitarias, entonces, ejercen una influencia directa sobre el desarrollo ya que, o bien propenden por el fortalecimiento de las capacidades sociales y lo favorecen, o bien, dejan a la población beneficiaria en un nivel de vulnerabilidad y dependencia mayor al inicial, cuando se limitan a la ayuda asistencial y paliativa. “Por la vía solamente del asistencialismo, sin acompañar con otras acciones, se termina ayudando a la desaparición de las ya debilitadas estructuras sociales de base, indispensables para avanzar hacia la reconstrucción de los proyectos de vida y desarrollo en las distintas regiones del país”²⁷.

“Comenzó a surgir una nueva concepción de la ayuda humanitaria que ponía en cuestión

²⁷ NORDGREN, Rikard. “¿Responde realmente la cooperación internacional a lo que Colombia necesita? Elementos de consideración sobre la acción de la comunidad internacional frente al conflicto armado colombiano”. En *Desplazamiento forzado interno en Colombia: conflicto, paz y desarrollo*. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Bogotá, CODHES, junio de 2000, p. 154.

y a veces superaba diversos principios teóricos e instrumentos operativos que la habían caracterizado durante décadas”²⁸. La ayuda humanitaria, tradicionalmente asistencialista, se vio cuestionada en sus fines ya que el alivio a situaciones críticas inmediatas resulta insuficiente. Se plantearon, entonces, nuevos escenarios de acción tendientes a dar cumplimiento al principio esencial de la cooperación internacional: el fortalecimiento de las capacidades locales. En este orden de ideas, es cada vez más visible el hecho de que la cooperación humanitaria persigue objetivos de defensa de los derechos humanos, restitución de la paz y desarrollo.

De la teoría clásica se mantienen los principios fundamentales de la Acción Humanitaria: neutralidad, imparcialidad, universalidad e independencia, aunque otros como el derecho universal a la atención humanitaria (imperativo humanitario) han sido cuestionados. La teoría tradicional se fundamenta en el derecho humanitario como un imperativo universal, es decir, que la atención humanitaria debía prestarse a toda persona, sin importar su raza, credo, posición política o ubicación geográfica, incluso, sin importar el consentimiento de los estados a que dicha ayuda humanitaria sea prestada.

“La confusión con lo militar y lo político. Lo humanitario es cada vez más utiliza-

do como excusa de la guerra o búsqueda de legitimación. En Somalia, la justificación de la protección a ONG sirvió para enmascarar objetivos políticos, y esta confusión acrecentó la inseguridad y redujo el espacio de trabajo”²⁹. En Colombia, solamente Estados Unidos ha vinculado su cooperación internacional en el marco de la ayuda humanitaria a actividades militares de la mano del Estado, con lo que se ve comprometido el cumplimiento de la cooperación estadounidense de los principios de neutralidad, imparcialidad, universalidad y, particularmente, de independencia. Como se discutió en la primera parte de este trabajo, la agudización del conflicto produce de forma inmediata nuevos desplazamientos y con ello incrementa la crisis humanitaria.

Haciendo frente a este tipo de injerencias, a partir de la última década del siglo XX, el principio del imperativo humanitario ha sido progresivamente sustituido por el de la ética consecuencialista, según la cual cualquier acción humanitaria debe estar supeditada a la contribución que ésta pueda hacer para alcanzar los fines de restitución de derechos, mejoramiento de los niveles de vida, paz y desarrollo, con lo que se enfatiza aun más el carácter político de la atención humanitaria. En estrecha relación, se ha visto fortalecido el principio de “do no harm” o “no hacer daño”, que insta a que se niegue la cooperación hu-

²⁸ PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. “La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo: Objetivos, puesta en práctica y críticas”, en *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, No. 33. Bilbao, ed. Lankopi, 2002, p. 8.

²⁹ BERISTAIN, Carlos. “Contenidos y dilemas de la ayuda humanitaria: una perspectiva psicosocial crítica”. Seminario internacional de desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos (2º: 2002, Bogotá). *Destierros y Desarraigos*. Bogotá, Beatriz Peña Trujillo ed., 2003, p. 317.

manitaria en aquellos casos en que se prevea que puede causar mayores perjuicios que beneficios, en tal sentido Berstain³⁰, citando a Brody, afirma que “por ejemplo, muchos de los programas de ayuda para los refugiados o desplazados se desarrollan de una manera autoritaria, en la cual los refugiados son reclusos y mantenidos en una situación de dependencia económica. Esto, en vez de aliviar aumenta los efectos de los acontecimientos experimentados previamente”.

Al ser la cooperación internacional una herramienta de la política exterior de los estados, que busca una mayor estabilidad en el sistema internacional, mediante la disminución de la brecha de desarrollo entre unos y otros países, los receptores de cooperación por excelencia son aquellos estados con niveles de desarrollo inferiores. Para Colombia el reto está entonces en generar procesos de desarrollo en ambientes hostiles al mismo, con lo que se define una estrecha relación entre ayuda humanitaria y cooperación internacional.

Una visión lineal del desarrollo supone que las crisis son hechos aislados que interrumpen un ciclo normal de desarrollo y en tal sentido, el papel de la ayuda humanitaria sería el de reestablecer las bases erosionadas por tal hecho definido, circunstancial y superable, es decir, el precepto es aplicable a emergencias naturales más no a crisis políticas y humanas. Sin embargo, la mayoría de las crisis que enfrenta el mundo contemporáneo son de carácter político no ambiental.

Si se parte de una visión de multicausalidad y atemporalidad de las crisis humanitarias, durante la década de los 90 surge un nuevo enfoque, el del “*contiguum*”, que propone el ejercicio simultáneo de la cooperación humanitaria, de rehabilitación y de desarrollo, e incluye para tales efectos el trabajo en contextos de conflicto armado, buscando dos efectos fundamentales: la reducción de la vulnerabilidad de los beneficiarios de la cooperación y el fortalecimiento de las capacidades locales que faciliten los procesos de desarrollo³¹.

Este último es el modelo de atención aplicado a la población internamente desplazada en Colombia, aunque cada caso particular del desplazamiento es atendido secuencialmente (según las mencionadas etapas de emergencia, rehabilitación y desarrollo). A nivel nacional el gobierno, la sociedad civil colombiana y en muchos casos los cooperantes públicos y privados, trabajan indistinta y simultáneamente en las tres etapas.

LA AYUDA HUMANITARIA EN COLOMBIA

En principio, Colombia no sería un receptor preferente de cooperación internacional dada su clasificación como Estado de desarrollo medio, sin embargo, recibe importantes recursos internacionales que buscan solventar la crisis humanitaria causada por el conflicto interno ya que “lo humanitario se convirtió en un elemento central de la respuesta de la

³⁰ Ibid., p. 321.

³¹ Ibid., p. 19.

comunidad nacional e internacional frente a situaciones de conflicto”³².

Frente al tema del desplazamiento, la comunidad internacional responde a un llamado humanitario, pero también previene un riesgo propio tal como fue expuesto en 1984 por la Declaración de Cartagena sobre refugiados:

...La problemática de los desplazados internos, no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados de los que son nacionales la población desplazada o refugiada, constituye también objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de refugiados³³.

La comunidad cooperante atiende en líneas generales tres tipos de problemas: de una parte, trabaja en áreas relacionadas con la emergencia humanitaria como salud, seguridad alimentaria, seguridad de poblaciones vulnerables (en especial de líderes sociales amenazados); trabaja también propendiendo por el efectivo goce de los derechos humanos y, por último; propende por la generación de condiciones que permitan aliviar la pobreza que entiende como producto y causa del conflicto.

Al ser un objetivo de la ayuda humanitaria la protección a la población desplazada y en riesgo de desplazamiento, está no solamente propugna por el cabal cumplimiento de las responsabilidades del Estado al respecto, sino que busca fortalecer a las comunidades vulnerables. “La protección es una responsabilidad de los Estados, pero en muchas ocasiones éstos se convierten en la fuente principal de inseguridad”³⁴. Entonces, es común encontrar organizaciones cooperantes en regiones del país catalogadas como de alto riesgo, muchas de ellas sin presencia institucional del gobierno nacional o local. El acompañamiento internacional comúnmente representa una fuerza neutral sobre la que se vuelcan las esperanzas de las poblaciones vulnerables.

En correspondencia con el enfoque de *contiguuum*, la cooperación internacional en Colombia, especialmente desde la última década del siglo XX, busca definir objetivos complementarios con los que lograr un impacto real sobre las condiciones de vida de los desplazados. “... la acción humanitaria, por más técnica que pretenda ser y por más experta que sea en el manejo de estándares reconocidos, si no está ligada a una noción integral de reconstrucción de la capacidad de las poblaciones afectadas, corre el riesgo de ser un instrumento de satisfacción de algunas necesidades, sin aportar a la esencia de las razo-

³² LIMA, Op. cit., p. 272.

³³ CONSEJO NORUEGO PARA LOS REFUGIADOS. “La conmemoración de los veinte años de la Declaración de Cartagena sobre refugiados. Su vigencia actual e incidencia en materia de desplazamiento forzado”. En *Tutelando los derechos: respuestas sociales e institucionales al desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, Rubén’s Impresores, 2006, p. 159.

³⁴ BERISTAIN, Op. cit., p. 315.

nes del conflicto y, por lo mismo, a soluciones duraderas”³⁵.

EL PROCESO LONDRES – CARTAGENA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Al hacer un llamado a la comunidad internacional para que renovara y mantuviera su compromiso con los países de renta media, se dio comienzo al proceso de Construcción de la Estrategia de Cooperación Internacional en la Reunión Preparatoria de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia, celebrada en Inglaterra el 10 de julio de 2003. En el marco de tal evento fue suscrita la Declaración de Londres, que impulsaría la creación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional y la proyección de una estrategia que orientara la cooperación internacional coordinadamente con las prioridades de desarrollo del país.

El proceso de identificación de líneas prioritarias de cooperación internacional arrojó como resultado seis bloques temáticos en torno a los cuales se orientaría preferentemente la demanda de cooperación de Colombia (1) Bosques, (2) Reincorporación a la civilidad, (3) Desarrollo productivo y alternativo (4) Fortalecimiento del Estado social de derecho y los derechos humanos (5) Programas regionales de desarrollo y paz, (6) Desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria – Plan de Acción Humanitaria.

El proceso de concertación de las líneas temáticas, incluyó, según datos de Acción Social, 45 reuniones en ocho meses de trabajo con la participación de más de 363 entidades nacionales y regionales con competencia en los temas objeto de discusión y cerca de 290 organizaciones sociales, incluidas las más importantes ONG internacionales con presencia en Colombia y algunas plataformas de organizaciones que representan más de 1.000 formas asociativas. Igualmente, se realizaron tres reuniones generales de seguimiento al proceso de construcción de la Estrategia en febrero, abril y octubre de 2004, en las que participaron el cuerpo diplomático y las organizaciones sociales que hicieron parte del proceso.

En el marco de la III Reunión de Seguimiento, las organizaciones sociales dieron a conocer al documento “Puntos de consenso de la sociedad civil frente a la Estrategia de Cooperación Internacional presentada por el Gobierno de Colombia”, en el que reconocieron la importancia de los espacios de discusión que se generaron para la construcción de la Estrategia y valoraron la participación del Sistema de Naciones Unidas en ellos. No obstante, manifestaron la necesidad de dar continuidad al proceso de discusión en razón a las diferencias que aun tenían con el gobierno en relación con algunas políticas públicas y en tal sentido fue propuesta la creación de grupos de trabajo permanentes en cada uno de los seis bloques temáticos, iniciativa que se materializó en enero de 2006.

³⁵ NORDGREN, Rikard. “Contenidos y dilemas de la acción humanitaria”. En *Tutelando los derechos, respuestas institucionales y sociales al desplazamiento forzado*. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Bogotá, CODHES, 2006, p. 330.

La versión definitiva de la Estrategia de Cooperación Internacional se presentó a la comunidad internacional en la ciudad de Cartagena, en el marco de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia, que se llevó a cabo el 3 y 4 de febrero del año 2005. Esta reunión tuvo como resultado la suscripción de la Declaración de Cartagena, en la cual la comunidad internacional subrayó la importancia de los procesos y mecanismos que se dieron desde la Reunión de Londres, destacó el proceso de discusión para la construcción de la Estrategia de Cooperación, y se comprometió a seguir apoyándola de manera decidida y concreta.

El proceso de concertación del Sexto Bloque “Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria – Plan de Acción Humanitaria”, PAH, como el de los otros Bloques de la Estrategia, se basó en la realización de encuentros, siete en total, en las ciudades de Barranquilla, Medellín, Pasto, Bucaramanga, Cali y Bogotá, con la participación de 1.442 representantes del gobierno nacional y territorial, algunas organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas, ONG nacionales e internacionales, organizaciones de base, academia, sector privado, iglesia, particulares, movimiento de la Cruz Roja, agencias de cooperación y medios de comunicación³⁶. Luego de casi dos años de discusiones, el Sexto Bloque de la Estrategia

de Cooperación Internacional fue orientado a “Contribuir a garantizar el respeto, ejercicio y cumplimiento de los derechos humanos y los principios humanitarios en la atención integral a la población afectada”.

El Sexto Bloque “Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria – Plan de Acción Humanitaria”, es un documento de política pública frente al tema de cooperación internacional y pretende orientar las acciones que frente al desplazamiento forzoso se adelanten en Colombia. Si bien el documento fue publicado en 2005, las líneas prioritarias establecidas en el mismo venían siendo trabajadas de tiempo atrás, y en tal sentido es fundamental observar su comportamiento histórico para adelantar una primera evaluación del impacto que ha tenido la Estrategia de Cooperación Internacional, frente a la atención al desplazamiento.

Para el análisis, se utilizó la información consignada en el Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo, SIAOD, de la Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, ya que es la única fuente de información sobre cooperación internacional en Colombia que consigna proyectos de varias fuentes cooperantes de forma constante desde 1997³⁷. El mencionado Sistema, incluye información sobre la

³⁶ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Estrategia de Cooperación Internacional*, Cartagena, Imprenta Nacional, 2005.

³⁷ Como se mencionó en el capítulo 4 de la tercera parte de este trabajo, si bien el SIAOD no incluye información sobre proyectos financiados por fuentes privadas de cooperación internacional ni créditos concesionales, es la base de datos más completa con la que cuenta el país. Sin embargo, en el SIAOD no aparecen proyectos sobre el tema del desplazamiento forzoso, anteriores a 1997.

primera “Operación Prolongada de Socorro” suscrita entre la Red de Solidaridad Social y el Programa Mundial de Alimentos, PMA, por un monto total de 18.7 millones de dólares, de los cuales 8 fueron aportados por el PMA en calidad de cooperación internacional y 10.7 fueron aportados como contrapartida nacional. Dado que éste es el único proyecto que registra el Sistema con anterioridad a 1997, el período que contempla el siguiente análisis es el comprendido entre 1997 y 2007.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LAS LÍNEAS DE INTERVENCIÓN PROPUESTAS EN LA ESTRATEGIA

Con anterioridad a la formulación de la Estrategia, la cooperación internacional atendió temas relacionados con el desplazamiento forzoso, en lineamientos diferentes a los planteados en el Sexto Bloque, incluso por un monto superior al de la atención en cualquiera de las líneas mencionadas, alcanzando una inversión de US\$ 16.851.280 de la siguiente forma:

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN COLOMBIA ANTES DE LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL – MONTO TOTAL

Datos expresados en miles de dólares

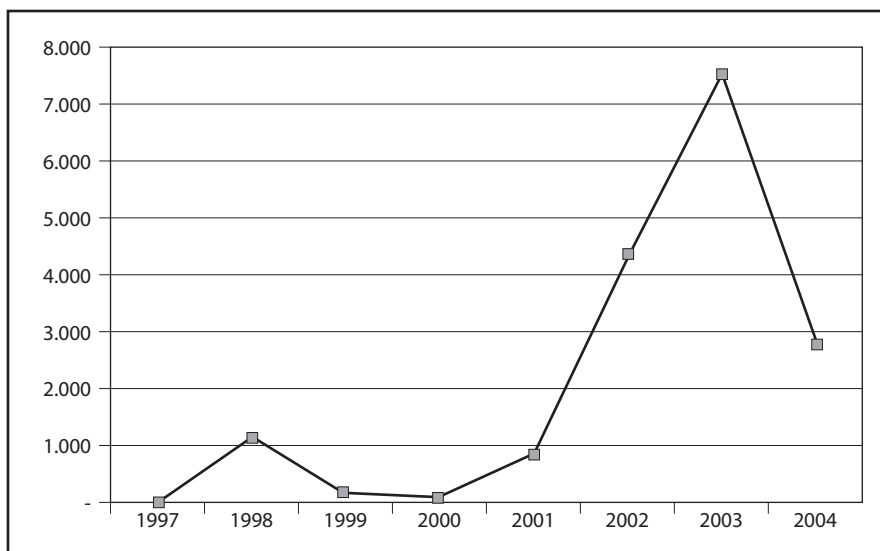


Gráfico de la autora. Datos de origen: Sistema de Información de ayuda Oficial al Desarrollo, SIAOD. Acción Social.

El evidente incremento en el monto de cooperación captado por Colombia para la

atención a la población desplazada a partir de 2000, se debe de una parte al concurso de

la cooperación internacional en el marco del proceso de paz entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC EP, y la consecuente constitución de una zona de distensión, y de otra, a la suscripción del Plan Colombia. De otra parte, durante 2003 se captaron importantes recursos de cooperación internacional, que materializaron las negociaciones producto de un pico en el número de personas desplazadas en el año 2002.

A pesar del incremento en los montos de cooperación internacional durante los primeros años del siglo XX, las áreas de intervención de la cooperación internacional, no son congruentes con las líneas prioritarias concertadas por sus actores (fuentes oficiales y no oficiales de cooperación internacional), con el gobierno nacional y la sociedad civil colombiana, y en tal sentido, como lo muestra el siguiente Gráfico, la mayor intervención fue dirigida a sectores diferentes de atención al desplazamiento:

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN COLOMBIA ANTES DE LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL – LÍNEAS DE ATENCIÓN

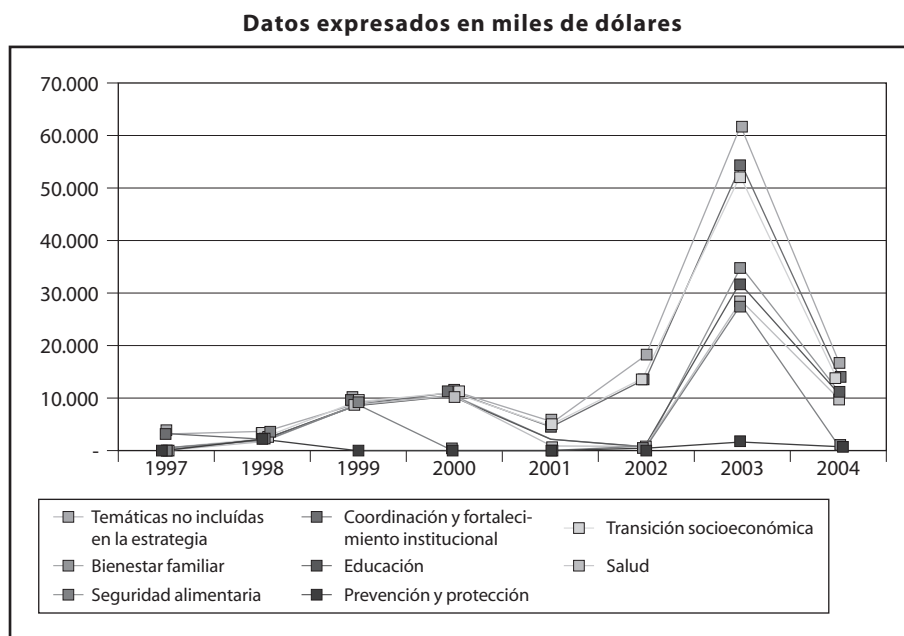


Gráfico de la autora. Datos de origen: Sistema de Información de ayuda Oficial al Desarrollo –SIAOD. Acción Social

La cooperación internacional frente al tema del desplazamiento forzoso, materializada

en convenios y acuerdos suscritos en 2005, se incrementó en casi un 300% frente al monto

recibido por el mismo concepto durante 2004, a pesar de lo cual, no se han alcanzado aun los niveles de cooperación del 2003³⁸.

Vale la pena anotar que entre las causas atribuibles al mencionado incremento, se encuentra la percepción internacional de que el actual gobierno colombiano no concentra su accionar en las áreas sociales y, en tal sentido, la comunidad internacional ha redireccionado parte de su cooperación tradicional hacia estos temas.

Ahora bien, en términos generales frente a cada una de las líneas de intervención propuestas por el Bloque -Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria, Plan de Acción Humanitaria-, los montos de cooperación internacional que recibió Colombia mantuvieron una tendencia histórica de concentración temática.

Mayoritariamente la cooperación frente al tema del desplazamiento forzoso se centraba antes de la formulación de la Estrategia, y lo sigue haciendo un año después en temáticas no contempladas por ella. De otra parte, se mantienen las áreas de intervención porcentual de la cooperación internacional que en

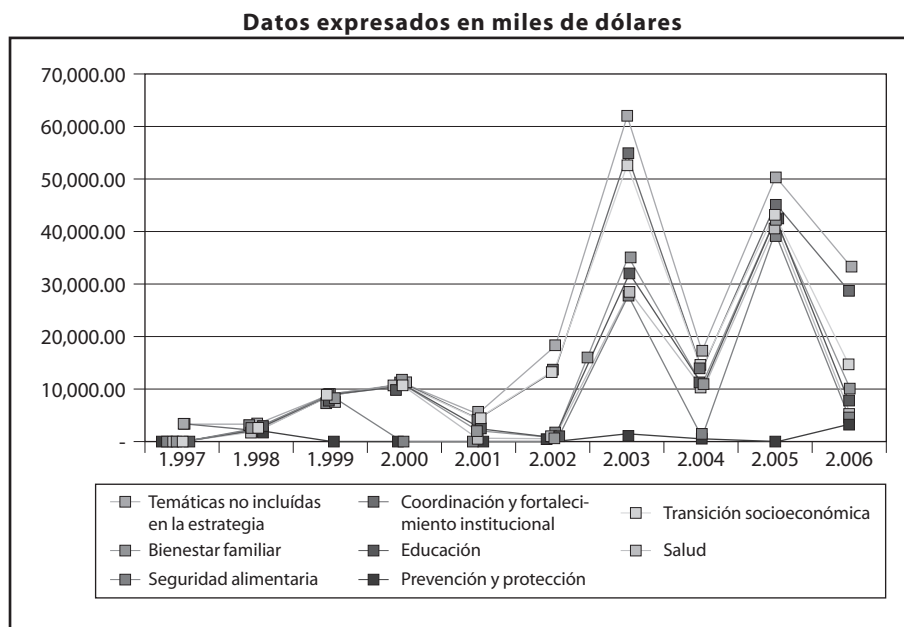
su orden tienen preferencias por las líneas de coordinación y fortalecimiento institucional, transformación socioeconómica, bienestar familiar, educación, salud, seguridad alimentaria y, por último, y con niveles de inversión considerablemente bajos, en la línea de prevención y protección.

En el Gráfico se puede apreciar cómo desde 1997, la Cooperación Internacional que recibe Colombia para atender la problemática propuesta en el Sexto Bloque de la Estrategia de Cooperación Internacional, tiende a mantener porcentualmente sus niveles de inversión por área temática.

Por último, vale la pena mencionar que ante las 87 actividades propuestas en las diferentes líneas de intervención de la Estrategia de Cooperación Internacional se abordaron en el marco de la cooperación internacional 23, es decir, el 26%, y de ellas, solamente 3 fueron atendidas por primera vez entre 2005 y 2006, ya que las otras 20 venían siendo objeto de cooperación internacional antes de la formulación del Bloque Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria -Plan de Acción Humanitaria.

³⁸ El incremento en el monto de cooperación recibida durante el año 2003 refleja la materialización de las negociaciones adelantadas como respuesta al importante aumento del número de personas desplazadas durante 2002. De igual forma, el desplazamiento forzoso se contrajo (en números brutos) durante 2003, lo que explica los menores montos de cooperación internacional recibidos en 2004 por este concepto.

COOPERACIÓN AL DESPLAZAMIENTO POR ÁREA DE INTERVENCIÓN ENTRE 1997 Y 2006



Datos de origen: Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo, SIAOD

CONCLUSIONES

Aunque la legislación sobre el desplazamiento forzoso en Colombia es clara al restringir sus alcances a los desplazados producidos por el conflicto interno, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez ha negado la existencia de éste, lo que distancia la política pública del marco regulatorio vigente (legislación y jurisprudencia sobre el tema) y explica la ineficiente aplicación del marco normativo internacional (Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y refugiados y Principios Rectores del Desplazamiento).

La vinculación del flagelo con el conflicto, tiene connotaciones particulares tal como afirma Beristain ³⁹:

En el contexto de un conflicto, las violaciones de los derechos humanos son a la vez causa del desplazamiento (en cuanto obligan a las personas a desplazarse) y consecuencia del mismo (en cuanto afectan a las personas desplazadas) una adecuada protección de los derechos

³⁹ Beristain, Op. cit., p. 315.

humanos contribuye a evitar la necesidad del desplazamiento, a paliar las consecuencias del mismo –si se produce–, y a facilitar el retorno de la población.

Existen varias causas para el desplazamiento forzoso de colombianos, sin embargo, todas ellas obedecen a la incapacidad del Estado de dar cumplimiento a su deber constitucional de garantizar la protección de los derechos humanos y en tal sentido es responsabilidad de éste velar por la prevención del flagelo y la restitución de los derechos vulnerados por él. En este orden de ideas, el legislador ha dotado a Colombia de un completo marco normativo, la Corte Constitucional ha proferido un importante número de Sentencias que han servido de orientación del accionar público, y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, ha desarrollado mecanismos y protocolos de intervención; adicionalmente el presupuesto asignado para la atención a las personas desplazadas se incrementa y con él, el número de víctimas atendidas por el gobierno.

Sin embargo, los desplazados internos son cada vez más y el Estado no ha logrado hacer efectiva la legislación que lo obliga a atenderlos: el registro de población desplazada es deficiente (no se cuenta con información real del número de personas que han padecido el flagelo), la ayuda de emergencia no cubre siquiera la totalidad de la población registrada, y no existe una atención secuencial entre etapas del desplazamiento, en síntesis, no se ha logrado una atención de emergencia eficaz ni la restitución de los derechos vulnerados. De otra parte, el desplazamiento forzoso ha sido asumido como un hecho en sí mismo y no

como consecuencia del conflicto, con lo que las pocas acciones de prevención que adelanta el gobierno nacional son inocuas.

La dimensión del problema del desplazamiento en Colombia ha desbordado la capacidad física y financiera del Estado para atenderlo, y en tal sentido resulta imprescindible el concurso de la cooperación internacional en las tareas de prevención, protección y atención del desplazamiento interno, tal como lo indica el Principio Rector del Desplazamiento No. 25. En tal sentido, el gobierno colombiano impulsó la construcción de una estrategia conjunta de intervención sobre el tema, que propende por la coordinación y armonización de las actuaciones del Estado y la Cooperación Internacional, vinculando a las organizaciones de la sociedad civil.

La iniciativa de coordinación fue pionera en su tipo y el proceso de construcción del Sexto Bloque Temático de la Estrategia de Cooperación Internacional: Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria – Plan de Acción Humanitaria, fue amplio e incluyente. Sin embargo, la discusión se dio abordando la problemática desde una óptica paliativa, no de causas o soluciones duraderas, lo que ha torpedeado la intención inicial de coordinar actividades.

Para el gobierno colombiano, el desplazamiento exige acciones inmediatas en busca de soluciones definitivas, con una óptica de eficiencia y eficacia y en tal sentido, propende por el retorno de la población desplazada a sus lugares de origen. Según la óptica de intervención de los cooperantes, que en principio reconocen la existencia de un conflicto interno como causa primaria de los desplazamientos

forzosos, el retorno solamente será posible cuando las regiones a las que se pretende que regrese la población, se encuentren en paz. El retorno en medio del conflicto conlleva exigencias adicionales a las de garantizar la seguridad durante el tránsito a los lugares de expulsión, la restitución de los bienes abandonados y la generación de proyectos productivos, exigiría también la garantía por parte del Estado de que las condiciones que generaron el desplazamiento no se volverán a presentar, en otras palabras, que el conflicto ha cesado, al menos en aquella región del país a la que se está instando el retorno.

El gobierno y la comunidad internacional cooperante están de acuerdo con que se debe brindar a las personas desplazadas seguridad alimentaria, educación, salud, bienestar familiar y herramientas de transición socioeconómica. También coinciden en que es necesario capacitar a la población sobre sus derechos, fomentar la organización comunitaria y fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas como mecanismo de prevención de futuros desplazamientos, y en la pertinencia de fortalecer las organizaciones (públicas y privadas) que atienden el tema, pero no se han puesto de acuerdo sobre el marco general en que dichas acciones se deben adelantar.

Mientras el gobierno colombiano canaliza sus esfuerzos al retorno de población desplazada, la comunidad internacional coincide en que dada la vigencia del conflicto, y que éste es la causa principal del desplazamiento en Colombia, no existen las condiciones mínimas

que garanticen los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.

A pesar de que la Estrategia de Cooperación Internacional procuró una acción concertada, no logró canalizar nuevos recursos ni redireccionar la cooperación existente a las líneas temáticas priorizadas, por el contrario, los cooperantes mantuvieron las prioridades de intervención que venían mostrando históricamente. Incluso resulta interesante que, a pesar de que la comunidad internacional participó en la formulación del Plan de Acción Humanitaria, siguen prevaleciendo los proyectos de cooperación internacional que no se insertan en él, es decir, que si bien trabajan sobre el problema del desplazamiento interno, no lo hacen en las áreas priorizadas.

La articulación temática ha sido pobre y la coordinación geográfica tampoco ha mostrado avances desde la formulación del documento. Según información del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo, SIAOD, durante 2005 departamentos como Bolívar, Cesar y Caquetá recibieron muy poca cooperación internacional a pesar de ser grandes expulsores de población desplazada. Ahora bien, el SIAOD a pesar de ser el sistema de información más completo con que cuenta Colombia sobre cooperación internacional, no incluye la totalidad de las iniciativas de cooperación que se adelantan en el país, con lo que no es posible tener información confiable sobre la totalidad de las acciones adelantadas en Colombia para beneficio de la población desplazada.

Como afirma Francis Deng, “la coordinación invita a una actuación conjunta y complementaria”⁴⁰, lo que presupone como condicionante primario, un abundante flujo de información entre las partes, que a su vez está condicionado por el nivel de confianza que éstos se tengan.

Suiza, que canaliza la mayor parte de su cooperación internacional hacia organizaciones no gubernamentales—ONG colombianas, evita dar información a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, sobre la ubicación geográfica, montos y organizaciones ejecutoras de sus proyectos. El Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, ECHO, consulta con sus organizaciones ejecutoras antes de dar alguna información, ya que comparte la preocupación suiza, particularmente por los problemas de seguridad que la divulgación de dichos datos podría acarrear en el terreno. La desconfianza que de algunas de las más importantes fuentes de cooperación internacional en el manejo que el gobierno pueda hacer de la información sobre sus actuaciones, imposibilita la articulación de estos agentes con el gobierno y favorece la duplicidad de acciones.

Igualmente, las ONG colombianas no remiten información al SIAOD sobre los proyectos que adelantan con financiación internacional y las ONG extranjeras tampoco informan al ente gubernamental sobre su trabajo de campo en Colombia. La información tampoco fluye entre las diferentes instancias del gobierno nacional, departamental y municipal quienes a pesar de sus esfuerzos y la

orientación de la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, no han logrado una articulación real de sus acciones.

Entre las consecuencias más visibles de la desarticulación de acciones públicas y privadas, se destacan la duplicidad de esfuerzos, el abandono de áreas geográficas y la sobre atención de otras, en términos generales, la deficiente atención a las víctimas del desplazamiento forzoso.

La solución definitiva al problema del desplazamiento está supeditada a una política de paz y las soluciones intermedias a una atención integral, coordinada y eficiente. La responsabilidad es en principio del Estado colombiano, pero también lo es de la comunidad cooperante presente en el país, y es allí donde tiene su fundamento el principio de corresponsabilidad, que solamente se hará efectivo en el momento en que las acciones adelantadas por los diferentes actores se articulen frente a un objetivo claro y definido.

RECOMENDACIONES

Frente a la inminente necesidad de atender el problema del desplazamiento forzoso en Colombia en medio del conflicto, y ante la insuficiencia de los recursos financieros y humanos con que cuenta el Estado para ello, es imperativo propender por un alto aprovechamiento de los esfuerzos que los diferentes actores realizan sobre la materia.

La coordinación y articulación de acciones es entonces, una necesidad palpable en Colombia y en tal sentido, me atrevo a hacer

⁴⁰ Deng, Op. cit., p. 27.

algunas recomendaciones tendientes a alcanzar este objetivo:

1. Siendo Colombia un Estado social de derecho, es imperioso que el gobierno propenda por una efectiva aplicación de la ley. Es deber primario del Estado garantizar el monopolio de la fuerza y el orden público, y tras incumplir su obligación inicial de garantizar la paz, debe procurar reestablecer la tranquilidad de las personas que han sido afectadas por el conflicto. Ello implica reconocer al desplazado como un sujeto de derechos, no como un desvalido que depende de la oferta institucional para solventar su situación.

También es parte de su deber, sancionar a los autores del desplazamiento forzoso como un delito. Hasta junio de 2006, solamente han sido condenadas dos personas por este delito en Colombia.

2. Con miras a lograr una real articulación de las acciones adelantadas por el gobierno y la cooperación internacional, es necesario mejorar antes, la coordinación entre entidades públicas del orden nacional, territorial y local, para asegurar un máximo de respuestas oportunas a las necesidades de los desplazados en Colombia. Es necesario que las instituciones públicas que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, cuenten con partidas presupuestales exclusivas para la atención del desplazamiento forzoso y que el gobierno cuente con un mecanismo eficiente de información de capacidades,

competencias y acciones adelantadas por cada una de ellas.

Un cumplimiento cabal de las orientaciones impartidas por la Corte Constitucional en su Sentencia T-025, exige la articulación y complementariedad de las acciones públicas frente a la población desplazada. En tal sentido, es fundamental lograr una clara diferenciación de la gestión que se adelante con esta población. Tradicionalmente en Colombia se atiende indistintamente a pobres y desplazados, violando con ello el derecho a la igualdad de los segundos, que deben su situación al incumplimiento de los deberes primarios del Estado.

En tal sentido, se debe dotar a las entidades públicas de mecanismos que les permitan dar cuenta del tipo y calidad de atención que están brindando.

3. Una vez el Estado haya identificado claramente su capacidad, debe exponerla ante la comunidad internacional e informar periódicamente las acciones que adelanta a favor de la población desplazada. Los cooperantes también están interesados en lograr el mayor impacto con sus actuaciones y en tal sentido para ellos es fundamental conocer las reales necesidades del país para con ello complementar la capacidad nacional, pues el gobierno está obligado, por la ley, a propender porque la cooperación internacional apoye el trabajo frente al desplazamiento forzoso, debe brindar información completa y confiable a los actores que pretende coordinar.

4. La información es una herramienta fundamental para la articulación de acciones. En tal sentido, el Estado debe propender por el diseño y puesta en marcha de un sistema de información amplio e incluyente, donde tengan cabida las acciones que adelanten tanto la cooperación internacional como las organizaciones de la sociedad civil y él mismo. Herramientas como el Mapa de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, podrían ser ajustadas a bajo costo, para proveer información complementaria sobre acciones frente al desplazamiento forzoso.
5. Solamente construyendo confianza entre los actores se logrará una real complementariedad de acciones, y si bien es cierto que “un compromiso confiable sólo se puede lograr después de un largo período de tiempo”⁴¹ es necesario que el gobierno empiece a generar relaciones de cordialidad y seguridad que permitan fortalecer sus lazos con las ONG colombianas y los cooperantes.
El generar confianza con los diferentes actores que trabajan sobre el tema, no solamente es deseable, sino una obligación gubernamental impuesta por la ley, ya que ello determina la efectividad del trabajo y, en último término, el cumplimiento de las obligaciones estatales para con la población desplazada.
6. Dado que en Colombia hay un gran número de actores involucrados en la atención al desplazamiento, vale la pena que el gobierno y los cooperantes, acuerden procedimientos comunes que permitan atender el problema con mayor facilidad, celeridad y oportunidad.
7. La diferencia en las ópticas de intervención del gobierno colombiano y los cooperantes en el país, sería salvable si se generan alternativas de reubicación tan agresivas como las de retorno. Históricamente en Colombia se han desarrollado procesos de reubicación con y sin la anuencia del Estado, de forma que se tienen fuentes de información que podrían ser utilizadas en un proceso de formulación de política pública que favorezca esta práctica. La Alcaldía de Bogotá, por ejemplo, en el marco de un proyecto financiado con cooperación de la Comisión Europea, ha comenzado un proceso de suscripción de acuerdos interdepartamentales con las gobernaciones de Tolima y Huila, tendientes a futuros procesos de reubicación.
8. Según lo establecido en el Principio Rector No. 25, el gobierno debe garantizar el ejercicio de la asistencia humanitaria por terceros, cuando él no esté en capacidad de prestar la ayuda individualmente. En tal sentido, el gobierno debería extender los beneficios que tienen los cooperan-

⁴¹ North, Douglass. “Evolución histórica de las formas de gobierno”. En: *Revista de Economía Institucional*, No. 2, Bogotá, Universidad Externado de Colombia (Primer semestre de 2000), p. 134.

tes oficiales a los cooperantes privados, particularmente para el caso de atención humanitaria de emergencia. Esto es, brindar apoyo en el establecimiento legal de organizaciones no gubernamentales internacionales en Colombia, visas de trabajo, exenciones de impuestos, entre otros.

9. Para alcanzar procesos sostenibles y el empoderamiento local de las iniciativas adelantadas, se propone hacer efectivo un enfoque regional y participativo que considere las variables culturales y territoriales. Para ello, es recomendable aplicar el principio de cooperación internacional que indica que las comunidades beneficiarias deben formular sus propias iniciativas.
10. Si bien el desplazamiento interno es causado por el conflicto, se debe tener en cuenta que el riesgo es producto de la amenaza y la vulnerabilidad. Sobre la amenaza debe trabajar el gobierno (conflicto), sin embargo, sobre el componente de vulnerabilidad, la cooperación internacional puede jugar un papel decisorio. Colombia se caracteriza por la “falta de un tejido social fuerte, organizado y coherente; con la precariedad del ejercicio de una ciudadanía en verdad sujeta y actuante frente a sus deberes y derechos. Cuando el ciudadano se refugia en su propia soledad, en partidos políticos que actúen como poleas de amarre entre los intereses colectivos y las decisiones del Estado, de medios de comunicación

alternativos que no sólo sirvan a los intereses de los grupos económicos, así como la falta de respeto a la protesta ciudadana, dan cuenta de la fragilidad de nuestra incipiente sociedad civil”⁴². Propender por un esfuerzo conjunto de fortalecimiento social e incremento de la presencia estatal, disminuye los niveles de vulnerabilidad de las personas frente al desplazamiento forzoso.

Cada región colombiana tiene particularidades culturales y sociales que determinan su capacidad para enfrentar situaciones violentas. El gobierno y la comunidad internacional en el país, deben propender porque dichas particularidades sean aprovechadas de la mejor forma, en beneficio de la población, y así fortalecer el tejido social y generar sinergias que permitan disminuir el riesgo de desplazamiento.

11. El accionar del gobierno y la cooperación internacional debe fortalecer la perspectiva de futuro, de modo que desde la asistencia humanitaria se planteen acciones que faciliten medios de vida y existencia sostenibles. La extrema vulnerabilidad que afronta la población desplazada exige un acompañamiento humanitario desde la etapa de emergencia y hasta el reestablecimiento socioeconómico de los afectados. Una real articulación de esfuerzos se deberá ver reflejada en el logro de un encadenamiento efectivo y universal entre las etapas de atención.

⁴² Manrique, Op. cit., p. 49.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- ASOCIACIÓN NACIONAL DE AYUDA SOLIDARIA, CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS JOSÉ ALVEAR RESTREPO, COMITÉ PERMANENTE POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS y HUMANIDAD VIGENTE CORPORACIÓN JURÍDICA. *El desplazamiento forzado en Colombia, Análisis y propuestas de la Coordinación Nacional de Desplazados y ONG de derechos humanos*. Bogotá, s.n., 2001. 76 p. ISBN 958-96044-1-2.
- ESCUELA LATINO AMERICANA DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO. *Efectos económicos del desplazamiento forzado en Colombia: Departamentos de Antioquia, Bolívar y Valle del Cauca: 1997 – 2004*. Cartagena, Universidad de San Buenaventura de Cartagena, 2005, 201.
- . *Cooperación para el desarrollo: Unión Europea – América Latina fuentes documentales en las áreas de política y metodológicas 1990 – 2005*. Cartagena, Universidad de San Buenaventura de Cartagena, 2005, 87 p. + disco compacto.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA IBEROAMÉRICA –SECIPI ESPAÑA, COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA A REFUGIADOS –FUNDACIÓN CEAR y ASOCIACIÓN NACIONAL DE AYUDA SOLIDARIA –ANDAS COLOMBIA. *Desplazamiento forzado en Colombia, normas para la prevención y atención*. Bogotá, EMAR, 1999, 254 p.
- ZEA, María C. *Fundamentos jurídicos de la cooperación internacional en Colombia*. Bogotá, Juan Carlos Zorrilla Amelines, 2002, p. 163. ISBN 958-33-3851-6.

Compilaciones de artículos y ponencias

- ARDILA, Martha; CARDONA, Diego y RAMÍREZ Socorro. *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Bogotá, Fescol, 2005, 394 p. ISBN 958-8101-20-4.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO. *Compilación sobre desplazamiento forzado; Normas, doctrinas y jurisprudencia nacional e internacional*. Bogotá: Alejandro Valencia Villa, 2001, p. 545. ISBN 958-96929-5-8.
- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN. *Mito y realidad de la ayuda externa*. Lima, Metrocolor, 2000, 113 p.
- ENCUENTRO NACIONAL DE DESPLAZADOS. (2º : 2002, Bogotá). *Memorias del II Encuentro Nacional de Desplazados*. Bogotá, Antropos, 2003, 125 p.
- ENCUENTRO “POBLACIONES DESPLAZADAS Y COOPERACIÓN. EXPERIENCIAS DE DESARROLLO COMUNITARIO”. (Montelíbano: 2001), *Memorias del Encuentro*. Montería, Víctor Negrete Barrera, 2002, 81 p.
- ESCUELA NACIONAL SINDICAL. “El derecho a no ser desplazado: antropología, derechos e instrumentos”. En *Cuaderno de Derechos Humanos*, No. 7, Medellín, Jorge Giraldo Ramírez, 1999, 103 p.
- FORO INTERNACIONAL “DESPLAZADOS INTERNOS EN ANTIOQUIA” (1998: Medellín). “El desplazamiento por la violencia en Colombia: experiencias, análisis y posibles estrategias de atención en el Departamento de Antioquia”, *Memorias del Foro Internacional “Desplazados Internos*

en Antioquia”. Medellín, Ecoe Ediciones, 2000, 212 p. ISBN 958-648-221-9.

SEMINARIO INTERNACIONAL “ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS EN RESTABLECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO” (Bogotá, 2003). *Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia: análisis y recomendaciones*. Bogotá, Panamericana Formas e Impresos, 2004, 265 p. ISBN 958-33-6319-7.

SEMINARIO INTERNACIONAL DESPLAZAMIENTO: IMPLICACIONES Y RETOS PARA LA GOBERNABILIDAD, LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS (2º: 2002, Bogotá). *Destierros y desarraigos*. Bogotá: Beatriz Peña Trujillo, 2003, 385, p. ISBN 958-33-4574-1.

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE “DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA, CONFLICTO, PAZ Y DESARROLLO” (Bogotá, 2000). *Desplazamiento interno en Colombia: conflicto, paz y desarrollo*. Bogotá, Kimpes, 2001, 340 p. ISBN 958-33-2933-9.

SEMINARIO INTERNACIONAL “TUTELANDO LOS DERECHOS: RESPUESTAS SOCIALES E INSTITUCIONALES AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA” (3º: 2004, Bogotá). *Tutelando los derechos: respuestas sociales e institucionales al desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, Ruben’s Impresores, 2006, 225 p. ISBN 958-33-8054-7.

SEMINARIO – TALLER: INTERNACIONAL DE CONTEXTUALIZACIÓN SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y REFUGIO EN ZONAS DE FRONTERA (2004, Bogotá). “Memorias del Seminario – Taller Internacional de Contextualización sobre Desplazamiento Forzado y Refugio en Zonas de Frontera”. Bogotá, Panamericana Formas e Impresos, 2005, 235 p.

Publicaciones de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES

“Las mujeres en la guerra: de la desigualdad a la autonomía política”. En *Documentos CODHES*, No. 2. Bogotá, Diego Fernando Henao Arcila, 2004 121 p. ISBN 958-33-6702-8.

“Cifras e indicadores del desplazamiento forzado y derechos humanos en Colombia”. En *Documentos CODHES*, No. 3. Bogotá, s.n., 2005, 107 p. ISBN 958-33-7736-8.

Publicaciones de la Iglesia colombiana

CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA, CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO. *Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995 - 2005*. Bogotá, CODHES, 2006, 184 p. ISBN 958-33-8853-X.

_____. *Desplazados por la violencia en Colombia*. Santafé de Bogotá, Conferencia Episcopal de Colombia, 2005. 160 p. ISBN 958-663-001-3.

_____. et al. *Sistematización proyecto Iglesia y desplazados: encuentro solidario*, Bogotá, Arfo, 2006, 105 p. ISBN 958-8198-29-1.

Documentos oficiales

AGENCIA COLOMBIANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. “Declaración de Londres”. [online]. Texinfo. [Londres, Inglaterra]: WinsSpiel, 2003 [cited 25 feb, 2006]. Available from World Wide Web: <http://www.presidencia.gov.co/cne/2003/julio/10/10102003.htm>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Visión Colombia 2019. [online]. Texinfo. [Bogotá, Colombia]: WinsSpiel, 2005 [cited 25 feb, 2006]. Available from World Wide Web: http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=366

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Estrategia Colombiana de Cooperación Internacional*. Cartagena, s.n., 2005, 67 p. + 1.

_____. *Plan Nacional de Desarrollo: un Cambio para Construir la Paz*. Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 1998.

_____. *Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 2002.

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. “Reglamento Operativo del Plan de Generación de Empleo Urbano”. Santafé de Bogotá, RSS, 1996.

_____. *Guía de atención integral a la población desplazada por la violencia*. Bogotá: Bogotá, 2001.

Documentos del Departamento Nacional de Planeación - Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Documento CONPES 2924, Bogotá, DNP, 1995. 14 p.

Documento CONPES 3057, Bogotá, DNP, 1997. 13 p.

Documento CONPES 3057, Bogotá, DNP, 1999, 14 p.

Documento CONPES 3115, Bogotá, DNP, 2001. 10 p.

Documento CONPES No. 3278, Bogotá, 2004, 20 p.

Documento CONPES 3400, Bogotá, DNP, 2005. 29 p.

Documentos de la Defensoría del Pueblo.

Desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2003. p. 1 – 142.

Duodécimo informe del defensor del pueblo al Congreso de la República. Bogotá, División Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, 2005, ISBN 958-9353-48-7.

Sentencias de la Corte Constitucional Colombiana

SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

T-985 de 2001, MP: Clara Inés Vargas.

T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

T-25 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

T-327 marzo de 2004, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

PUBLICACIONES DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL JAPÓN –JICA. *Informe Anual 2005 Colombia*. Bogotá, Diga, 2006. pp. 1 – 10.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Contexto para el análisis de la situación de los derechos humanos en Colombia. [online]. Texinfo. [Washington, Estados Unidos]: Winspiel, 1999 [cited 26 abr., 2006]. Capítulo 1. Available from World Wide Web: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Colom99sp/capitulo-1.htm>

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de País – Colombia 1999*. Capítulo VI: “Desplazamiento forzado interno”. [online]. Texinfo. [Washington, Estados Unidos]: Winspiel, 2000 [cited 25 abr., 2006]. Available from World Wide Web: <http://www.cidh.org/annualrep/2005sp/cap.6.htm>

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Informe Anual 2005*, Colombia, s.l. : s.n., p. 40.

HUMAN RIGHTS WATCH. Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en el mundo 1999 : Colombia. [online]. *Texinfo*. [s.l.]: Winspiel, 1999 [cited 27 abr., 2006]. Available from World Wide Web: http://www.hrw.org/spanish/inf_anual/1999/americas/colombia.html

MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA, *Carta humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*. Ginebra, Proyecto Esfera, 2000, 271 p.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados*. [online]. Texinfo. [Nueva York, Estados Unidos]: Winspiel, dic. 1950 [13 mar., 2006]. Available from World

Wide Web: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/o_c_ref_sp.htm

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS - COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Comunicado de Prensa No. 20/97, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1997*, OEA/Ser.LVII.98, Doc. 7 rev., Washington, OEA, 1998, 1214 p.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS - CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. Comisión de Derechos Humanos. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Documento E/CN.4/1998/53/Add.2. [online]. Texinfo. [Nueva York, Estados Unidos]: WinSpiel. 1950 [cited 25 feb., 2006]. Available from World Wide Web: <http://www.cidh.org/annualrep/2005sp/cap.6.htm>

Publicaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, 1999 – 2002. Bogotá, Impresión Sáenz & Cia., 2002, 190 p.

Balance de la política de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 2002-2004. Bogotá, Panamericana Formas e Impresos, 2004, 191 p. ISBN 958-33-7018-5.

Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos – 2005. [online]. Texinfo. [Bogotá, Colombia]: WinSpiel. 2006 [cited 25 feb., 2006]. Available from World Wide Web: <http://www.acnur.org/pais/docs/964.pdf>

Documentos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. [online]. Texinfo. [Paris, Francia]: WinSpiel. 1960 [cited 25 feb., 2006]. Available from World Wide Web: http://www.oecd.org/document/7/0,2340,en_2649_34483_1915847_1_1_1_1,00.html

Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI. Madrid, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, 1999, 84 p.

Declaración de Cartagena [online]. Texinfo. [Cartagena, Colombia]: Winspiel, 2005 [cited 25 feb, 2006]. Available from World Wide Web: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/internacional/DeclaraciondeCartagena.do>

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

NIÑO, José F. “Las migraciones forzadas de población, por la violencia, en Colombia: una historia de éxodos, miedo, terror y pobreza”. En *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, No. 45 (33) [online]. Texinfo. [Barcelona, España]: WinSpiel, ago. 1999 [cited 27 abr., 2006]. Número extraordinario dedicado al I Coloquio Internacional de Neocrítica. Available from World Wide Web: <http://www.ub.es/feocrit/sn-45-33.htm>

PECAUT, Daniel. “Los desplazados: un problema social y político”. [online]. Texinfo. [Paris, - Francia]: WinSpiel, may 1999 [cited 13 jun., 2006]. Available from World Wide Web: http://docencia.udea.edu.co/lms/moodle/file.php?file=/65/pecaud_los_desplazados_un_problema_social_y_politico.doc

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. “La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo: objetivos, puesta en práctica y críticas”, en *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, No. 33. Bilbao, Ed. Lankopi, 2002.

ZAFRA ROLDAN, Gustavo. “Los desplazados internos por la violencia: un problema fundamental en Colombia”. [online]. Texinfo. [Bogotá, Colombia]: WinSpiel, [cited 27 mar., 2006]. Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales. Available from World Wide Web: <http://www.oas.org/juridico/spanish/zafra.html>

ZULUAGA, Jaime. “La guerra interna y el desplazamiento forzado”. [online]. Texinfo. [Bogotá, Colombia]: WinSpiel, [cited 27 mar., 2006]. Document produced by deskPDF unregistered: <http://www.docudesk.co> Available from World Wide Web: http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/2004945/docs_curso/descargas/2da%20sesion/Basica/Jaime_zuluaga.pdf

Anexo A

SITUACIÓN SOCIAL ANTES Y DESPUÉS DEL DESPLAZAMIENTO

Para realizar una aproximación conceptual a la caracterización y consecuencias del desplazamiento interno, se deben tener en cuenta sus dimensiones en la esfera personal y colectiva. A nivel individual, la población desplazada ve derrumbado su proyecto de vida y afectada su salud mental, emocional y social, mientras es víctima de una continua y acumulativa afectación de sus derechos fundamentales: a la vida, a la libertad, a la integridad física, a la seguridad personal y la unidad familiar, entre otros.

En su dimensión colectiva el desplazamiento produce desarraigo, decrecimiento social y económico a causa del desempleo, interrupción en los ciclos de educación, salud y seguridad social: las medianas y grandes ciudades son los receptores por excelencia de población desplazada, que a su llegada se ve obligada a ubicarse en zonas subnormales de las ciudades donde el nivel y calidad de los servicios sociales es tradicionalmente insuficiente, debiendo competir por ellos, con la población en pobreza histórica que los ocupan⁴³.

La población en riesgo de desplazamiento es mayoritariamente rural y agraria⁴⁴, y presenta indicadores sociales históricos relativamente bajos, sin embargo al momento de desplazarse esos indicadores se agudizan, incrementando su condición de vulnerabilidad.

Pese a los esfuerzos estatales y no estatales para expandir la asistencia a la población desplazada, sus condiciones en los lugares de recepción son bastante precarias. Pocas familias se vinculan a los mercados laborales, y su ingreso exiguo ubica a casi todos los hogares bajo la línea de pobreza. Cerca de la mitad de los niños de familias desplazadas están desnutridos, un porcentaje significativo no asisten al colegio y muchos trabajan para contribuir con el ingreso familiar (OIM, 2002)⁴⁵

Tanto Acción Social (a través del Sistema Único de Registro, SUR) como CODHES analizan algunos de estos indicadores. Dadas las diferentes metodologías utilizadas, las cifras difieren entre uno y otro registro y en tal sentido, se tomaron como muestra únicamente los indicadores más relevantes y analizados por las dos fuentes.

⁴³ A las ciudades medianas y grandes, por lo general llega la población que ha sufrido desplazamientos definitivos (aquella que no puede o no desea retornar a su lugar de expulsión y prefiere asentarse en ellas o reubicarse en otra zona del país) y desplazamientos intermitentes (caracterizados por desplazamientos sucesivos). Sin embargo, la población que afronta desplazamientos temporales, suele ubicarse en lugares relativamente cercanos a su residencia habitual.

⁴⁴ Si bien mayoritariamente la población desplazada es de origen rural, no debería dejarse de lado el desplazamiento intra-urbano del cual ciudades como Medellín y más recientemente Cúcuta y Bucaramanga son críticos exponentes.

⁴⁵ Ibañez, Ana; Moya, Andrés; Velásquez, Andrea. "Hacia una política proactiva para la población desplazada", Resumen ejecutivo. Bogotá, Universidad de los Andes, 2006, p. 2.

DESPLAZAMIENTO POR SEXO

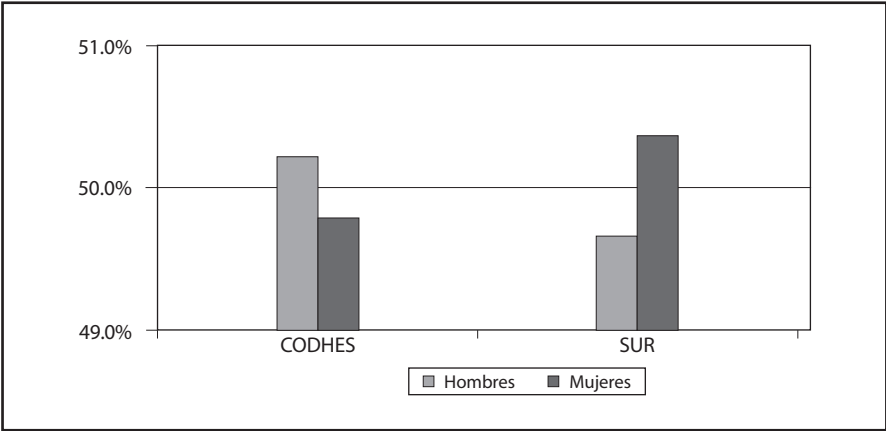


Gráfico de la autora. Datos de origen: Sistema Único de Registro, SUR, de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES.

NIVELES DE ASISTENCIA ESCOLAR ANTES Y DESPUÉS DEL DESPLAZAMIENTO
SEGÚN INFORMACIÓN DE CODHES

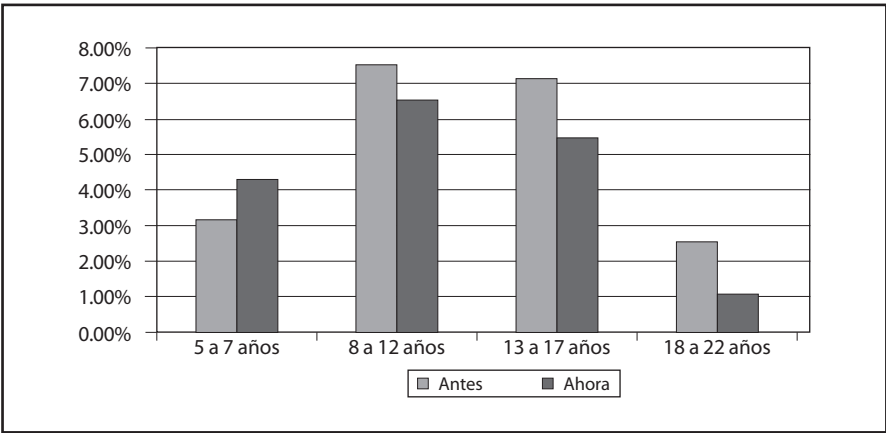


Gráfico de la autora. Datos de origen: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES.

NIVELES DE ASISTENCIA ESCOLAR ANTES Y DESPUÉS DEL DESPLAZAMIENTO SEGÚN INFORMACIÓN DE ACCIÓN SOCIAL

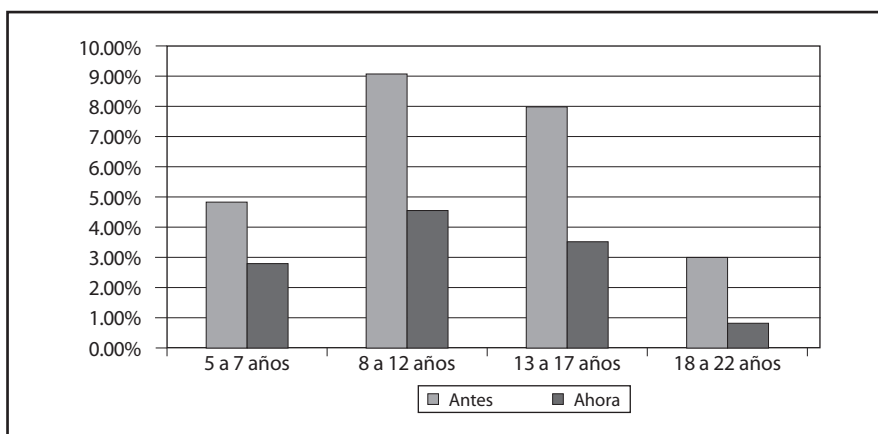


Gráfico de la autora. Sistema Único de Registro, SUR, de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

La asistencia escolar no solamente determina los niveles de educación de la población desplazada, sino que también se constituye en un indicador de inclusión social de esta. “Aun-

que la asistencia educativa mejora con respecto a los municipios de origen, se encuentra por debajo de aquella de la población pobre e indigente en los municipios de recepción”⁴⁶.

NIVELES DE AFILIACIÓN AL SISTEMA DE SALUD

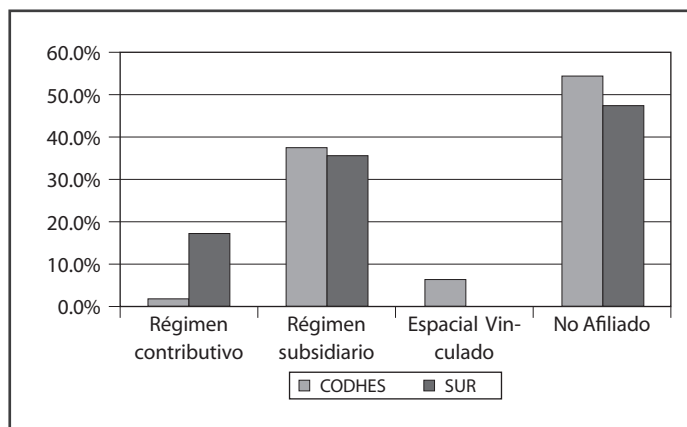


Gráfico de la autora. Datos de origen: Sistema Único de Registro, SUR, de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES.

⁴⁶ Ibid., p. 4.

La cifra de personas desplazadas no afiliadas al sistema de salud es altamente preocupante, aunque según el CONPES 3400 de 2005, esta población tiene dos opciones de

acceso: 1) vía oferta, 2) mediante la asignación de recursos nacionales a entidades territoriales, destinadas específicamente al sector salud⁴⁷.

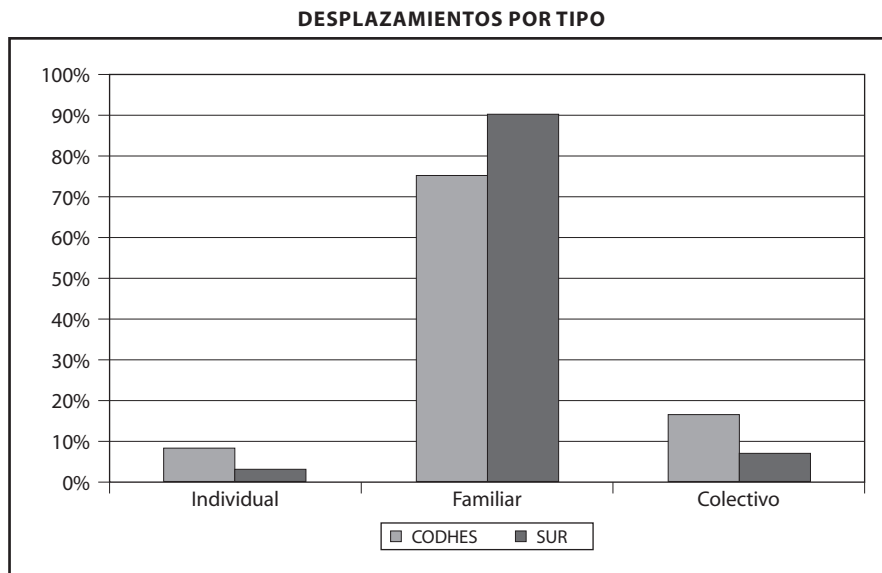


Gráfico de la autora. Datos de origen: Sistema Único de Registro, SUR, de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES.

⁴⁷ El mismo documento en su acápite “Medidas para asegurar la atención a la población desplazada”, hace énfasis en que “el Ministerio de la Protección Social realizará las gestiones que correspondan para asegurar que las Administradoras del Régimen Subsidiado, ARS, presten el servicio a la población afiliada en todo el territorio nacional”.

Anexo B

IMPACTO GEOGRÁFICO DEL DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA

La principal causa de desplazamiento en Colombia es el conflicto armado y sus actividades conexas (incursiones militares de grupos paramilitares, guerrilla y ejército; amenazas;

combates y fumigación de cultivos ilícitos entre otros)⁴⁸. En tal sentido, no es de extrañar que las regiones con mayores índices de expulsión de población sean aquellas donde el conflicto interno se presenta más intensamente. Algunas regiones presentan la doble condición de ser expulsores y receptores de población.

PRINCIPALES DEPARTAMENTOS EXPULSORES DE POBLACIÓN DESPLAZADA

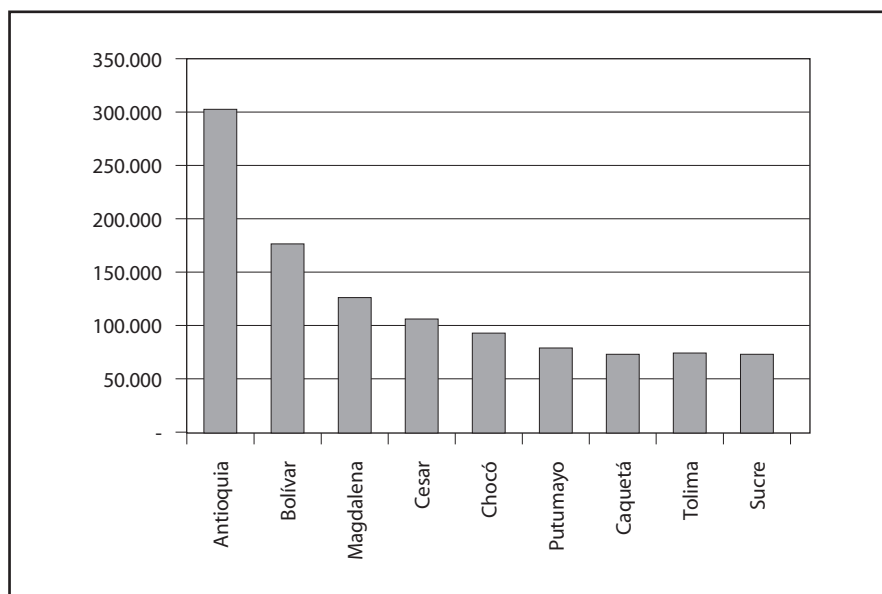


Gráfico de la autora. Datos de origen: Sistema Único de Registro, SUR, de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

⁴⁸ Si bien para las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional la fumigación de cultivos ilícitos es una actividad conexas al conflicto interno, el gobierno colombiano ha negado esta relación argumentando que dicha actividad es realizada legítimamente por el Estado y en tal sentido no la toma en cuenta en su análisis.

PRINCIPALES DEPARTAMENTOS RECEPTORES DE POBLACIÓN DESPLAZADA

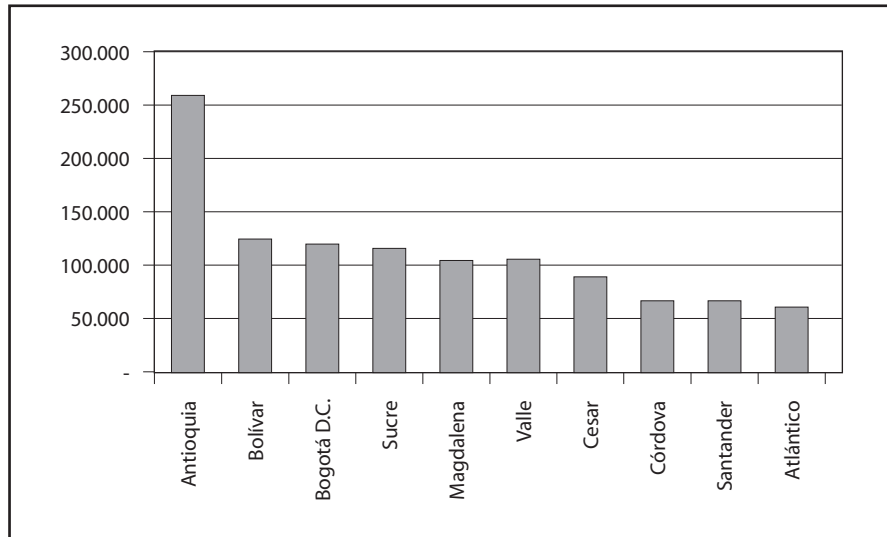


Gráfico de la autora. Datos de origen: Sistema Único de Registro, SUR, de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

La información producida por Acción Social sobre el tema soporta la toma de decisiones y el desarrollo de acciones preventivas, de emergencia, transición y estabilización socio-económica. Sin embargo, no existen reales indicadores del impacto que tiene el desplazamiento sobre las poblaciones expulsoras

y receptoras; no se ha desarrollado un análisis que permita determinar el costo que asume un departamento en términos de crecimiento regional y desarrollo social al perder parte de su población; ni se ha medido la capacidad de los municipios receptores para asumir una nueva carga poblacional⁴⁹.

Arango Domínguez, Ana María.

“10 años de desplazamiento forzoso en Colombia. La política, la cooperación internacional y la realidad de más de dos millones de colombianos”, en *Oasis* 2007 - 2008, núm. 13, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 5-43.

⁴⁹ La Universidad de los Andes, con el apoyo de la Pastoral Social, viene desarrollando una investigación sobre los costos del desplazamiento en Colombia. Al momento de elaboración del presente trabajo, la Universidad, en cabeza de tres investigadores: Ana Ibáñez, Andrés Moya y Andrea Velásquez, había producido el documento “Hacia una política proactiva para la población desplazada – Resumen ejecutivo”, como punto de partida de un nuevo grupo de estudios. Según el mencionado documento “El valor agregado de la pérdida de activos para la totalidad de la población desplazada asciende a \$5.3 billones, lo cual corresponde al 1.4 por ciento del PIB de 2004”.

Reclutamiento de niños y niñas: fenómeno invisibilizado, crimen manifiesto

Verónica Hinestroza-Arenas*

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

Correo electrónico:

hinestrozaveronica@yahoo.com

"Se escuchaban tantas historias acerca de la guerra, que parecía que estuviera sucediendo en otra tierra, en una muy lejana"⁵⁰.

Ismael Beah⁵¹

INTRODUCCIÓN

A pesar de la creciente atención y condena internacional a la problemática del reclutamiento de niños y niñas en las filas de grupos armados, en Colombia la misma resulta pre-

ocupante, pero ajena. Para muchos el tema es familiar únicamente porque películas como *Voces inocentes*⁵¹ y *Diamante de sangre*⁵² han llamado la atención, al menos parcialmente, sobre las dimensiones de dicho fenómeno.

* Artículo recibido el 4 de julio de 2007. Aceptado el 24 de agosto de 2007.

⁵⁰ Beah Ismael, (2007). *A long way long: memories of a child soldier*. Farrar, Straus and Giroux, New York, p. 5 (Traducción de la autora).

⁵¹ Ismael Beah vivió la crueldad de la guerra civil en Sierra Leona. Beah fue reclutado por el ejército y posteriormente rehabilitado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Como parte de su reintegración fue ubicado con su tío (único familiar vivo) a las afueras de Freetown. Cuando el conflicto llegó a la capital, Ismael huyó a los Estados Unidos. Hoy Ismael tiene 29 años y es el autor de un libro que relata sus vivencias como niño soldado.

⁵² *Voces inocentes* es una producción de Luis Mandoki, Alejandro Soberón y Lawrence Bender, que refleja la situación vivida por niños de El Salvador durante la guerra civil entre el Estado y el Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí, en la década de los 80. En dicho contexto los niños, generalmente de doce años, se veían expuestos tanto al reclutamiento por parte del Ejército Nacional, como de la guerrilla.

⁵² *Diamante de sangre* es una producción de Warner Bros dirigida por Edward Zwick. La película evidencia en su trama el impacto del tráfico de diamantes y del reclutamiento de menores por parte de la guerrilla del Frente Unido Revolucionario, durante la guerra civil de Sierra Leona.

Ambas producciones son acertadas en sus señalamientos sobre el temor y la manipulación que afrontan niños y niñas de cara al reclutamiento; *Voces inocentes*, por ejemplo, presenta como los niños salvadoreños pasaban noches escondidos en los techos de las casas para no ser reclutados. En la actualidad algo similar sucede en Uganda del Norte donde alrededor de 30.000 niños caminan cada noche, distancias hasta de 7 kilómetros, para dormir en los centros de las grandes ciudades y evitar así el riesgo de ser reclutados en sus pueblos⁵³. En Colombia las amenazas de reclutamiento se traducen en el desplazamiento⁵⁴ de familias enteras⁵⁵ (Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, 2004). De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en Colombia más de 2 millones de niños y niñas son víctimas del desplazamiento forzado (*Caracol Radio*, 2007).

Por su parte, *Diamante de sangre* evidencia algunas de las técnicas utilizadas por los grupos armados para quebrar y dominar la voluntad de niños y niñas, destacando: el uso de narcóticos, el asesinato forzado o la mutilación de sus familiares y de los miembros de sus propias

comunidades, y la inducción al reclutamiento de otros niños.

Por su temeridad los niños y niñas soldados son generalmente utilizados para liderar las filas de combate, pero además son obligados a cumplir funciones como cocinar, espiar, y trabajar en la búsqueda de diamantes. En Colombia entre 11.000 y 14.000 niños son víctimas del reclutamiento forzado (Human Rights Watch, 2006), y en el marco del mismo se encuentran principalmente expuestos al combate armado, al desarrollo de labores logísticas, a trabajos de inteligencia y a la fabricación de explosivos (Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, 2007).

De acuerdo con la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia, los niños y niñas soldados en Colombia son víctimas de torturas, abuso sexual, esclavitud sexual, anticoncepción forzada y detención prolongada. Adicionalmente dichos niños y niñas padecen la separación de sus familias y ven vulnerados sus derechos a la educación, la recreación y el libre desarrollo de la personalidad (Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, 2004).

⁵³ Este fenómeno se conoce como “night commuting” y sus dimensiones han llevado a las organizaciones humanitarias presentes en la zona a crear campamentos especiales para que los niños pasen la noche. De acuerdo con Amnistía Internacional, la mayoría de niños y niñas huyen cada noche sin la protección de sus familiares, lo cual aumenta el riesgo de que sean abusados o explotados sexualmente (Amnistía Internacional, 2005).

⁵⁴ El documento: *Informe conflicto armado en Colombia. Fronteras: la infancia el límite*, plantea que “muchas familias indican que se desplazaron porque les ‘iban a reclutar el niño’”. Según el mismo informe este fenómeno predomina en los departamentos de Meta, Caquetá y Putumayo (Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, 2007).

⁵⁵ Colombia sufre la crisis de desplazamiento interno más alarmantes del mundo, con un aproximado de 3 millones de víctimas (ACNUR, 2007).

PROBLEMA

Tal y como lo narra Ismael Beah en su libro *Along way gone: memories of a boy soldier*, para él, un niño de clase media en Sierra Leona, tanto la guerra en su ciudad, como el asesinato de su familia, y su posterior reclutamiento resultaba inimaginable. Ismael había oído hablar de la guerra y hasta llegó a ver algunos desplazados cruzar cerca de su casa, pero ni él, ni su familia o amigos, sintieron jamás que el conflicto los tocaría.

A gran parte de Colombia le sucede lo mismo que a Ismael: el contraste entre las condiciones de vida, los miedos y las percepciones de aquéllos que padecen los efectos directos del conflicto armado, y aquéllos que aun lo sienten ajeno, es evidente en el país. Esta dicotomía ha llevado a que en muchos casos se ignore la cruel realidad de las miles de víctimas civiles del conflicto, y a que se pasen por alto las consecuencias de fenómenos que como el reclutamiento, marcan diariamente la infancia de niños y niñas.

El objetivo final de este artículo es dar luces sobre las dimensiones e implicaciones legales tanto de la práctica del reclutamiento de niños y niñas, como de la impunidad que la caracteriza. Este documento destaca, además, las características principales del fenómeno, y pretende crear conciencia sobre los cientos de niños y niñas que corren el riesgo de ser reclu-

tados en Colombia cada año, y sobre los miles que ya empuñan un fusil y sirven a grupos armados no estatales.

1. NIÑOS SOLDADOS Y RECLUTAMIENTO

“En realidad no es difícil convertir a un niño en un asesino. Solo se requieren coerción y extrema violencia, las cuales se dan con facilidad en contextos de guerra”.

Ismael Beah⁵⁶

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 define que un niño es “todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. Colombia ratificó la Convención el 28 de enero de 1991 mediante la Ley 12 del mismo año, y concuerda, en su ordenamiento interno, con que la mayoría de edad se alcanza a los 18 años⁵⁷.

Un niño soldado es todo ser humano menor de 18 años de edad quien es parte de un grupo armado regular o irregular. Su vinculación puede ser directa, es decir, como combatiente, o indirecta en calidad de cocinero, espía, portero, mensajero, esclavo sexual o esposa a la fuerza, entre otros (UNICEF, 2007; Becker, 2004; Machel, 2001).

El reclutamiento de niños y niñas suele presentarse en una de tres modalidades: obligatorio, forzado o voluntario. El reclutamiento obligatorio es aquel practicado por las fuerzas

⁵⁵ Tenove, Chris. (2007). *Can kids be war criminals?*, en: <http://thetyee.ca/Books/2007/06/11/KidCriminals> (Consultado en mayo 15 de 2007). Traducción de la autora.

⁵⁷ “El artículo 1 de la Ley 27 de 1997 establece que ‘para todos los efectos legales, llámese mayor de edad, o simplemente mayor, a quien ha cumplido diez y ocho (18) años’” (Sentencia C-172/04).

armadas nacionales de acuerdo con lo dispuesto en su legislación interna. Dicha práctica está prohibida por el Derecho Internacional Humanitario (DIH), cuando se trata de niños y niñas menores de 15 años⁵⁸. El artículo 2 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados, eleva las disposiciones del DIH a la edad de 18 años. y establece que los estados partes del mismo “velarán porque no se reclute obligatoriamente en sus fuerzas armadas a ningún menor de 18 años”.

Colombia aprobó los cuatro convenios de Ginebra de 1949 y los dos protocolos adicionales de 1977, instrumentos principales del DIH, así como el Protocolo Facultativo de la Convención. De conformidad con estos compromisos internacionales y con base en lo dispuesto en la Ley nacional 418 de 1997, prorrogada y modificada mediante al Ley 782 de 2002, la Fuerza Armada colombiana no puede reclutar en sus filas a menores de 18 años.

Sin embargo, el uso de niños y niñas por parte de las Fuerzas Armadas de Colombia para obtener información de inteligencia ⁵⁹,

contradice los compromisos adquiridos por el país en la medida que involucra a los menores en el conflicto y los expone a represalias por parte de grupos armados ilegales.

Tras la entrada en vigor del Protocolo Facultativo, países como Afganistán, Dinamarca, Finlandia y Portugal han elevado la edad para el reclutamiento obligatorio, sin embargo, otros como Estados Unidos, Burma, Sudan, Burundi y Liberia aun manejan edades por debajo de los 18 años (Becker, 2004).

El reclutamiento forzado, por su parte, no se limita a la integración de menores a las filas armadas estatales sino que, además, comprende la práctica del reclutamiento por parte de grupos armados al margen de la ley. El reclutamiento forzado implica el uso de sistemas de cuotas por territorio, secuestro, amenazas a los menores y cohesión a sus familiares (McConnan & Uppard, 2001).

Una última categoría de reclutamiento es la llamada voluntaria. El reclutamiento voluntario supone la decisión libre del menor de ingresar a las filas de un grupo armado. Sin embargo, el reclutamiento voluntario suele ser resultado de la especial vulnerabilidad

⁵⁸ El Protocolo I Adicional relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales establece en el artículo 77 (2) “Las partes en conflicto tomarán todas las medidas posibles para que los niños menores de quince años no participen directamente en las hostilidades, especialmente absteniéndose de reclutarlos para sus fuerzas armadas. Al reclutar personas de más de quince años pero menores de dieciocho años, las Partes en conflicto procurarán alistar en primer lugar a los de más edad”. El Protocolo II Adicional relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacionales estableció en su artículo 4 (3c) que “los niños menores de quince años no serán reclutados en las fuerzas o grupos armados y no se permitirá que participen en las hostilidades” (Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra, 1977).

⁵⁹ Observaciones del Comité de los Derechos del Niño sobre Colombia (UNICEF y OACNUDH, 2006). En la conmemoración del quinto aniversario del Protocolo Facultativo relativo a la Participación de Niños y Niñas en el Conflicto Armado de las Naciones Unidas “Vólmir Pérez, Defensor del Pueblo, solicitó a las Fuerzas Armadas abstenerse de realizar operativos de inteligencia militar con menores desmovilizados” (Castro, 2007).

que afrontan niños y niñas en situaciones de pobreza, abuso, discriminación y exclusión (UNICEF, 2007; Hinestroza-Arenas, 2004).

2. VULNERABILIDAD

Tal y como lo demuestra un estudio del *Inter-Agency Standing Committee*, los niños y niñas que se convierten en soldados en tiempos de guerra, son básicamente los mismos que en tiempos de paz terminan en la calle o trabajando en actividades de adultos (Inter-Agency Standing Committee, 2002). En este sentido el reclutamiento voluntario en realidad no es el fruto de una decisión libre y autónoma por parte de niños y niñas, sino una salida a sus precarias condiciones de vida.

De acuerdo con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la población infantil callejera en Colombia alcanza a ser de 30.000 niños y niñas, de los cuales el 75% han sido víctimas de maltrato familiar (UNICEF y Procuraduría General de la Nación, 2005). Por su parte, ACNUR revela que de los más de dos millones de niños desplazados⁶⁰ que se calcula hay en Colombia, sólo 1 de cada 4 continua con sus estudios y dado el alto porcentaje de niños y niñas que no han sido registrados, sólo algunos pocos tienen acceso a servicios de salud (*Caracol Radio*, 2007).

En Colombia contradictoriamente, son cada vez más los niños y niñas que viven en condiciones de pobreza, extrema pobreza y desigualdad, y cada vez menos el gasto dedicado a educación, salud y servicios de atención

social para la infancia (UNICEF y OACNUDH, 2006).

A estas razones estructurales que facilitan el reclutamiento pueden sumarse: la convicción en la causa ideológica del grupo armado, y la presión social y cultural de responder, en condición de hijo (macho) o hija mayor, por la seguridad y sustento de la familia. Finalmente, una tradición familiar de militancia o el deseo de venganza contra una de las partes del conflicto, pueden inducir al menor a unirse a las filas de un grupo armado.

En Colombia sólo el 14% de los niños y niñas que se vinculan al conflicto lo hacen “voluntariamente”. De éstos un “33.3% lo hacen por atracción a las armas y uniformes, otro 33.3% por pobreza, un 16.6% por relación cotidiana con los grupos armados y un 8.3% por enamoramiento o decepción amorosa” (UNICEF, 2007).

La participación en el conflicto incrementa sustancialmente la vulnerabilidad de niños y niñas, destruye su infancia y marca su desarrollo físico y psicológico. Las secuelas físicas generalmente se derivan de la dinámica propia de los enfrentamientos armados, pero pueden ser además consecuencia de los trabajos impuestos, de las enfermedades a que son expuestos, de la mala alimentación y de los castigos y los abusos sexuales de que son víctimas. Por su parte, los efectos psicológicos del reclutamiento suelen manifestarse en la imposibilidad de niños y niñas para “desarrollar su ciclo de vida y de formación tanto a nivel académico como familiar y social”⁶¹.

⁶⁰ “Las zonas del país con mayores índices de menores de edad desplazados por la violencia son Chocó, Tumaco, Sucre y Bolívar” (*Caracol Radio*, 2007).

⁶¹ Procuraduría General de la Nación, 2005. *Análisis jurisprudencial: Corte Constitucional 1992-2003*. Bogotá, p. 80.

De acuerdo con una investigación de la Defensoría del Pueblo, realizada con niños y niñas desmovilizados; en Colombia los niños y niñas soldados experimentan el trauma de ser testigos de secuestros, torturas y asesinatos. La investigación revela además que durante su participación en el conflicto un 28% de los niños y niñas resulta herido, un 18% mata a alguien y un 40% dispara armas de fuego (Procuraduría General de la Nación, 2005).

El papel determinante de la vulnerabilidad de niños y niñas, previa al reclutamiento y las secuelas del mismo, evidencian la relevancia de que todo Estado asuma sus compromisos con los derechos de la infancia.

3. ENFOQUE DE DERECHOS

La Convención de los Derechos del Niño de 1989 es un hito en términos de protección

para niños y niñas. Además, por incluir disposiciones para tiempos de paz y de guerra, la Convención se convierte en un punto de encuentro entre el Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos en sus dimensiones civil, política, económica, social y cultural.

La Convención es el paso más concreto hacia el cambio de percepción de niños y niñas de sujetos pasivos receptores de asistencia, a participantes activos en la sociedad, portadores de derechos y centro de las agendas de desarrollo (Cantwell, 1998).

La siguiente tabla muestra el contraste entre la perspectiva de necesidades, prevaleciente en los 70 y 80, y el enfoque de derechos⁶² del niño, actual herramienta orientadora del trabajo con y para la infancia en el mundo.

TABLA I

Perspectiva de derechos Vs. Enfoque de derechos

Área	Perspectiva de necesidades	Enfoque de derechos
Percepción de niños y niñas	Dependiente objetos de caridad	Activos sujetos de derechos
Énfasis	Trabajar por los niños satisfaciendo necesidades	Trabajar con los niños garantizando derechos
Niños y desarrollo	Beneficiarios de desarrollo	Generadores de desarrollo
Responsabilidad	Moral en cabeza del Estado	Legal en cabeza del Estado y de todos los actores comprometidos con la infancia
Fin	Inmediato, de emergencia	Desarrollo sostenible. Empoderamiento

Tabla modificada de los trabajos realizados por Theis, 2004 y por White, 2004.

⁶² El enfoque de derechos encuentra fundamento en la convicción de que cada ser humanos es portador de derechos y de que estos derechos no constituyen una construcción abstracta sino principios que deben ser respetados y cumplidos en todas las instancias y por la sociedad en su conjunto (UNICEF, 2004).

La Convención refleja los pilares del enfoque de derechos, establece las prerrogativas de niños y niñas, las responsabilidades de los actores involucrados con la infancia y los principios que deben guiar las decisiones, acciones y omisiones que les afecten.

Los principios rectores de la Convención son la no discriminación (artículo 2), el interés superior del menor (artículo 3), el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6), y la participación (artículo 12).

En términos de la no discriminación, la Convención enfatiza en la obligación estatal de asegurar el goce de sus derechos a todos y cada uno de los niños y niñas bajo su jurisdicción. La no discriminación debe entenderse como la ausencia de distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias de cualquier tipo, en la garantía de los derechos de niños y niñas⁶³.

Por su parte, el principio del interés superior⁶⁴ es el que debe orientar cualquier proyecto y acción que afecte a niños y niñas. El mismo debe guiar la aplicación de todos los derechos estipulados en la Convención y de todas aquellas decisiones que afecten a niños y niñas y para las cuales no haya otro referente (Cantwell, 1998, 384).

El tercer principio exalta la importancia del respeto a la vida de niños y niñas, como derecho inherente y fundamental de todo ser humano. Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño enfatiza la importancia de la ausencia de la guerra y del fortalecimiento de la paz y la seguridad como condiciones necesarias para garantizar el derecho a la vida de niños y niñas (UNICEF, 2002). El mismo principio subraya la obligación de garantizar a niños y niñas el desarrollo y la supervivencia, entendidos como el derecho a prepararse adecuadamente para la etapa de adultez y gozar de condiciones físicas, mentales y espirituales óptimas durante la infancia.

Finalmente, el principio de participación destaca el derecho de niños y niñas a expresar sus opiniones en todo proceso que les afecte, señalando que dichas opiniones deben entenderse de acuerdo con la edad y madurez de éstos. El principio de participación debe interpretarse a la luz de los otros tres principios y en beneficio de la infancia y de la sociedad (UNICEF, 2004).

Cuando niños y niñas son reclutados, el Estado incumple sus compromisos como garante primero de la Convención y de sus

⁶³ Artículo 2 (1): "Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales".

⁶⁴ Artículo 3 (1): en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

principios rectores. El reclutamiento, además de ser una violación en sí mismo (artículos 38⁶⁵), implica discriminación en la medida que evidencia que los niños y niñas víctimas del mismo, no recibieron la protección a que tienen derecho. El reclutamiento es contrario al interés superior del menor y vulnera la garantía del derecho a la vida, el desarrollo y la supervivencia.

Tras analizar los principios de los derechos del niño a la luz del fenómeno del reclutamiento parece presentarse una contradicción entre el derecho de niños y niñas a participar en las decisiones que les afectan y la figura del reclutamiento “voluntario”. En este sentido es importante resaltar la existencia de una línea divisoria entre los conceptos de participación y protección. La casi imperceptibilidad de dicha línea hace necesario que los Estados dediquen esfuerzos significativos a evitar que los niños se vean expuestos a decisiones que les signifiquen cualquier tipo de perjuicio y/o abuso físico o mental⁶⁶.

4. AVANCES INTERNACIONALES EN CONTRA DEL RECLUTAMIENTO DE NIÑOS Y NIÑAS

Al terreno ganado por la Convención, en la protección de niños y niñas contra el reclutamiento, se sumó en 1994 el interés del entonces secretario general de las Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghaly, por realizar un estudio sobre las condiciones de niños y niñas en los conflictos armados existentes. Dicho estudio fue realizado en un período de dos años bajo la dirección de Graça Machel, antigua ministra de educación de Mozambique, y sus alarmantes resultados sobre las dimensiones del fenómeno del reclutamiento encendieron la alarma mundial sobre el tema, y lo situaron en la *agenda internacional* (*No Peace without Justice*, 2002).

En 1997, un año después de la entrega del informe, el secretario general nombró a la primera Representante Especial de las Naciones Unidas para los Niños en el Conflicto

⁶⁵ Artículo 38 (1): “Los Estados Partes se comprometen a respetar y velar porque se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño”, (2): “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades” (3): “Los Estados Partes se abstendrán de reclutar en las fuerzas armadas a las personas que no hayan cumplido los 15 años de edad. Si reclutan personas que hayan cumplido 15 años, pero que sean menores de 18, los Estados Partes procurarán dar prioridad a los de más edad”.

⁶⁶ Artículo 19 (1): “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”.

Armado⁶⁷. También en 1997 se acordó el documento de Principios y Mejores Prácticas para la Prevención del Reclutamiento de Niños en las Fuerzas Armadas y para la Desmovilización y Reintegración Social de Niños Soldados en África, más conocido como los Principios de Ciudad del Cabo⁶⁸.

En 1998 un grupo de ONG creó una coalición⁶⁹ para oponerse globalmente al reclutamiento y para crear conciencia sobre dicho flagelo. El mismo año la organización sueca Save the Children, hizo el lanzamiento de su base de datos sobre el reclutamiento, y 60 países ratificaron en Roma el Estatuto de la Corte Penal Internacional, cuyo articulado compila y eleva los estándares de protección de niños y niñas en el marco de la guerra (*Save the Children*, 2007).

En 1999 la comunidad internacional ratificó la Convención 182 sobre la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil⁷⁰, y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó su primera resolución específicamente dirigida al reconocimiento de su competencia frente al tema de protección de la infancia involucrada en conflictos armados. La resolución 1261 llama a los estados miembros a evitar la impunidad por crímenes cometidos en contra de niños y niñas y a cumplir con sus compro-

misos frente al derecho internacional (Consejo de Seguridad, 1999).

El siglo XXI inició con la presentación de la resolución 1371 de 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante la cual el mismo le solicitó al Secretario General publicar una lista con los actores practicantes del reclutamiento de niños y niñas (Becker, 2004). A esta resolución le han seguido otras como la 1460 de 2003, que buscan la aplicación de las normas y principios desarrollados para la protección de niños y niñas en contextos de conflicto armado.

En el 2002, entró en vigor el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados. El mismo, además de elevar la edad para el reclutamiento estatal a 18 años, y prohibir a los grupos armados no estatales reclutar o utilizar en las hostilidades a niños y niñas, deja en cabeza de los estados partes la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para impedir y penalizar el reclutamiento (artículos 1, 2 y 4).

Más recientemente, en febrero de 2007, la comunidad internacional recibió el documento de los *Acuerdos de París para proteger a los niños ilegalmente reclutados o utilizados por fuerzas armadas o grupos armados* (Los acuer-

⁶⁷ Olara Otunno.

⁶⁸ *Principles and Best Practices on the Prevention of Recruitment of Children into the Armed Forces and on Demobilization and Social Reintegration of Child Soldiers in Africa. Cape Town Principles* (Traducción de la autora).

⁶⁹ *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers*.

⁷⁰ Artículos 1 y 3: “Los Estados Partes deberán adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia, en particular, el reclutamiento forzoso y obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados” (CICR, 2002).

dos de París)⁷¹ y el documento de *Lineamientos sobre niños asociados a fuerzas armadas o grupos armados* (Los principios de París)⁷².

Estos documentos se basan en los estándares internacionales en materia de reclutamiento de menores y en los Principios de Ciudad del Cabo. Los mismos reconocen, que “en situaciones de conflicto armado, los estados y los grupos armados son los actores primeramente responsables de la protección de civiles” (Paris Principles, 2007, parágrafo 1.6).

5. PENALIZACIÓN DEL RECLUTAMIENTO EN TRIBUNALES INTERNACIONALES

Los estatutos y la práctica de los tribunales penales, creados para juzgar individuos por su responsabilidad en la comisión de delitos de derecho internacional⁷³, evidencian los avances alcanzados en materia de penalización de la práctica de reclutamiento de niños y niñas.

Para 1993, año en que fue creado el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia⁷⁴ (ICTY por sus siglas en inglés),

primer tribunal ad hoc de las Naciones Unidas, el principal señalamiento del reclutamiento de niños y niñas como una infracción al derecho internacional, era el consagrado en el Protocolo II Adicional a las Convenciones de Ginebra.

De acuerdo con esto, a pesar que el ICTY no ha adelantado ningún caso por reclutamiento, puede interpretarse que el artículo 3 de su estatuto le da la facultad de hacerlo en la medida en que reconoce su competencia “para perseguir a las personas que cometan violaciones de las leyes o prácticas de guerra” (Estatuto Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, 1993).

El artículo 4 del estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda⁷⁵, creado un año después, dispone de manera semejante que “el tribunal está habilitado para perseguir a las personas que cometan o den la orden de cometer infracciones graves del artículo 3 común a las Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para la protección de las víctimas en tiempos de guerra, y al Protocolo Adicional II a dichas Convenciones del 8 de junio de 1977”

⁷¹ *The Paris Commitments to Protect Children Unlawfully Recruited or Used by Armed Forces or Armed Groups. The Paris Commitments* (Traducción de la autora).

⁷² *The Principles and Guidelines on Children Associated with Armed Forces or Armed Groups. The Paris Principles* (Traducción de la autora).

⁷³ El principio I del Tribunal de Nuremberg (aprobado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas) establece que: “Toda persona que cometa un acto que constituya delito de derecho internacional es responsable de él y está sujeta a sanción”.

⁷⁴ El Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia fue creado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en respuesta a las graves violaciones cometidas en el Territorio de la Antigua Yugoslavia desde 1991 (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, 2007).

⁷⁵ El Tribunal Penal Internacional para Ruanda fue creado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 1994 con el objetivo de juzgar a los responsables de graves crímenes contra el derecho internacional cometidos en territorio ruandés o por ciudadanos ruandeses en países vecinos, entre el 1ero de enero de 1991 y el 31 de diciembre de 1994 (International Criminal Tribunal for Rwanda, 2007).

(Estatuto Tribunal Penal Internacional para Ruanda, 1994).

Adicionalmente, el fallo del Tribunal en el caso del fiscal Vs. Akayesu estableció que las violaciones contra el Protocolo II ya eran sujeto de responsabilidad penal cuando fueron incluidas en el estatuto. En este sentido, a pesar que el Tribunal Penal Internacional para Ruanda tampoco ha iniciado investigaciones por reclutamiento, su jurisprudencia marca un paso importante respecto de las implicaciones penales de dicha práctica (No Peace without Justice & United Nations Children Fund, 2002).

La labor de la Corte Especial para Sierra Leona⁷⁵, cuyo trabajo se basa en un conflicto que, a diferencia del de la Antigua Yugoslavia y del de Ruanda, involucró a más de 10.000 niños y niñas soldados, consolida los avances previos. En primer lugar el estatuto de la Corte Especial introduce el elemento de “mayor responsabilidad” como determinante de su competencia⁷⁶ frente a crímenes de lesa humanidad (artículo 2), violaciones contra el artículo 3 común a las Convenciones de Ginebra y contra el Protocolo II, otras violaciones serias contra el derecho internacional (artículo 4) y crímenes contra la ley de Sierra Leona (artículo 5). Esta

innovación es importante por cuanto resulta poco probable que un niño o una niña tengan la “mayor responsabilidad” en la cadena de mando de un grupo armado.

El artículo 7 establece por su parte que, aquellos individuos que en el momento del crimen alegado eran menores de 15 años no serán competencia de la Corte. El mismo artículo elabora aun más en la protección de niños y niñas al establecer la necesidad de seguir una serie de procedimientos restaurativos⁷⁷ en los casos en que los imputados tuvieran entre 15 y 18 años en el momento del crimen.

A estos avances se suma el que puede considerarse el logro más importante de la Corte en materia de niños soldados; el fallo de la Sala de Apelaciones en el caso del Fiscal Vs. Hinga Norman. La Sala estableció que la Corte tiene competencia sobre la práctica de reclutamiento de niños y niñas, por constituir una infracción al DIH (artículo 4), pero además un crimen de guerra.

La Sala de apelaciones sostuvo, entonces, que la violación de las garantías fundamentales de la Convención de los Derechos del Niño, entre otros instrumentos ya ratificados por Sierra Leona para 1996, supone responsabilidad penal, y concluyó que el reclutamiento de

⁷⁵ En agosto de 2002, siguiendo la petición del presidente Kabbah de Sierra Leona, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dio paso a la creación de una corte de carácter mixto y temporal, para juzgar a individuos responsables de graves violaciones cometidas en el marco del conflicto interno desde el 30 de noviembre de 1996 (Special Court for Sierra Leone, 2007).

⁷⁶ El artículo 1 establece que la competencia de la Corte Especial está dirigida a aquellos con la mayor responsabilidad por los crímenes bajo su jurisdicción (Estatuto Corte Especial para Sierra Leona, 2002).

⁷⁷ Desarme, desmovilización y reintegración. El artículo 15(3) por su parte, abre la puerta para el uso de mecanismos alternativos de verdad y reconciliación en los casos que involucren adolescentes. Por su trabajo de justicia restaurativa con niños y niñas excombatientes, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona cumplió una labor complementaria importante (No Peace without Justice & United Nations Children Fund, 2002).

niños y niñas constituye un crimen de guerra en el marco del derecho consuetudinario internacional (Perriello & Wierda, 2006).

El artículo 26 del Estatuto de Roma eleva el estándar establecido en Sierra Leona, al excluir de la competencia de la Corte Penal Internacional⁷⁸ a “los que fueren menores de 18 años en el momento de la presunta comisión del crimen”. El Estatuto además establece en el artículo 8 que “reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas nacionales o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades”, constituye un crimen de guerra⁷⁹ tanto en contextos de conflicto internacional (artículo 8 (b) (xxvi)) como nacional (artículo 8 (e) (vii)).

Los avances de la Corte Penal en pro de la protección de niños y niñas y en contra de la impunidad por el crimen de reclutamiento, se cristalizan hoy en dos de las cuatro⁸⁰ investigaciones que adelanta la Fiscalía: Uganda del Norte y la República Democrática del Congo.

El 13 de octubre de 2005, la Corte Penal presentó cinco órdenes de arresto contra los

líderes principales de la guerrilla ugandesa del Ejército del Señor (LRA por sus siglas en inglés). Joseph Kony, cabeza de la cadena de mando enfrenta 21 cargos entre los cuales se destaca el reclutamiento forzado de niños y niñas⁸¹.

La Fiscalía alega que los “reclutados” como los llama el LRA, son controlados mediante una serie de métodos que incluyen terror, doctrina y recompensa, y sostiene que Kony se encarga personalmente de distribuir entre los comandantes a las niñas reclutadas para que éstos las violen y mantengan como esclavas⁸² (International Criminal Court, 2007^a).

El 17 de marzo de 2006, cinco meses después de la emisión de las órdenes de arresto en Uganda del Norte, el congolés Thomas Lubanga Dyilo, líder fundador de la guerrilla Unión de Patriotas Congoleños, fue arrestado y trasladado a la Corte Penal. Lubanga Dyilo enfrenta el cargo de reclutamiento sistemático de niños y niñas, y su uso activo en las hostilidades en el Congo, desde julio de 2002. La Fiscalía sostiene que Lubanga Dyilo dispuso

⁷⁸ La Corte Penal Internacional fue creada mediante un acuerdo multilateral, y es por tanto independiente de las Naciones Unidas. La Corte tiene jurisdicción complementaria y es de carácter permanente. De acuerdo con el Estatuto de Roma, la Corte tiene competencia frente a crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, genocidio y el crimen de agresión, cometidos a partir del 1ero de julio de 2002 (International Criminal Court, 2007).

⁷⁹ Tras su firma y ratificación Colombia invocó la salvedad del artículo 124 del Estatuto de Roma que sustrae de la competencia de la CPI los crímenes de guerra cometidos en territorio colombiano o por colombianos entre el 2002 y el 2009. La Corte mantiene su competencia frente a crímenes de lesa humanidad y de genocidio.

⁸⁰ Uganda del Norte, República Democrática del Congo, Darfur-Sudan y República Central Africana.

⁸¹ Vincent Otti y Okot Odhiambo enfrentan, entre otros, el mismo cargo. La Corte estima que las víctimas del reclutamiento en Uganda del Norte entre julio de 2002 y junio de 2004 son al menos 3.200 (International Criminal Court, 2007^a).

⁸² Las investigaciones de la Fiscalía concluyen que Kony prefiere violar niñas porque con ellas se corre un menor riesgo de ser contagiado con enfermedades de transmisión sexual. Así mismo revelan que para ocultar el crimen de reclutamiento, los miembros del LRA sostienen que las niñas en su poder son sus esposas o hermanas (International Criminal Court, 2007^a).

la organización, estructura y logística para el reclutamiento.

Los casos adelantados por la Corte Penal contra los líderes del LRA y contra Lubanga Dyilo evidencian y condenan internacionalmente la práctica del reclutamiento de niños y niñas, y sienta además parámetros judiciales con un alto potencial disuasivo.

6. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE COLOMBIA

Los avances internacionales en materia de protección de niños y niñas permiten identificar las siguientes responsabilidades en torno al crimen de reclutamiento:

1. Los estados son responsables de prevenir, evitar y castigar el reclutamiento de niños y niñas;
2. Quienes reclutan son criminales de guerra y deben enfrentar su responsabilidad penal individual;
3. Niños y niñas soldados son primeramente víctimas de la guerra y no perpetradores.

En Colombia, los compromisos internacionales adquiridos por el Estado tienen rango constitucional, y en esta medida las convenciones y protocolos mencionados a lo largo de este documento deben ser respetados y aplicados permanentemente por los operadores jurídicos.

El crimen de reclutamiento de niños y niñas está además tipificado en el artículo 162

del Código Penal⁸³, y en esta medida concuerda con los estándares internacionales. Contrariamente, las disposiciones del Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006, respecto de la responsabilidad penal juvenil de niños y niñas soldados van en contravía de la práctica internacional. La Ley establece que los niños y niñas víctimas del reclutamiento, que hayan cometido graves violaciones al derecho internacional en el marco de las hostilidades, podrán ser objeto del sistema de responsabilidad penal.

De acuerdo con la coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, “ésta excepcionalidad se convierte en regla general por cuanto la mayoría de estos niños y niñas, debido a su subordinación dentro del grupo armado, se ven obligados a cometer dichas conductas, lo cual dará lugar a la imposición de penas de prisión de hasta ocho años” (Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, 2007).

En el marco de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, las disposiciones de la Ley 1098 resultan además desventajosas para niñas y niñas soldados, dado que los desmovilizados de grupos paramilitares, responsables de graves crímenes, incluido el reclutamiento de niños y niñas, reciben, entre otros, el beneficio de una pena alternativa.

En términos de la desmovilización de niños y niñas soldados, el estudio más reciente de la Defensoría del Pueblo revela que solamente el 10% de los niños y niñas reclutados han sido

⁸³ Artículo 162: “Reclutamiento ilícito. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años y multa de seiscientos (600) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes” (Código Penal colombiano).

desvinculados de las filas paramilitares, este porcentaje equivale a 212 menores de edad (Castro, 2007).

Es muy poco lo que se sabe sobre el tratamiento que reciben los niños y niñas desmovilizados por parte del Instituto de Bienestar Familiar, órgano encargado de ellos de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Justicia y Paz. Sin embargo, el estudio de la Defensoría señala que a estos niños y niñas no se les garantiza el debido proceso: “el 59,6% de los niños y niñas no había recibido información acerca del estado de su proceso judicial, el 56% manifestó no tener conocimiento sobre la asignación de un juez para el seguimiento y trámite del mismo. El 64,5% afirmó no haber recibido información por parte del Defensor o Defensora de Familia respecto a su proceso de protección”.

A la fecha, los niños y niñas víctimas del reclutamiento no tienen un espacio de participación en ninguna de las iniciativas de justicia transicional que se están desarrollando en Colombia: no tienen un espacio para compartir su verdad con el país, no son beneficiarios de reparación y no han sido incluidos en las iniciativas de reconciliación o de memoria histórica adelantadas por la Comisión de Reparación y Reconciliación.

CONCLUSIONES

El alto índice de reclutamiento de niños y niñas en Colombia refleja tanto las condiciones de vulnerabilidad y abandono en que se encuentra la infancia, como los niveles de impunidad frente a este crimen. Colombia ha firmado y ratificado un número importante de compromisos nacionales e internacionales

en pro de la niñez, y tiene la obligación de respetarlos y cumplirlos. En esta medida el Estado tiene que garantizar justicia frente al fenómeno del reclutamiento, y debe además crear los espacios y las condiciones para que los niños y niñas tengan acceso al pleno goce de las garantías que le ofrece la ley.

El Estado y los grupos armados ilegales deben tener claro que los niños y niñas víctimas del reclutamiento no pierden, en ningún momento, sus derechos y que por el contrario, en el marco del conflicto son además garantes de la protección especial que el Derecho Internacional Humanitario les brinda.

Los agentes del Estado deben abstenerse de involucrar a niños y niñas en actividades de inteligencia porque al hacerlo violan el derecho internacional y pueden ser llamados a responder penalmente por el crimen de reclutamiento y uso de niños y niñas en hostilidades. Así mismo, el Estado viola sus compromisos internacionales al ordenar operativos que involucren a menores de edad.

Los grupos armados ilegales que cometen el crimen de reclutamiento están cometiendo un crimen de guerra, y de no ser juzgados por el mismo en el país, corren el riesgo de ser investigados por la Corte Penal Internacional a partir del 2009, como en los casos de Uganda del Norte y la República Democrática del Congo.

El desarme, desmovilización y reintegración de los niños y niñas reclutados debe ser un tema central en las negociaciones de paz con los grupos armados ilegales. Dichos procesos deben involucrar las voces de niños y niñas, ser transparentes y de público conocimiento.

El reclutamiento de niños y niñas en Colombia no puede seguir siendo ignorado, tanto

porque sus implicaciones legales son muy altas para todas las partes, como porque su costo social es invaluable; una sociedad que invisibiliza a sus niños y niñas, pierde la capacidad de construir un mejor futuro.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes legales

- Protocolo Adicional I relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales, 1977.
- Protocolo Adicional II relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional, 1977.
- Código Penal colombiano.
- Convención de los Derechos del Niño, 1989.
- Estatuto del Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia, 1993.
- Estatuto del Tribunal Penal para Ruanda, 1994.
- Estatuto de Roma, Roma, 1998.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, resolución 126, 1999.
- Estatuto de la Corte Especial para Sierra Leona, 2000.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, resolución 1371, 2001.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados, 2001.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, resolución 1460, 2003.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-172/04, 2004.
- Principios de París, 2007.

Publicaciones

- Becker, Jo. (2004). "Children as Weapons of War", en: Human Rights Watch HRW- World Report: Human Rights and Armed Conflict, Washington DC, Human Rights Watch.

- Cantwell, Nigel. (1998). "The History, Content and Impact of the Convention on the Rights of the Child" en: Verhellen, E. (ED.), *Understanding Children's Rights*. Collected Papers Presented in the Third International Interdisciplinary Course on Children's Rights, Belgium, University of Ghent.
- Castro, Cristina. (2007). "Niños que fueron reclutados por grupos paramilitares deben ser entregados, pide defensor del pueblo", en *El Tiempo*, 13 de febrero de 2007.
- Hinestroza-Arenas, Verónica, 2004. *Justice for Child Soldiers; a Child Rights Based Approach to Upholding International Criminal Law*, The Hague, Institute of Social Studies.
- Inter-Agency Standing Committee. (2002). *Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights through Humanitarian Action*, Thailand, UNICEF.
- Machel, Graca. (2001). *The Impact of War on Children*. London, Hurst & Company.
- McConnan & Uppard. (2001). *Children Not Soldiers: Guidelines for Working with Child Soldiers and Children Associated with Fighting Forces*. London, Save the Children.
- No Peace Without Justice & United Nations Children Fund - Innocenti Research Centre. (2002). *International Criminal Justice and Children*, Rome, X Press S.r.l.
- Perriello & Wierda, 2006. *The Special Court for Sierra Leone under Scrutiny*, New York, ICTJ.
- Procuraduría General de la Nación, (2005). Análisis jurisprudencial: Corte Constitucional 1992-2003. Bogotá.
- Theis, Joachim, (2004). *Promoting Rights-Based Approaches; Experiences and Ideas from Asia and the Pacific*. Sweden, Save the Children.
- UNICEF y OACNUDH, (2006). *Compilación observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, UNICEF y OACHNUD.
- UNICEF y Procuraduría General de la Nación, 2005. *La infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los*

planes de desarrollo departamentales y municipales.
Bogotá, UNICEF.

White, Ben. (2004). Child Rights-Based Programming and Child/Youth Agency and Participation; Objectives. Lecture Notes on Children, Youth and Development. The Hague, Institute of Social Studies.

Internet

ACNUR. (2007). Colombia tiene 3 millones de desplazados, un millón más que el año pasado, en: http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=6515 (Consultada el 27 de junio de 2007).

Amnistía Internacional. (2005). “Uganda, child night commuters”, en <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAFR590132005>

Caracol Radio. (2007). “En Colombia hay 2 millones de niños desplazados por la violencia”, en <http://www.caracol.com.co/noticias/445702.as> (Consultada el 27 de junio de 2007).

Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, 2004. “Niños y niñas soldados” – Informe Global 2004, apartado sobre Colombia, en <http://www.child-soldiers.org> (Consultada en marzo 2 de (2007).

Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, 2007. “¿Qué le espera a los niños, niñas y jóvenes colombianos con la entrada en vigor del sistema de responsabilidad penal juvenil?”, en http://www.child-soldiers.org/document_get.php?id=1195 (Consultada en marzo 2 de 2007).

Human Rights Watch, 2005. “Colombia - Grupos armados envían niños a la guerra”, UNICEF, *Panorama: Colombia*, en <http://www.unicef.org> (consultada en marzo 2 de 2007).

International Criminal Court, (2006). “Statement by the Chief Prosecutor on the Uganda Arrest Warrants”, en http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/speeches/LMO_20051014_English.pdf (Consultada en enero 25 de 2007).

International Criminal Court. (2007). “ICC at Glance” en <http://www.icc-cpi.int/ataglace/whatis-theicc/faq.html#faq1> (Consultada en enero 25 de 2007).

International Criminal Court. (2007a). Child soldier charges in the first International Criminal Court Case Fi: http://www.icc-cpi.int/pressrelease_details&id=174&cl=en.html (Consultada en febrero 25 de 2007).

International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. (2007). “ICTY at Glance”, en <http://www.un.org/icty/index.html> (Consultada en enero 25 de 2007).

International Criminal Tribunal for Rwanda. (2007). “General Information”, en <http://www.ict.rw/default.htm> (Consultada en Enero 25 de 2007).

Special Court for Sierra Leone. (2007). “Basic Facts”, en <http://www.scscl.org/basicfacts pamphlet.pdf> (Consultada en 5 de febrero de 2007).

Special Court for Sierra Leone, (2004). “Situación de la infancia”, en <http://www.unicef.org/colombia/08-conf.htm> (Consultada en febrero 24 de 2007).

Hinestroza-Arenas, Verónica.

“Reclutamiento de niños y niñas: fenómeno invisibilizado, crimen manifiesto”, en *Oasis* 2007-2008, núm. 13, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 45-60.

Guerra de imágenes, imágenes de guerra: cuatro eventos mediáticos de la guerra de Iraq

Martha Cabrera*

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

Correo electrónico:

martiriocabrera@yahoo.com

INTRODUCCIÓN

Las imágenes, cuando no constituyen espejos (incluso deformantes) de la sociedad que los ha creado, suelen constituir espejos elocuentes de sus imaginarios, de sus deseos y aspiraciones, de sus ensueños reprimidos o prohibidos (Román Gubern).

El estable ambiente comunicacional, que caracterizara a la era bipolar, comenzaría a ser radicalmente alterado a partir de la década de los 80 con el ascenso de las nuevas tecnologías de la información (NIC) (Taylor, 2001). Posteriormente, en la década de los 90, el panorama de las comunicaciones sufriría nuevos cambios con la emergencia de organizaciones de medios transnacionales y los canales de noticias “24 horas”, así como con la aparición de

Internet, medios que facilitaron enormemente la circulación global de información (Ganley, 1992). De manera paralela, se sugería desde algunas posiciones teóricas que la reducción en los controles estatales de información tendría como resultado una esfera pública más plural (Deibert, 2000; Rothkopf, 1999; Volkmer, 1999). Los cambios de estas dos décadas enmarcan efectivamente un reposicionamiento de las prácticas de comunicación y de su utilización por parte tanto de los estados como de los medios de comunicación globales⁸⁴, con efectos evidentes en el caso de la transmisión de conflictos armados.

En ese sentido, desde fines de la década de los 80 y a lo largo de los noventa, la noción de que las intervenciones norteamericanas servían para salvaguardar la seguridad mun-

* Artículo recibido el 11 de julio de 2008. Aprobado el 16 de agosto de 2008.

⁸⁴ Los medios de comunicación “globales” son aquéllos capaces de trascender los límites de los estados-nación y de las comunidades lingüísticas (Barker, 2000), aspectos que se deben complementar con el acceso a recursos y medios de producción necesarios para competir a escala global.

dial dominó la agenda informativa (Seib, 1997), reforzada en buena medida por el uso de imágenes televisivas suministradas por fuentes norteamericanas. Las acciones militares en Panamá (1989), Iraq (1991), Somalia (1992), Haití (1994), Sudán (1997) e Iraq (1998) se enmarcaban en el contexto narrativo de la visión norteamericana del mundo, como afirma Jonathan Mermin en su estudio sobre cubrimiento mediático en los 90: “el espectro del debate en Washington determinó el espectro del debate en las noticias” (1999, 143). El punto de quiebre sería, desde luego, la llamada “primera guerra” del Golfo (1991)⁸⁵, considerada como la primera guerra televisada (Cummins, 1992), transmitida además globalmente en forma continua y en “tiempo real”⁸⁶. El emergente Nuevo Orden Mundial requería una estrategia comunicacional para este conflicto “inaugural”. A partir de la percepción de que los medios de comunicación habían tenido un efecto negativo en el caso de la guerra de Vietnam (Barber & Weir, 2002), para la guerra del Golfo los militares instalaron una intrincada serie de reglas para restringir la información y el acceso a las zonas de com-

bate, ofreciendo además la versión oficial de los hechos a través de informes preparados para la prensa (91)⁸⁷. A partir de entonces, se refuerza la noción que la información y, por ende, las imágenes producidas en el terreno son “armas” de guerra situadas en el marco de un “complejo militar visual” que se sitúa en la “interfaz entre cultura digital y globalización” (Mirzoeff, 2005, 2).

A partir de los acontecimientos del 11 de septiembre, la premisa anterior no hace más que confirmarse; hay una clara conciencia en la decisión de atacar símbolos del poderío del nuevo hegemon y de los efectos espectaculares de su (reiterada) difusión mediática. En los conflictos que siguieron (Afganistán e Iraq) se repitió el esquema de control de medios (*media pools, embedding*) pero, a diferencia de la guerra del Golfo de 1991, los EE.UU., no tenían ya el monopolio de la información proveniente del campo de batalla. Habían ocurrido en el lapso entre las dos guerras del Golfo dos cambios significativos en el ambiente comunicacional: de una parte, los EE.UU., vencedores de la Guerra Fría no veían la necesidad de continuar los objetivos de su diplomacia pública⁸⁸, estado

⁸⁵ El término desconoce la guerra entre Irán e Iraq (1980-88), en la cual potencias occidentales como Francia y los EE.UU., armaron a Saddam Hussein en contra del líder de la revolución fundamentalista iraní de 1979, el Ayatollah Ruhollah Khomeini.

⁸⁶ Aunque hay evidencia acerca de esto último que sugiere lo contrario (Morrison, 1992).

⁸⁷ Sobre el tema de los mecanismos de control institucional empleados en la Guerra del Golfo (1991), véase también Taylor (2001; 1998).

⁸⁸ La diplomacia pública es un “proceso gubernamental de comunicación con públicos extranjeros en un intento por proveerles un entendimiento de las ideas e ideales de la nación, sus instituciones y culturas, así como sus objetivos nacionales y políticas” (Tuch, 1990, 3, traducción mía) y se lleva a cabo con la ayuda de los medios de comunicación, programas culturales y educativos. Desde cierto punto de vista, puede ser considerada como una forma de relaciones públicas a escala internacional que persigue dos objetivos últimos: crear apoyo para la política exterior y generar diálogo cultural (Wang & Chang, 2004). En suma, es el conjunto de esfuerzos de una nación por construir una imagen dentro del público de otra nación, lo que la sitúa cerca del término *propaganda*. Véase también Taylor (2001); Stevenson (1994).

de inercia del que emergería solo después de los eventos del 11 de septiembre⁸⁹. De otra, el panorama de las comunicaciones se había alterado sustancialmente por adelantos tecnológicos como los DBS (*Direct Broadcast Satellites*), disponibles en muchas regiones del mundo, incluido el mundo árabe (y particularmente la zona del golfo Pérsico, Ayish & Qassim, 1996), la emergencia de medios de comunicación regionales como Al-Jazeera (fundada en 1995) y Al-Arabiya (2003), gracias a una combinación de medidas como la liberalización política, la privatización y la modernización tecnológica en Medio Oriente (Ayish, 2001) y el despegue de nuevos medios como Internet. Esto revela un intrincado panorama de tensiones entre los ideales democráticos y la necesidad de asegurar apoyo público a la guerra en un contexto mediático muy complejo, poblado por múltiples fuentes de información con intenciones dispares.

La preocupación por el rol de la información en el panorama post S-11 es evidente: de una parte, hay un resurgimiento del debate sobre la necesidad de una diplomacia pública efectiva, destinada a conquistar “mentes y corazones” en el mundo islámico, y de otra, un intento por controlar la información que emerge del terreno mediante la incorporación (*embedding*) de alrededor de seis mil periodistas dentro de las tropas de la coalición.

Adicionalmente, hay un interés teórico por la comunicación política, en particular por las formas como se articulan aspectos políticos en los medios de comunicación. En este sentido, nociones como marco interpretativo (*media framing*) adquieren renovado interés⁹⁰. Los marcos interpretativos pueden definirse como un proceso de escogencia de determinados elementos para el ensamblaje de una narrativa que promueve una interpretación particular de los hechos; es decir, brindan una “idea central organizadora o una trama que le da significado a una serie de eventos, haciendo conexiones entre ellos” (Gamson & Modigliani, 1987, 143, traducción mía). Los marcos interpretativos incluyen, en consecuencia, tanto las herramientas retóricas de las elites políticas empleadas para avanzar sus ideas, así como reglas (no siempre articuladas de forma explícita) de selección, énfasis y presentación que rigen el oficio periodístico (Kinder, 2007, 155).

Para moldear eficientemente la interpretación y preferencias de la audiencia, los marcos interpretativos requieren de una preparación (*priming*), donde se introducen y enfatizan ciertas ideas, activando esquemas que animan a la audiencia a pensar, sentir y decidir de cierta manera (Gross & D’Ambrosio, 2004; Iyengar & Simon, 1993; Kim, Scheufele & Shanahan, 2002; Price, Tewksbury & Powers, 1997). La preparación contribuye además al proceso po-

⁸⁹ A pesar de numerosos campanazos de alerta: la explosión en el World Trade Center en 1993, las bombas en las embajadas en Tanzania y Kenia en 1998 y el ataque al USS *Cole* en 2000.

⁹⁰ El concepto de marco interpretativo no es exclusivo de la comunicación. Su origen está en los campos de la psicología cognitiva (Bartlett, 1932) y la antropología (Bateson, 1955) y sería adoptado posteriormente por disciplinas como la sociología, la economía, la lingüística y otras. Esto apunta a la amplitud del enfoque de marcos, cuyo objetivo, en última instancia, es identificar narrativas en la cultura que se incorporan posteriormente en narrativas mediáticas (Van Gorp, 2007).

lítico mediante la definición de agendas (*agenda setting*), que identifica problemas “dignos de atención” por parte tanto del público como del estado. La preparación (*priming*) es, en suma, el objetivo o efecto deseado de las actividades de enmarcado de los actores estratégicos (Entman, 2007, 164-165)⁹¹.

Si se tiene en cuenta el marco teórico planteado anteriormente, el presente ensayo explora una serie de “eventos mediáticos” ocurridos entre 2001 y 2004 en el marco de la guerra de Iraq en donde las imágenes (fijas y en movimiento) tuvieron un papel fundamental, bien sea en reforzar las narrativas mediáticas subyacentes en el discurso que justifica las acciones de guerra, o en su alteración radical. Por “eventos mediáticos” (*media events*), como lo definieran Daniel Dayan y Elihu Katz (1992) se entienden aquellas “ceremonias” o rituales (Cottle, 2006), considerados de relevancia histórica, emitidos por televisión. El concepto fue ampliado posteriormente para incluir también eventos disruptivos, imprevistos (Scannell, 1996)⁹² tales como guerras, desastres y acontecimientos terroríficos como el ataque a las Torres Gemelas, que inaugura la era de la “guerra contra el terrorismo” (Katz & Liebes, 2007).

IMAGEN Y GUERRA: ESPECTÁCULO, SIMULACIÓN Y EXCESO

Si bien se ha teorizado ampliamente sobre el carácter activo de las audiencias en la producción de significado (acompañada, por lo demás, de abundante evidencia empírica) y la emergencia de nuevos elementos en el ámbito de la imagen y la información como la digitalización, el ascenso de tecnologías como Internet y el creciente acceso de las audiencias globales a fuentes de información diversa, numerosos autores advierten ya no sobre la posibilidad de una lectura unidireccional de las imágenes, sino sobre el peligro de la *saturación* del sentido por exceso de imágenes, así como por la ruptura (cada vez más evidente) de la relación imagen-realidad.

Guy Debord describe en *La sociedad del espectáculo* (1967) como el orden social producido por la economía global de fines del siglo XX ejerce su influencia mediante el uso de la representación. En este sentido, para Debord, la noción de espectáculo es clave al implicar tanto un “instrumento de unificación”, como la producción de relaciones sociales a partir de imágenes (1995, I, 2,3)⁹³: “El espectáculo, si se buscan sus raíces, nace con la modernidad

⁹¹ Por ejemplo, un estudio sobre las primeras ocho horas de emisión televisiva del S-11 (Li et al., 2000) encontró los siguientes marcos: política, economía, crimen, medio ambiente, seguridad, interés humano, religión y desastre. Su análisis de contenido reveló que los marcos cambiaban en el tiempo durante distintas etapas del cubrimiento.

⁹² Un ejemplo: la transmisión de las Olimpiadas de Munich en 1972 corresponde perfectamente con las categorías del evento mediático, pero el secuestro y posterior asesinato del equipo israelí, evento tenso e imprevisto, calificaría igualmente en una versión ampliada de la categoría.

⁹³ *La sociedad del espectáculo* está compuesta por 121 tesis numeradas, divididas en 9 capítulos, pero carece de paginación; para efectos de citación, el primer número corresponde al capítulo y los subsiguientes indican la tesis.

urbana, con la necesidad de brindar unidad e identidad a las masas a través de la imposición de modelos culturales y funcionales a escala total” (Ferrer, 1995, 13). El espectáculo se refiere a la organización de la sociedad en torno al consumo de imágenes, mercancías y espectáculo; este último visto como el conjunto de fenómenos de la cultura mediática que encarnan los valores básicos de una sociedad, enmarcan a los individuos en una forma de vida determinada y dramatizan sus conflictos y las formas de resolverlos:

El espectáculo, como tendencia a *hacer ver*, a través de diferentes mediaciones especializadas, el mundo que ya no es directamente comprensible, suele encontrar en la vista el sentido humano privilegiado, como en otras épocas lo fue el tacto; el sentido más abstracto, el más mistificable, corresponde a la abstracción generalizada de la sociedad actual (Debord, I, 18, *itálica en el original*).

Recientemente, y en especial a partir de eventos como el S-11, la noción de espectáculo ha experimentado un renacimiento, expresado en posiciones como la del grupo RETORT:

En el nivel de la imagen, el Estado es vulnerable: y ese nivel es ahora parte, necesariamente, del aparato de auto reproducción del Estado. El terror puede tomarse la maquinaria de las imágenes por un momento... y... usarla para amplificar, reiterar, acumular la acción visible de la derrota (2004, 14).

La tesis de Debord habría de encontrar posteriormente una articulación más amplia en el trabajo de Jean Baudrillard, en particular en su concepto de simulacro. Para Baudrillard, el simulacro puede ser entendido como un conjunto de signos que construyen la realidad a partir de la saturación de imágenes⁹⁴. Estos signos, simulacros de lo real, sobrepasan la realidad misma y crean un mundo hiperreal, más real que lo real:

Mientras que la representación intenta absorber la simulación interpretándola como falsa representación, la simulación envuelve todo el edificio de la representación tomándolo como un simulacro. Las fases sucesivas de la imagen serían estas:

- es el reflejo de una realidad profunda,
- enmascara y desnaturaliza una realidad profunda,
- enmascara la ausencia de realidad profunda,
- no tiene nada que ver con ningún tipo de realidad, es ya su propio y puro simulacro (Baudrillard, 1978, 13-14).

Aplicando esta tesis a los medios de comunicación, Baudrillard afirma que la proliferación de signos e información disuelven el contenido, proceso que conduce al colapso del significado, pero también a la destrucción de las distinciones entre medios y realidad, hay efectos, pero no contenido. Así, en “La guerra del Golfo no tuvo lugar” (1991), Baudrillard asevera que las imágenes que caracterizan ese

⁹⁴ El modelo baudrillardiano, basado en la simulación y la persuasión se opone al esquema de poder disciplinario de Foucault como metáfora central del poder. A este respecto hay que considerar que sus nociones de disciplina y biopoder necesitan actualizarse para dar cuenta no solo de los fenómenos contemporáneos de supervisión y autocontrol, sino también del movimiento del ámbito disciplinario hacia el de la detención que caracteriza al mundo globalizado de la posguerra fría (Agamben, 1998; 2005).

conflicto (bombardeos nocturnos, la destrucción “sanitizada” de la infraestructura iraquí) habían terminado por suplantar a la guerra real. Las imágenes habían contribuido a construir la *narrativa* de una guerra, cuando lo que realmente estaba sucediendo era una serie de atrocidades articuladas narrativamente en los medios como una guerra. En contraste, el S-11 (un “evento absoluto” ocurrido tras una larga “huelga de acontecimientos”), implica un nuevo tipo de terrorismo que se apropia de elementos asociados a las sociedades occidentales (aviones, redes informáticas, medios de comunicación) para producir un espectáculo de terror en el cual la globalización y el capitalismo parecen ser asaltados por el “espíritu del terrorismo”⁹⁵.

La tesis de Baudrillard que vincula la pérdida de sentido a la cantidad de imágenes se acerca a la expuesta más recientemente por Andrew Hoskins, quien plantea en *Televising Wars* (2004) que las nuevas tecnologías, más que profundizar la comprensión de la guerra, conduce a una experiencia más superficial de los conflictos, plagada de recuerdos distorsionados. Para Hoskins, la televisión ofrece momentos pasajeros de manera continua, un perpetuo reemplazo de imágenes que dejan poco tiempo para la reflexión y que crean una “nueva memoria” de forma que “la significación del contenido de las noticias disminuye al aumentar la demanda por inmediatez”

(Hoskins, 2004, 47, traducción mía). De forma similar, Nicholas Mirzoeff afirma en *Watching Babylon: the War in Iraq and Global Visual Culture* (2005) que la invasión de Iraq (2003) ha producido más imágenes que cualquier otro período de la historia humana. Esto ha terminado en una saturación mediática que banaliza las imágenes y hace que la audiencia pierda el horizonte crítico, irónicamente, en un momento donde se ha facilitado enormemente la producción de imágenes y existe una clara conciencia que éstas pueden ser fácilmente manipuladas y alteradas.

Al estar la producción de imágenes ligada a los valores éticos, estéticos y epistemológicos de la cultura moderna, innovaciones técnicas como la invención de la fotografía vincularon la imagen a lo documental por su carácter mimético e indicial. La imagen digital, en contraste, no depende de un registro óptico; en otras palabras, si bien la fotografía análoga había garantizado el acceso a la verdad objetiva, la digital produjo un retorno a la incertidumbre (González, 2005, 122). Esta distancia entre imagen y realidad es precisamente la ironía que ha dominado el universo de la imagen en los medios masivos en la última década (Mirzoeff, 69–70).

En el contexto de guerra, la imagen adquiere una nueva función: la de articular narrativas, lo que, en últimas, puede hacerla coincidir con el propósito último de la propaganda:

⁹⁵ El asalto a la globalización tiene que ver con su carácter aparentemente irreversible y represivo, presentada como “la globalización del estado policial, el control total, el terror basado en medidas para ‘la ley y el orden’” (Baudrillard, 2002, 32, traducción mía).

“beneficiar a quien la origina” (Taylor, 2001, 105)⁹⁶. La manera como se articula efectivamente una narrativa que respalde la guerra es a partir del desarrollo de determinados marcos de interpretación, como el patriotismo, la defensa de los valores nacionales, la lucha entre el bien y el mal. El problema de estos esquemas es que son extremadamente simplificadores y están lejos de reflejar la complejidad de las situaciones: en términos generales no hay un contexto que ayude a comprender las raíces de los conflictos o sus desarrollos futuros. En palabras de Dayan y Katz, “donde los historiadores académicos ven los eventos como proyecciones de tendencias subyacentes, los periodistas prefieren una historia estroboscópica que dispara eventos dramáticos y fuera de pantalla” (1992, 22, traducción mía).

Esto, sin embargo, no es obstáculo para que el carácter espectacular de las imágenes articuladas de manera paralela a los propósitos de la propaganda no sea reversado, como propone de forma no exenta de optimismo el analista Douglas Kellner en *Media Spectacle* (2003)⁹⁷. Para Kellner, la sociedad del espectáculo teorizada por Debord se ha expandido a todas las áreas de la vida social, que han sido permeadas por la lógica del espectáculo: el cine está lleno de superproducciones y los canales de televisión, así como las estaciones radiales proliferan

con programación 24 horas distribuidas en todos los nichos comerciales concebibles. Esta cultura mediática produce incesantemente todo tipo de espectáculos y “eventos mediáticos” y constituye una gigantesca “economía del entretenimiento” (Wolf, 1999).

Sin embargo, en esta intersección entre los ámbitos económico, social, político y de la vida cotidiana mediante nuevas formas culturales, relaciones sociales y formas de experiencia, el flujo de las imágenes no puede ser totalmente controlado, así que en un contexto de guerra, las narrativas ligadas al despliegue triunfal del poderío militar de los EE.UU., bien pueden tornarse en su contrario: un espectáculo de arrogancia, brutalidad y delito y debilitar el poder de argumentos justificativos de la guerra (la “doctrina Bush”, la “guerra preventiva”, etcétera). Kellner apunta correctamente al carácter impredecible de los espectáculos mediáticos y le atribuye un papel importante a la circulación de imágenes tan poco planeadas como las que documentan las torturas inflingidas a los prisioneros iraquíes por parte de tropas norteamericanas en la prisión de Abu Ghraib en interrogar los límites del poder y de lo permisible y, eventualmente, tener efecto sobre las instituciones internacionales que salvaguardan los derechos humanos.

⁹⁶ *Propaganda* (y términos derivados y variantes conexos entre sí como “diplomacia pública”, “guerra/operación psicológica”, “guerra/operación de información”) aluden, en la definición de Taylor, a un “proceso de persuasión diseñado para beneficiar a quien la origina” (Taylor, 105).

⁹⁷ Kellner se apoya en la producción teórica de la Escuela de Frankfurt, en particular en el trabajo de Theodor Adorno y Max Horkheimer (1947) acerca de los rasgos de la Ilustración que se reversan y terminan, convirtiéndose en su opuesto, así como en Walter Benjamin y su noción del potencial “revolucionario” de las imágenes (1969).

LA CAÍDA DE BAGDAD (ABRIL 2003)

“They got it down!” (George W. Bush, abril 9)

Al cabo de tres semanas de iniciada la invasión, las fuerzas norteamericanas entraron en Bagdad y dos días después, el 9 de abril de 2003, aseguraban su posición con la toma de las oficinas de gobierno. Mientras tanto, los saqueos comenzaban y un Hussein desafiante hacía una pequeña aparición pública en un distrito del norte de la ciudad, la cual sería transmitida días después por la cadena Al-Arabiya. La pugna por el control de la ciudad había comenzado y la estrategia militar se combinaba con una mediática, donde la representación visual de “la caída de Bagdad” se fundamentará sobre dos imágenes (o series de imágenes): la muy celebrada imagen del derribo de una estatua de Saddam Hussein y la espectacular aparición de Bush en la cubierta de un portaaviones, las cuales se discuten en lo que sigue.

En efecto, en medio de un confuso panorama existente a la llegada de las tropas de la coalición a Bagdad (que iba desde celebraciones hasta combates en algunas zonas de la ciudad), el incidente de la plaza Firdos ocupa un lugar especial, icónico en la memoria pública de la guerra, así como en su economía visual. El 9 de abril de 2003, fecha de la caída de la ciudad, una gigantesca estatua de Saddam Hussein (frente al Hotel Palestina, donde se acuartelaban los periodistas extranjeros) fue derribada por un tanque norteamericano

(tras los intentos infructuosos de un grupo de civiles iraquíes). Durante el incidente, el cabo Edward Chin colocó brevemente una bandera norteamericana sobre la estatua, la cual fue rápidamente remplazada con la bandera iraquí vigente antes de 1991. Posteriormente, la estatua fue decapitada, arrastrada y pateada a lo largo de las calles. El “evento mediático” se mostró en vivo en numerosas cadenas de cable y apareció en las portadas de revistas y primeras planas de periódicos en todo el mundo.

Mientras algunos medios occidentales como BBC y CNN celebraban este símbolo de la caída de Bagdad como un “hecho histórico” equiparable al fin de la dictadura y el advenimiento de la libertad, otros (*Boston Globe*, *Independent*) fueron mucho más escépticos (Hammond, 2003, 29). El *New York Times*, por ejemplo (que exhibía en primera plana cuatro fotos de la caída de la estatua), ejerció prudencia al advertir que si bien Bagdad había cedido de forma relativamente fácil, las labores de estabilización era cruciales para el país; mientras el *Times* (Inglaterra) se apresuraba a hablar de “victoria” (Ravi, 2005, 54-55). En el mundo árabe, de otra parte, los sentimientos eran más de desconcierto que de júbilo, al ser Bagdad una ciudad de considerable resonancia histórica para iraquíes, musulmanes y árabes como antigua capital del califato. En ese sentido, medios árabes como Al Arabiya, Abu Dhabi Channel y particularmente Al Jazeera, veían el evento más como un episodio de derrota y humillación (Zayani & Ayish, 2006, 475)⁹⁸.

⁹⁸ Sentimiento que también registró la cadena Fox.

El colofón sería el discurso del presidente Bush del 1 de mayo, en cual se anunciaba el fin de las operaciones de guerra, evento para el cual co-piloteó un avión y saltó posteriormente a la cubierta del portaaviones USS *Abraham Lincoln* ataviado con un traje de piloto, posando casco en mano para las cámaras de televisión que le esperaban. Bush, construido visual y narrativamente como un líder fuerte y dinámico (no muy distinto al héroe hollywoodense de *Top Gun*), haría referencia en su discurso precisamente al papel de las imágenes en el contexto del fin de las operaciones: “en las imágenes de las estatuas que caen, atestiguamos la llegada de una nueva era” y “en las imágenes de los iraquíes celebrantes hemos visto también la atracción por la libertad” (Hammond, 25, traducción mía). El espectáculo de abordó, que debió ser ensayado cuidadosamente de antemano (y retrasó el retorno del barco), habría de costar alrededor de una millón de dólares (Hammond, 24-25).

La importancia que se le ha otorgado a la estrategia mediática en la guerra de Iraq es evidente en episodios como el de la plaza Firdos. En primer lugar, la imagen del derribo de una estatua funciona al menos parcialmente por su poder de evocar series de episodios históricos codificados como revueltas populares en contra de regímenes autoritarios: Hungría en 1956, Europa Oriental a partir de 1989. Adicionalmente, el evento actúa en la memoria: los sím-

bolos del régimen de Hussein se remplazan con unos nuevos, los del “Iraq libre”, en un intento por crear una nueva economía simbólica de la victoria que remplace a la anterior en la operación llamada *damnatio memoriae*, que pretende borrar de la memoria pública cualquier rastro visible del orden anterior.

En los días siguientes al derribo de la estatua, se comenzó a interrogar la veracidad y particularmente, la espontaneidad del evento. La masiva asistencia de la que se habló en un principio en ciertos medios fue desmentida con ayuda de una serie de imágenes de la agencia Reuters, cuyas tomas realizadas a distancia, contrastan con las tomas desde ángulos más cerrados que circularon en un primer momento. Estas imágenes muestran una plaza (convenientemente situada frente al hotel que aloja a los periodistas extranjeros) circundada por vehículos militares estadounidenses donde no parece haber más de cien personas, aunque la BBC sugiere que hubo menos y un comentarista apunta en broma que al parecer había más periodistas que iraquíes “celebrando” (Knightley, 2003, 13). Así, lo que se suponía era una muestra espontáneo del júbilo provocado por la liberación, se descubrió gradualmente como una operación psicológica (*psyops*) basada en una cuidadosa puesta en escena⁹⁹.

Las dudas sobre lo que sucedió realmente se reiterarían con la acusación al periódico británico *Evening Standard* de haber alterado

⁹⁹ Las operaciones psicológicas, implementadas en muchos conflictos internacionales desde primera guerra mundial, se definen como: “operaciones planeadas para brindar información selecta e indicadores a audiencias extranjeras con el fin de influenciar sus emociones, motivos, razonamiento objetivo y, finalmente, el comportamiento de gobiernos extranjeros, organizaciones, grupos e individuos. El propósito de las operaciones psicológicas es inducir o reforzar actitudes y comportamientos para que sean favorables a los objetivos del emisor” (Air Force, 1991, 1, traducción mía).

digitalmente la fotografía que aparece en su portada del 9 de abril de 2003 (una toma de video del programa News 24 de BBC)¹⁰⁰ para hacer ver la multitud que está en la plaza considerablemente más grande¹⁰¹. A pesar del carácter supuestamente popular y extendido del evento, el grupo de la plaza es más bien homogéneo, compuesto de hombres jóvenes y no se ve que nadie se les una durante la duración de los acontecimientos. Algunos autores afirmarán posteriormente que se trata de un grupo de miembros del Congreso Nacional Iraquí, respaldado por los EE.UU., (Knightley, 2003; Kellner, 2004; Zayani & Ayish, 2006). Ante la imposibilidad de derribar la gigantesca estatua, los soldados optaron por amarrarla con un cable a uno de los tanques para poder tirarla, pero en un “desliz semiótico” (Kellner, 2004, 335) el cabo Chin pone la bandera norteamericana sobre la cabeza de bronce de Hussein, dándole a la audiencia una imagen inolvidable de la ocupación norteamericana. A propósito de este hecho, un comentarista de Al Arabiya afirmó que debería haber sido una bandera iraquí, sentimiento que se reiteraría días después, al ondear de nuevo la bandera en Umm Qasr; símbolo equívoco que equivale no a liberación, sino a ocupación. Para cuando las tropas norteamericanas se dieron cuenta de su error y lo enmendaron, era demasiado tarde (Zayani & Ayish, p. 492).

Los eventos de la plaza Firdos querían ser un símbolo positivo en un momento en el que el caos y los saqueos se extendían (Kellner, 335). El saqueo del Museo Nacional, del Archivo Nacional y del Ministerio de Asuntos Religiosos y la destrucción de muchos de los valiosos artefactos que contenían creó, en contraste, imágenes negativas. En este sentido, el evento mediático, contrapuesto a uno de signo contrario, es neutralizado: a las imágenes del júbilo de la “liberación” siguieron imágenes de caos y anarquía. Adicionalmente, la presencia de múltiples fuentes y foros de discusión electrónicos contribuyó, en buena medida, a evaluar la veracidad de las fuentes y a la comprensión de los eventos como una instancia de propaganda.

El incidente de la estatua se instala paralelo a los marcos de interpretación con los que se construye el evento mediático más general de la “caída de Bagdad”, en los cuales la complejidad de los hechos se reduce a la perspectiva de que los iraquíes están con Hussein o en su contra, sin ninguna posibilidad de posiciones intermedias o sin profundizar en el rol de gremios como el científico, el médico o el religioso; todo se reduce al accionar de “una masa”. De forma similar, todo contexto desaparece bajo el peso de la inmediatez; no hay un análisis, por ejemplo, de lo que implicaba la caída de Bagdad para la región. Prevalece la narrativa

¹⁰⁰ La fotografía, el análisis de la alteración realizada y las cartas dirigidas al periódico acerca de la manipulación están disponibles en: <http://www.thememoryhole.org/media/evening-standard-crowd.htm> (consultado 6/26/07).

¹⁰¹ Un caso similar sacudiría a *Los Angeles Times*, en el cual dos imágenes se combinaron digitalmente en una sola fotografía que muestra a un soldado británico haciendo un gesto tranquilizador a un grupo de civiles iraquíes bajo fuego (incluido un hombre con un niño en brazos). La impactante imagen llegó a la primera plana, pero el engaño se descubrió y el fotógrafo, Brian Walski (que admitió posteriormente haber realizado la alteración), fue despedido.

del derrocamiento (justificado) de un dictador despiadado. En conexión con lo anterior, la “caída de Bagdad” parece reducirse a la caída de la estatua, a la simple invisibilización de símbolos de la era Hussein. La caída de un sistema y la emergencia de otro es remplazada por imágenes de la estatua y de los saqueos en la memoria de las audiencias (Zayani & Ayish, 488), haciendo que de esta forma el evento adquiera prelación sobre la noticia.

ABU GHRAIB (ABRIL, 2004)

“It’s not a pretty picture” (Donald Rumsfeld)

En su edición del 28 de abril de 2004, el programa *Sixty Minutes II* (CBS), emitía una colección de fotografías digitales que habían circulado en el seno del ejército norteamericano durante meses antes de su exposición pública en la televisión¹⁰². Las imágenes, tomadas por los propios participantes, eran una extraña mezcla de pornografía, *souvenir* turístico y fotografía de vigilancia como las empleadas en prisiones y hospitales. En éstas, se presentaba abundante evidencia de tortura física y psicológica por parte de soldados norteamericanos,

a instancias de sus comandantes, a prisioneros iraquíes en la prisión de Abu Ghraib¹⁰³.

A este programa le siguió el artículo del periódico *New Yorker* “Torture at Abu Ghraib” (edición en línea, 30 de abril; edición impresa, 10 de mayo), donde el reportero Seymour Hersh (2004, en línea) exploraba los abusos cometidos empleando como fuente el llamado Reporte Taguba (2004)¹⁰⁴, documento secreto que investigaba casos sucedidos entre octubre y diciembre de 2003. En éste, se especificaban numerosos incidentes de “abusos criminales sádicos, evidentes y crueles” (Reporte Taguba 2004, 16) comprobados a partir de testimonios, así como de las numerosas fotografías y videos que los documentaron.

El comunicado no. 458-04 del 15 de mayo del Departamento de Defensa, emitido en respuesta al artículo de Hersh, establecía que éste se basaba en tan solo una fuente anónima que hacía “aserciones dramáticamente falsas”, refiriéndose a la existencia de un programa rutinario de tortura (en línea). Hersh, sin embargo, insistió en un artículo posterior, “The Grey Zone” (2004a, en línea) que las torturas no constituían hechos aislados, sino que eran parte de un esquema de inteligencia conocido con

¹⁰² Antes de salir en televisión, las imágenes, convertidas a archivos JPEG, circulaban entre amigos y familiares de los soldados vía Internet (Caton, 2006, 119).

¹⁰³ Militares británicos resultaron también implicados en los maltratos a los prisioneros en reportes de Cruz Roja Internacional y Amnistía Internacional. El periódico *Daily Mirror* del 1 de mayo publicó dos fotos como prueba, las cuales resultaron ser falsas y le valieron el empleo al editor, Piers Morgan.

¹⁰⁴ El reservista Joseph Darby envió una copia de las fotografías a la División de Investigación Criminal del Ejército el 13 de enero de 2004. El secretario de defensa Donald Rumsfeld fue informado y se le ordenó al general Ricardo Sánchez, encargar a su vez al mayor general Antonio Taguba la elaboración de una investigación sobre el supuesto abuso de prisioneros por parte de miembros de la 800 Brigada de la Policía Militar en Abu Ghraib.

diferentes nombres, entre esos con el de *Copper Green*, en el cual se estimulaba el empleo de la coerción física y la humillación sexual de los prisioneros en un esfuerzo por controlar la creciente insurgencia en el país¹⁰⁵.

Mientras el escándalo aumentaba en medio de acusaciones y declaraciones oficiales, el público norteamericano reaccionaba con estupor – la tortura no es una actividad que éste asocie normalmente con los EE.UU. en general o con una democracia en particular: El gobierno, por su parte, se esforzaba por aislar a los perpetradores, calificándolos como elementos fuera de lo común y poco representativos, sugiriendo así que no existe una práctica sistemática de la tortura por parte del gobierno de los EE.UU. (HRW, 2004, 1). El presidente Bush condenó los actos y afirmó que no son indicativos de prácticas normales o aceptables dentro del ejército. Sobre las fotografías afirmaría que eran el resultado de “una vergonzosa conducta por parte de unos pocos soldados norteamericanos que deshonran nuestro país y desconocen nuestros valores” (citado en Henderson, 2005, 197, traducción mía). Donald Rumsfeld, secretario de defensa, evitó a lo largo de todo el incidente el simple uso de la palabra “tortura”, al punto que en foros oficiales, así como en los medios de comunicación empezó gradualmente a emplearse en su lugar el eufemismo “abuso” (Henderson, 181). Informes oficiales de misiones de investigación acerca de los eventos de

Abu Ghraib intentaban, de igual forma, reducir el impacto al responsabilizar a un pequeño grupo de individuos. El informe Jones/Fay (agosto, 2004) habla de un “pequeño grupo de civiles y militares moralmente corruptos” (Jones & Fay, 2004, 2, traducción mía)¹⁰⁶. El informe Schlesinger, encargado por la Secretaría de Defensa a un panel independiente encabezado por el ex-secretario de Defensa James Schlesinger (1973-75), explica por su parte los hechos afirmando que:

...algunos individuos emplearon la oportunidad que brindaba este entorno para descargar impulsos sádicos latentes. Más aún, muchos profesionales bien intencionados, procurando resolver el conflicto moral inherente entre usar técnicas severas para obtener información para salvar vidas y tratar a los detenidos de forma humana, se encontraron en terreno ético desconocido... (Schlesinger, 2004, 29, traducción mía).

La posición radical conservadora, como la que representa el senador James Inhofe (R. Oklahoma), miembro del Comité de Servicios Armados del Senado iría mucho más lejos, convirtiendo a las víctimas en victimarios en un intento por restarle importancia al incidente. Inhofe tildó públicamente a los iraquíes abusados de “asesinos, terroristas, insurgentes... muchos de los cuales posiblemente tienen sangre norteamericana en las manos” (CNN, en línea, traducción mía).

¹⁰⁵ Hersh recogió los temas de estos artículos en un libro: *Chain of Command: The Road from 9/11 to Abu Ghraib* (2004).

¹⁰⁶ El documento no está paginado, pero en la tabla de contenidos consta que el Informe Ejecutivo, de donde proviene la cita, va de las páginas 1-5; la cita estaría en lo que sería la página 2.

En el mundo árabe, en foros académicos y próximos a los derechos humanos, tanto dentro como fuera de los EE.UU., las pruebas de que la tortura (representadas por las fotografías) es una práctica empleada regularmente por los EE.UU. no causaron sorpresa, al ser un elemento característico de una forma de política que tiene ejemplos no solo en Iraq o Palestina, sino también en Afganistán y Guantánamo, así como en otros “sitios negros” (*black sites*)¹⁰⁷ alrededor de todo el mundo (HRW, 2004; Greenberg & Dratel, 2005). La justificación proviene del marco de la “guerra contra el terrorismo” y la protección de la seguridad nacional, razón por la cual el Pentágono y el Departamento de Justicia desarrollaron un argumento de excepcionalidad en cuanto a la práctica de la tortura –a contrapelo de la Convención de Ginebra de 1949– (Strauss 2004, 12-16; HRW, 1-2).

Las palabras del jefe del Comando Central (2003-2007), general John Abizaid parecen resumir los argumentos que apuntalan no solo el uso de la tortura, sino las dinámicas del mencionado marco narrativo de la “guerra contra el terrorismo”:

Nuestros enemigos están en una posición única, y son una especie única de extremistas ideológicos... matan sin remordimiento y desafían nuestra voluntad mediante una cuidadosa manipulación de propaganda e información, buscan refugios para desarrollar *armas de destrucción masiva* y las usarán en contra nuestra cuando estén listas. Sus objetivos no son Kabul y Bagdad, sino lugares como *Madrid, Londres y Nueva York*. Aunque no podemos vencerlos militarmente, *no vamos a ganar esto en el plano militar solamente...* mientras luchamos la guerra menos convencional de este nuevo siglo, debemos ser pacientes y valientes (en Schlesinger, 28, traducción mía, énfasis mío).

El documento que definió esta política – la política “anti-incertidumbre” (Rudy 2007, 40)–, *National Security Strategy of the United States* (2002), se enfoca en primera instancia en la prevención (*preemption*) como ejercicio del derecho a la defensa propia. Ya que anticipar una guerra como “justa” es un ejercicio difícil, la estrategia enfatiza en que esta “guerra contra el terrorismo” es distinta a cualquier otra en la historia, razón por la cual los principios de la guerra justa deben ser revisados (o ignorados)¹⁰⁸. El asunto de las armas de des-

¹⁰⁷ Los “sitios negros” son locaciones cuya existencia o propósito es negado oficialmente por el gobierno de los EE.UU. Más recientemente, el término se ha convertido prácticamente en sinónimo de prisión secreta fuera del territorio de los EE.UU. y de la jurisdicción legal internacional. En 2001, se reportaron oficialmente 89 prisiones militares, 59 en los EE.UU. y 30 fuera (incluyendo 16 en Iraq y 1 en Afganistán), y se omitió un número desconocido de prisiones secretas, así como el número de bases en países extranjeros con instalaciones donde se podrían detener prisioneros, que se calculan en alrededor de 1000 (Gordon, 2006, 43).

¹⁰⁸ Una guerra “justa”, según el texto clásico de Michael Waltzer, es aquella construida como defensa propia tras un ataque, en respuesta a la amenaza de ataque inminente, o en el caso de una guerra donde se auxilia a la víctima de un ataque de un tercero. Adicionalmente, una guerra justa debe tener justa causa, y ser llevada a cabo por una autoridad justa, de manera proporcional a la amenaza u como último recurso (Flint & Falah, 2004, 1384).

trucción masiva sirve en la construcción de la doctrina de la guerra preventiva, pero añade el problema de la extraterritorialidad al panorama. En este punto, el tema de los derechos humanos aparece como una forma de definir la responsabilidad de los EE.UU. y su derecho a actuar extraterritorialmente. Adicionalmente, la construcción orientalista (Said, 1979) que muestra a las sociedades árabes como deshumanizadas hace que la muerte o el maltrato sean menos problemáticas en términos morales y justifica, de hecho, la imposición de otro tipo de moral (Flint & Falah, 1389) – y la política norteamericana es “moral, y por lo tanto obligatoria, universal y sacrificial” (Rudy, 40, traducción mía).

Desde ese punto de vista, los primeros detenidos en llegar a Guantánamo (enero 11, 2002) entran en el limbo legal propio de la “guerra contra el terrorismo”, clasificados no como prisioneros de guerra, sino como “combatientes por fuera de la ley”, es decir, sin

derechos bajo la Convención de Ginebra¹⁰⁹. A partir de la caída del gobierno talibán en Afganistán, EE.UU. ha empleado centros de detención en ese país y se han registrado numerosas denuncias sobre los sistemas de interrogación empleados, entre éstos, desnudar a los detenidos y tomarles fotos (HRW, 20). En Iraq, aunque la administración reconoce que la Convención es aplicable, en agosto de 2003 se evaluaron las estrategias aplicadas a los esfuerzos de interrogación y se decidió “crear condiciones favorables” para la obtención de información (HRW, 32). En suma, pareciera que Guantánamo¹¹⁰, Afganistán e Iraq son instancias de las dinámicas extremas de la securitización global¹¹¹, cuyos efectos últimos serán evidenciados en las fotografías de Abu Ghraib¹¹².

Las fotografías, por sí mismas, son incapaces de revelar alguna verdad, necesitan de un contexto que las haga inteligibles, como lo plantea Henry Giroux:

¹⁰⁹ Es interesante observar la correspondencia que hay entre estos eventos y la teorización de Giorgio Agamben sobre el *poder soberano*: “el soberano es el punto de indistinción entre la violencia y la ley, es el umbral donde la violencia se torna ley y la ley se torna violencia” (1998, 30, traducción mía). Así, los presos de la “guerra contra el terrorismo” entran en la categoría de *homo sacer* (quien se puede matar, no sacrificar), figura estrechamente ligada a la ambigüedad de la soberanía.

¹¹⁰ A partir de las fotografías de Abu Ghraib, algunos antiguos detenidos de Guantánamo han insistido en que la práctica de fotografiar a los detenidos existe también allí (HRW, 19).

¹¹¹ La guerra contra el terrorismo es un aspecto de las dinámicas de la securitización global, la cual requiere de la producción de poblaciones cautivas en el largo plazo, así como de complejos carcerales para refugiados, solicitantes de asilo y pobres, como lo que existen en lugares como Israel, Europa Occidental, Australia, Sudáfrica o Rusia, entre otros. (Avery, 54).

¹¹² El 15 de febrero de 2006, dos años después de las primeras denuncias públicas, una nueva serie de fotografías y videos fueron transmitida en el programa *Dateline*, de la cadena australiana *Special Broadcasting Services* (SBS). “Abu Ghraib II” se caracteriza por presentar algunos de los prisioneros y soldados de la primera serie, pero se distingue por ser de carácter más gráfico. Además de presentar imágenes de tortura (prisioneros forzados a realizar actos sexuales, cubiertos de heces), prisioneros (vivos y muertos) exhibiendo todo tipo de heridas, golpes, cortes, etc. Esta emisión de *Dateline* puede ser consultada en línea en los archivos del programa: <http://news.sbs.com.au/dateline/index.php?page=archive&daysum=2006-02-15>

Fotografías como las que revelaron los horrores que sucedían en la prisión Abu Ghraib no tienen un significado garantizado, sino que existen dentro de un complejo de mediaciones cambiantes que son de naturaleza material, histórica, social, ideológica y psicológica. Esto no quiere sugerir que las fotografías no capturan un aspecto de la realidad, sino más bien que aquello que capturan solo puede entenderse como parte de un compromiso más amplio con la cultura política y su intersección con varias dinámicas de poder... Las representaciones privilegian a quienes tienen algún control sobre la auto representación y se encuentran enmarcadas dentro de formas dominantes de inteligibilidad (2004, 8, traducción mía).

De esta forma, el análisis de las fotografías de Abu Ghraib reclama contextos temporales y culturales. En cuanto a los primeros, varios autores (particularmente historiadores) expanden su análisis más allá del marco temporal de la “guerra contra el terrorismo” y su evento fundacional, el S-11 (Strange, 2006). Dentro de esta lógica, autores como Warren Steele (2006), Carolyn Strange (2006), Benjamin Whitmer (2006) y Gordon Avery (2006) trazan, por ejemplo, vínculos más profundos con prácticas aceptadas en el sistema penal norteamericano, punto que algunos comentaristas afroamericanos reiteraron al saberse que algunos miembros del personal de Abu Ghraib tenían también experiencia como guardias de prisión (Caton, 120). Susan Sontag, por su parte, se refiere más bien al sistema del racismo y establece similitudes entre las fotografías de Abu Ghraib y las de linchamientos de negros en el siglo XIX y a

principios del XX (que circularon en la esfera pública en fotografías y tarjetas postales)¹¹³. En la posición de estos autores, hay continuidades culturales en el sentido de la producción de un otro inferior cuya inferioridad misma justifica las acciones.

Dora Apel (2005), por su parte, resalta igualmente las similitudes entre las fotografías y tarjetas postales de linchamientos (en particular la humillación de la víctima y la gratificación erótica del victimario así como la reafirmación de su superioridad de raza y/o género, 89-90). Afirma, sin embargo, que las torturas en Iraq no están enmarcadas en fenómenos como los linchamientos, enraizados más bien en una historia de racismo, sino que provienen de una narrativa orientalista y de eventos históricos más recientes como el conflicto árabe-israelí, el ascenso del fenómeno del fundamentalismo a partir de 1979, así como de los efectos de la guerra del Golfo de 1991, que han demonizado a los árabes y al Islam.

Edward Said definió orientalismo como “un estilo de pensamiento”, predicado sobre la distinción entre Oriente y Occidente, en el cual el primero es tanto un espacio material, como una construcción y cuyo propósito es darle coherencia a la imagen de Occidente al servirle como “idea, personalidad, experiencia contrastante” (2). Específicamente, el orientalismo busca identificar a Occidente con la civilización al codificar a Oriente como “bárbaro”, dicotomía paralela a la de género: el orientalismo “colapsa lo no europeo y a la

¹¹³ Es posible que esta posición haya sido reforzada el impacto de la exposición de la colección de fotografía *Without Sanctuary: Lynching Photography in America* (2000). Tras los eventos de Abu Ghraib, se organizó, de forma similar, la exposición *Inconvenient Evidence: Iraqi Prison Photographs from Abu Ghraib* (2004, International Center for Photography, Nueva York; Andy Warhol Museum, Pittsburgh).

mujer en un campo indiferenciado” (Volpp, 2003, 153). De allí que las torturas se basaran en la *humillación* y la *feminización* de los detenidos.

Hersh reporta, por ejemplo, sobre el uso del libro *The Arab Mind* (1973), del antropólogo cultural Raphael Patai, como fuente documental para las torturas. En éste se afirma, entre otras cosas, que los árabes son particularmente sensibles a la humillación y la vergüenza:

...el libro incluye un capítulo de 25 páginas sobre los árabes y el sexo, mostrando el sexo como un tabú cubierto de vergüenza y represión...La actividad homosexual o “cualquier indicación de inclinaciones homosexuales, así como con las demás expresiones de sexualidad, no recibe publicidad alguna. Son asuntos privados y deben permanecer en privado” (Hersh, 2004a, en línea, traducción mía).

Esto está en consonancia con lo expresado por Said: en nociones orientalistas de la sexualidad el “Oriente” es simultáneamente el espacio del sexo ilícito, así como el de los instintos animales suprimidos (167). De esta forma, las fotografías de los detenidos humillados, feminizados (frecuentemente desnudos o con ropa interior femenina en la cabeza) pueden ser contempladas en el marco de la tradición colonialista occidental, paralelas a las fotografías turísticas de un Oriente “exótico”, igualmente sexualizado, feminizado. Sorprendentemente,

no hay fotos de mujeres torturadas, lo cual, para Rajiva (2005) equivale a la construcción de un marco de interpretación que oculta la ocurrencia de violaciones y favorece la narrativa del gobierno norteamericano: que los responsables son unos pocos individuos que pueden además redimirse por su pertenencia a la clase baja (Ledford, 2006)¹¹⁴.

La humillación ritual de los prisioneros de Abu Ghraib tiene un elemento de obscenidad que algunos autores ven como un ejemplo de una estética voyerista extendida en Occidente: “...esta es la empresa de toda nuestra cultura, cuya condición natural es obscena: una cultura del mostrar, del demostrar, de la monstruosidad productiva” (Baudrillard, 1990, 35, traducción mía). Con ocasión de las fotografías de Abu Ghraib, Baudrillard retomará el tema de la obscenidad (en su sentido literal: obs – ocultar, *sceno* – escena) para calificarlas como un “no-evento” de banalidad obscena, la degradación de víctimas y perpetradores, un *reality show*, un simulacro desesperado de poder (2005, 23). Desde su punto de vista, los medios en las sociedades occidentales han destruido la distancia entre la imagen y el espectador (simbolizada por la escena) de forma que la reflexión sobre el significado cultural de las imágenes se dificulta, puede verse todo (como en la pornografía, de ahí el título del artículo de Baudrillard “Pornografía de la guerra”), pero lo que se ve ya no tiene relación con la realidad.

¹¹⁴ Desde luego, la clase baja blanca (llamada despectivamente *white trash*) tiene también potencial positivo. En este sentido, la construcción de Lynndie England y Jessica Lynch como “iguales opuestas” es reveladora: ambas son jóvenes blancas de clase baja de West Virginia, pero si Lynndie England (cuyo caso se discute más adelante) simboliza la desgracia nacional, Jessica Lynch será la víctima convertida en heroína (sobre Lynch, véase Takacs, 2005).

Para Slavoj Žizek, de otra parte, la humillación ritual de las torturas no se reduce a un caso de arrogancia norteamericana al imponerse por la fuerza en el “tercer mundo”, sino una verdadera *iniciación* en una cultura norteamericana irresistiblemente atraída por la violencia (Žizek, 2004, en línea). Aunque apunta correctamente a rituales ampliamente difundidos e incluso aceptados en la sociedad norteamericana, esta afirmación hace eco a posiciones conservadoras como la del comentarista político Rush Limbaugh, quien equiparó lo sucedido en Abu Ghraib con las iniciaciones de las fraternidades universitarias. El peligro radica en una generalización demasiado amplia de la “cultura norteamericana” que termina por desvanecer el contexto de la “guerra contra el terrorismo”, así como la responsabilidad de la administración Bush (Apel, 94).

El aspecto cultural, imbricado con asuntos de género, se evidencia en las fotografías donde aparecen mujeres como sujeto dominante¹¹⁵, particularmente aquellas donde apa-

rece Lynndie England¹¹⁶, figura emblemática de los ritos de “inversión de género” de los presos de Abu Ghraib. En estas escenas, los detenidos son sometidos y feminizados a través de la elaboración visual de la vulnerabilidad física *para y por* sus custodios (Feldman, 2004, 3). England, sin embargo, es un sujeto actuando en una organización, razón por la cual Cynthia Enloe asegura que no es posible entender las dimensiones de lo sucedido en Abu Ghraib sin explorar más a fondo la cultura del militarismo masculinizado, y más particularmente la “masculinización de las culturas organizacionales de los interrogadores militares”, y las nociones de masculinidad persistentes en todo el sistema político (Enloe, 2004, 100).

Un tercer aspecto digno de mención en las fotografías de Abu Ghraib es su similitud con la iconografía cristiana, representado principalmente por la fotografía del “hombre de la capucha”, un prisionero parado sobre una caja con los brazos abiertos y de cuyos dedos y pene cuelgan cables¹¹⁷. La capucha puntiagu-

¹¹⁵ Desde cierto punto de vista, la imagen de la mujer dominante es la de la victoria del discurso igualitario del feminismo liberal, pero representa igualmente las fallas de este mismo discurso para teorizar adecuadamente los vínculos entre poder y género por encima de posiciones esencialistas que le otorgan a la mujer una menor “predisposición” a la violencia y, en consecuencia, una posición moral superior (Puar, 2004, 528).

¹¹⁶ En una de éstas, England lleva de una correa a un iraquí desnudo que yace en el suelo, en otra, aparece de pie junto a un prisionero señalando sus genitales. En otra más aparece junto al soldado Charles Graner (sentenciado a diez años) haciendo la señal de “pulgares arriba” frente a una pirámide de prisioneros. Por su participación en estos hechos, England fue sentenciada a tres años en una prisión militar y se encuentra en libertad condicional hasta septiembre de 2008, cuando termina su sentencia. Otros militares de bajo rango y mandos medios han sido enjuiciados hasta ahora. El único oficial de alto rango enjuiciado es otra mujer, la brigadier general Janis Karpinski (oficial al mando de la 800 Brigada investigada en el Reporte Taguba).

¹¹⁷ Esta imagen en particular posee poder *icónico*, es capaz de condensar los eventos de Abu Ghraib, tal como la imagen de la niña desnuda que huye del napalm es capaz de representar a Vietnam, razón por la cual ha sido extensamente apropiada por activistas, artistas y otros individuos para ser reelaborada como mensaje en contra de la invasión en *graffities*, afiches, fotomontajes, murales, obras de arte, etc. (ver Apel, 2005). No es coincidencia que las dos imágenes de Abu Ghraib analizadas aquí (Lynndie England y el “hombre de la capucha”) son las mismas que figuraron en murales de protesta en Teherán (Behrouz Mehril/AFP/Getty Images, 2004).

da evoca imágenes del Ku Klux Klan y de los linchamientos (Steele, 2006) – “América electrocutándose a sí misma” (Baudrillard, 2005, 25) mientras la postura, con los brazos abiertos evoca imágenes de la crucifixión. Mientras el primer aspecto atrajo considerable atención crítica, el segundo pasó inadvertido, en general, para los comentaristas norteamericanos¹¹⁸, aunque no para árabes e iraníes, conectando la imagen con el tema, y por supuesto, con la violencia gráfica de la película *The Passion of the Christ* (2004), estrenada el mismo año que se reveló el escándalo de Abu Ghraib (Caton, 120).

Aunque podría alegarse que las analogías entre el “hombre de la capucha” y la iconografía cristiana es puramente coincidental, es claro que hay una narrativa religiosa subyacente en la “guerra contra el terrorismo”. W.J.T. Mitchell (2006) observa, por ejemplo, que la “guerra contra el terrorismo” está codificada como una “cruzada” judeocristiana en contra de una religión “peligrosa”, solo que la víctima sacrificial no es ya judía, sino musulmana (22). Es posible que esta imagen derive su poder precisamente de las muchas ambigüedades que la circundan: de la convergencia de lo sagrado y lo secular en una guerra (santa) contra el terror; de la ambivalencia de la democracia ilustrada, católica, enfrentada a la “tiranía” islámica, de su gravitación entre el bien y el

mal, la soberanía y la abyección, el poder y la falta de poder (23).

LA DECAPITACIÓN DE NICHOLAS BERG (MAYO 2004)

Las acciones de los terroristas que ejecutaron a este hombre nos recuerdan la naturaleza de los pocos que quieren frenar el avance de la libertad en Iraq. Su intención es sacudir nuestra voluntad. Su intención es sacudir nuestra confianza. Sin embargo, sus acciones nos recuerdan cómo ciertas partes del mundo necesitan desesperadamente sociedades libres y sociedades pacíficas. Completaremos nuestra tarea (George W. Bush, mayo 12, 2004).

A partir de abril de 2004, otro tipo de imágenes comenzaron a circular por Internet: las decapitaciones de extranjeros secuestrados o vendidos a grupos afiliados con la insurgencia o con Al Qaeda. La primera de estas imágenes es, de hecho, anterior a la guerra: en 2002, el periodista Daniel Pearl, quien investigaba los supuestos vínculos entre Al Qaeda y los servicios secretos paquistaníes, fue secuestrado y asesinado en Karachi. El video de su decapitación, que apareció el 21 de febrero de 2002 y fue posteriormente puesto en la red, anticipa las dinámicas de las decapitaciones siguientes.

¹¹⁸ A excepción de Walter A. Davis (2005), para quien ambas series de imágenes son el resultado de la condición de la psiquis norteamericana, que deriva placer de imágenes de extrema crueldad y sufrimiento. En el caso del film, se trata de una experiencia emocional de la religión, en Abu Ghraib, la experiencia (también emocional) de atacar otra religión.

Dos años después, en 2004, Nicholas Berg, de 26 años, buscaba contratos en la reconstrucción de Iraq para la empresa familiar de comunicaciones, *Prometheus Methods Tower Service*¹¹⁹, cuando fue detenido por la policía iraquí en Mosul, bajo cuya custodia el FBI lo visitó en tres ocasiones¹²⁰. Berg fue liberado el 6 de abril y viajó a Bagdad, donde desapareció el 10 de abril. Su cuerpo decapitado sería encontrado el 8 de mayo, casi un mes tras su desaparición y apenas un par de semanas después de la edición de *Sixty Minutes II* revelando las imágenes de Abu Ghraib. El 11 de mayo el video de la decapitación (con el título “Abu Musa’b al-Zarqawi mata un infiel americano”) apareció en la página web del grupo Muntada al-Ansar, situado en Malasia, permitió que los medios de comunicación lo obtuvieran, y cerraron poco después¹²¹.

El video, que dura poco más de cinco minutos, muestra a Berg sentado en una silla plástica blanca (como las que aparecen en algunas fotografías de Abu Ghraib), vestido con

un traje naranja (similar a los que aparecen en las fotografías de los presos de Guantánamo y algunas de los de Abu Ghraib). Segundos después, aparece sentado en el suelo, con las manos atadas a la espalda, circundado por cinco captores encapuchados, uno de los cuales lee una declaración en la que se afirma que la muerte de Berg es una venganza por lo sucedido en Abu Ghraib. Una vez acabada de leer la declaración, el mismo hombre que la leyó saca un cuchillo de entre sus ropas mientras los demás se cierran en torno a Berg, y éste es colocado boca abajo en el suelo, la cabeza forzada hacia arriba en posición de ser decapitado. En la escena final, la cabeza de Berg es levantada en alto. Días después, BBC, CNN y otros medios de comunicación afirmaron que, según un informe de la CIA, el asesino de Berg era probablemente el terrorista jordano, vinculado a Al Qaeda Abu Musab al-Zarqawi (quien lee la declaración), así como que el propio Berg había estado bajo investigación por sus supuestos vínculos con el terrorista Zacarias Moussaoui¹²².

¹¹⁹ Tanto la compañía, como Michael Berg (padre de Nicholas Berg), aparecen en el listado de “Enemigos de Estado” del grupo conservador pro-guerra *Free Republic* (<http://www.freerepublic.com/focus/f-news/1092851/posts>), publicado el 20 de marzo de 2004.

¹²⁰ La familia Berg, que sostiene que Nicholas estuvo bajo custodia norteamericana los trece días (asunto que las autoridades niegan), introdujo una demanda en los EE.UU. para liberarlo el 5 de abril. Berg salió libre al día siguiente (Branigin, 2004, en línea).

¹²¹ El video, localizado en la dirección <http://www.al-ansar.biz>, fue obtenido por fuentes occidentales (Fox, CNN y BBC), pero no así Al Jazeera (Goldstein, 2004, en línea; Smallman 2004, en línea).

¹²² En 2002, el FBI investigó a Berg al hallarse la contraseña de su correo electrónico en posesión de Zacarias Moussaoui, detenido tras el S-11. Según el padre de Berg, Moussaoui y Berg se encontraron en un bus y Berg le permitió a Moussaoui usar su computador (CNN, 2004a, en línea).

Si bien la historia de Berg está llena de interrogantes, el video (supuesta evidencia de lo “real”) es casi igual de misterioso¹²³. Para empezar, presenta saltos de edición entre los cuales puede haber transcurrido el tiempo en varios puntos: entre el momento donde Berg está sentado en una silla y cuando aparece en el suelo y, de forma más crucial, los efectos de acercamiento y alejamiento del *zoom* en el punto cuando Berg es tirado al piso por sus captores para ser decapitado crean una escena confusa. Otro evidente salto en la edición se presenta en el momento cuando la cabeza de Berg es levantada: quien la sostiene no es el mismo hombre que lo decapitó (“al-Zarqawi”), sino el hombre a su izquierda (que aparece además desprovisto de las municiones que tenía al principio del video). La decapitación misma, de otra parte, sorprende tanto por la falta de resistencia de Berg, como por la ausencia casi total de sangre, lo que sugiere que éste podría estar ya muerto para cuando se filmó la secuencia de la decapitación. Mientras la decapitación está en curso (la cámara de video marca 13:46:18 y 13:46:26), es posible ver otra persona (que posiblemente sostiene otra cámara de video) vestida con una chaqueta similar a las que se pueden observar en fotografías de soldados norteamericanos.

En segundo lugar, el entorno donde se desarrollan los eventos registrados es similar a Abu Ghraib, así como la silla y el traje que viste Berg, lo que hace suponer que Berg podría estar detenido precisamente en Abu Ghraib, en poder de las autoridades norteamericanas y no de un grupo de terroristas. Una prueba de colores que contrasta un punto en techos y cielorrasos de ambos lugares empleando dos series de dos fotografías en formato JPG de cada lugar (y que no pretende en lo absoluto ser una prueba concluyente) arroja valores similares¹²⁴.

A estas inconsistencias se le pueden añadir muchas más señaladas en algunos medios de comunicación, así como en páginas web y *blogs*: los terroristas mantienen posturas militares (especialmente el de la extrema derecha), otro de ellos usa tenis blancos, “al-Zarqawi” parece no saber suficiente árabe y su lectura de la declaración es torpe y vacilante, mientras algunos señalan además que no tiene acento jordano. Otros se preguntan por qué al Zarqawi, siendo tan conocido, usa una máscara. Acerca de al Zarqawi, había noticias sobre su muerte en el bombardeo de Faluya antes de la decapitación de Berg, o al menos que había perdido

¹²³ El video empleado en este análisis es la versión de *The Memory Hole* (en línea).

¹²⁴ Se empleó el programa *Photoshop* y se determinó un punto (paredes o cielorrasos sin sombras obvias para medir los niveles de rojo, verde y azul (RGB) de dos fotografías de la prisión de Abu Ghraib contrastándolas con dos fotogramas de la decapitación de Nicholas Berg. Los valores de la primera serie son: R-155 G-127 B-80 (Abu Ghraib) y R-157 G-118 B-60 (Berg); para la segunda serie se obtuvieron: R-161 G-134 B-88 (Abu Ghraib) y R-169 G-146 B-71 Berg). La discrepancia en los resultados se relaciona con la cantidad de luz en cada escena. En el caso de las fotografías de Abu Ghraib, la iluminación proviene de flash, para el video de Nicholas Berg, de reflectores a lado y lado. La prueba fue realizada por el estudiante Fernando Llinás, asistente de investigación en este proyecto, con la asistencia técnica de la compañía GEZCO.

una pierna¹²⁵. Al parecer, los muchos espacios en blanco en este caso, han tratado de llenarse a partir de la acción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, las cuales han permitido cambios en el contenido de los medios de comunicación y en las prácticas de recepción. El intento por arrojar luces o cuestionar versiones oficiales de acontecimientos tan oscuros como el que se discute aquí puede verse a la luz de los cambios en las prácticas de la ciudadanía (entendida ésta como vinculada a la formación de opinión pública), en las cuales las NIC son cruciales (Hermes, 2006). Esta esfera pública “en red”, construida a partir de relaciones que pueden abarcar desde grupos de amigos a comunidades enteras, juega un papel fundamental al moldear flujos de opinión (Beck et al., 2002).

En este caso en particular, las dudas sobre el video de Berg comentadas más arriba parecen haber fluido de los blogs y páginas web independientes hacia los medios de comunicación tras el impacto inicial del “evento mediático”, los cuales empezaron a apuntar a las inconsistencias y vacíos de información del caso Berg. El marco de interpretación inicial, sin embargo, fue el de una venganza brutal efectuada sobre un “inocente” por parte de terroristas islámicos por los eventos de Abu Ghraib. Estos, por su parte, se vieron desplazados en las primeras planas de los periódicos y en las noticias por el asesinato de Berg. Fotografías del padre de Berg, de los terroristas y de

la decapitación misma ocuparon las primeras planas de los periódicos norteamericanos (en ese orden). Fuera de los EE.UU., la imagen más difundida fue la del grupo de terroristas¹²⁶. En el mundo árabe, de otra parte, se rechazó el crimen y se insistió en un marco de interpretación muy diferente: que el asesinato de Berg, presentado en un crudo video, le permitía a los EE.UU. desviar la atención del escándalo de Abu Ghraib (Yehia, 2004, en línea). Más aun, el crimen descansa sobre las presunciones de fanatismo y salvajismo con las que se construyó narrativamente la figura del “terrorista islámico” y sobre la que descansa, al menos parcialmente, la “guerra contra el terrorismo”.

El uso de Internet, un instrumento eficiente para diseminar este tipo de acontecimiento, pretende emplear las nuevas configuraciones de la esfera pública para vehicular determinados intereses, pero como insiste Kellner, los resultados no pueden ser controlados siempre. Si bien la estrategia de los secuestros ha resultado eficiente en presionar el cumplimiento de demandas modestas (retiros de Iraq de compañías o pequeños contingentes, como el de Filipinas), crea también grupos de protesta en contra de la guerra (como en el caso del ciudadano coreano Kim Sun-il o el encabezado por Michael Berg). En otras ocasiones, sin embargo, puede profundizar el antagonismo de las partes mediante la repetición de imágenes fuera de contexto, interpretadas a partir de los marcos interpretativos

¹²⁵ Véase, por ejemplo: <http://www.prisonplanet.tv/articles/may2004/051104beheadsuscivilian.htm>; http://www.brushtail.com.au/nick_berg_hypothesis.html; <http://www.darkwingbird.com/>, entre muchos otros.

¹²⁶ Este análisis se basa en la versión en pdf de 186 primeras planas de periódicos estadounidenses y 125 periódicos “extranjeros” (aunque sin precisar su origen) (*News Designer*, 2004, en línea).

generales de la “guerra contra el terrorismo”, lo que termina por reiterar estereotipos como el del “salvajismo” islámico en detrimento de lecturas más profundas de los acontecimientos y su(s) significado(s).

En términos generales, la imagen de la violencia ejercida sobre el individuo causa mayor impacto emocional que la imagen de la muerte colectiva o que las estadísticas. De ahí que desde la guerra del Golfo de 1991 el control de la información se caracterizó por el énfasis en los aspectos tecnológicos por encima de los humanos, lo que condujo, en consecuencia, al ocultamiento de las víctimas (llamadas eufemísticamente “daño colateral”) y la construcción de una imagen de la guerra “sanitizada” (Cabrera, 2006-07). La propia muerte de norteamericanos se convierte en asunto estratégico también a partir de la guerra del Golfo, al prohibirse la reproducción de imágenes de los ataúdes bajo los criterios de la defensa de la privacidad de parientes y amigos y el “gusto” (Sontag, 2003, 81-82). La situación para los medios ingleses no es muy distinta, según el director de noticias de BBC, Richard Sambrook: “hay imágenes de británicos e iraníes que no mostraríamos bajo ninguna circunstancia, pero una vez se cruza el umbral hay que ser más sensibles con las bajas británicas” (citado en Petley, 2003, 74, traducción mía, énfasis mío). Ambas posiciones parecen confirmar la afirmación de Susan Sontag: “cuanto más remoto o exótico el lugar, más estamos expuestos a ver frontal y plenamente a los muertos y moribundos” (84).

El video de Berg, que relocaliza la condición de víctima (como las imágenes del S-11) en los EE.UU., es una instancia que re-

humanizan la guerra al mostrar al público el sufrimiento de un individuo. En el caso de las fotografías de Abu Ghraib, la condición de víctima es más bien colectiva (a pesar de algunas imágenes individuales sobresalientes), anónima (en contraste con la exposición mediática de la vida de Berg – su trabajo, su familia, sus creencias), pero ambas series de imágenes presentan la guerra como una empresa que produce víctimas iraquíes y norteamericanas, lo que crea una considerable distancia con la visión “sanitizada”, eficiente y tecnológica de una guerra con visos de “cruzada” en contra de la tiranía de Hussein.

EPÍLOGO: LA EJECUCIÓN DE SADDAM HUSSEIN (DICIEMBRE DE 2006)

En la era de la guerra teledirigida contra los incontables enemigos del poder estadounidense, las políticas sobre lo que público ha de ver y no ver todavía se están determinando. Los productores de noticiarios televisados y los directores gráficos de periódicos y revistas toman todos los días decisiones que fortalecen el vacilante consenso sobre los límites de lo que debe saber el público (Susan Sontag).

Destinada a simbolizar el fin de una era de horror, la ejecución de Saddam Hussein no logró, sin embargo, deshacer el halo de terror e inseguridad que envuelve a Iraq. La versión oficial de la ejecución habla de un acontecimiento solemne, con un Hussein sumiso, ejecutado con “miedo en su rostro” (CNN, 2007, en línea). La versión de Internet, tomada con una cámara de celular, de otra parte, resignifica el evento: el intercambio de insultos entre Hussein y los guardias revela más bien las divisiones

en la sociedad iraquí, el enfrentamiento entre adeptos y enemigos del régimen, así como la incapacidad de los invasores para generar acuerdos, o hacer “justicia”.

Si en los medios masivos de comunicación occidentales la interpretación sobre la muerte de Hussein empleó el marco de interpretación de la construcción de un “nuevo orden” para Iraq, la prensa árabe empleó el suyo: la ejecución de Hussein fortaleció las divisiones y debilitó más al país. La muerte del ex-dictador no solucionó problemas de fondo y en la memoria colectiva persisten los fantasmas de las torturas, las desapariciones forzosas y las ejecuciones extrajudiciales.

La ejecución de Hussein, con su dos versiones, una oficial y una de celular, tomada subrepticamente para ser difundida después globalmente por Internet¹²⁷ es un buen ejemplo de este nuevo entorno comunicacional, donde la lucha por el significado se hace más abierta, se reclama mayor participación de las audiencias, donde el impacto de los espectáculos mediáticos es más impredecible.

En este sentido, este artículo exploraba el papel de imágenes significativas en el marco de la guerra de Iraq en reforzar o alterar radicalmente los marcos de interpretación empleados por los medios de comunicación. En el caso del evento mediático de la caída de Bagdad (abril de 2003), articulado por el derrumbe de la estatua de Hussein localizada en la plaza Firdos (9 de abril) y posteriormente por el discurso de Bush a bordo del USS *Lincoln* (1 de mayo), los marcos de interpretación de los medios de

comunicación occidentales produjeron un hecho positivo, inaugural de la era post-Hussein. Para los medios de comunicación del mundo árabe, la caída de Bagdad se presentó, de otra parte, como una humillación, hecho subrayado por los mensajes equívocos enviados por las tropas de la coalición. Adicionalmente, debido a la acción de algunos periodistas y *bloggers*, las imágenes espectaculares de este evento mediático perdieron poder al revelarse como operaciones de propaganda.

En el caso de Abu Ghraib (abril 2004), el marco de interpretación sugiere la responsabilidad de “unos pocos individuos” en el incidente, pero es claro que se trata de una práctica más extendida, justificada por medio del argumento de la excepcionalidad norteamericana, que permitiría el empleo de la tortura en contra de la legislación internacional de protección a los derechos humanos. Un análisis de las imágenes de Abu Ghraib amplía, sin embargo, el marco de interpretación más allá de la “guerra contra el terrorismo”, revelando vínculos con prácticas dentro del sistema penal, con la historia de violencia racial en los EE.UU. con percepciones orientalistas que se intersectan con perspectivas de raza, género y religión y como práctica de iniciación. Estas imágenes contribuyeron al cuestionamiento de las premisas de la “guerra contra el terrorismo” y han puesto de manifiesto las dinámicas de securitización, así como sus secuelas de violencia y exclusión globales.

En cuanto al video de la decapitación de Nicholas Berg (mayo 2004), su carácter

¹²⁷ La versión completa con subtítulos en inglés puede ser consultada en *Youtube*.

apócrifo ha sido ampliamente señalado en numerosas páginas web, *blogs* y algunos medios de comunicación, abriendo la posibilidad de que se trate de otra instancia de propaganda destinada a desviar la atención pública de los eventos de Abu Ghraib. En cualquier caso, el marco de interpretación descansa sobre la noción del peligro del fanatismo islámico. Sin embargo, la representación de violencia ejercida sobre individuos abre nuevas posibilidades de acción colectiva.

En suma, el papel de las imágenes es crucial en la comprensión de las dinámicas de la construcción de una guerra como la de Iraq, que en palabras de Richard Keeble es un evento “mítico” creado con ayuda de los medios de comunicación (en concordancia con la opinión de Baudrillard a propósito de la guerra del Golfo de 1991): no hay causas reales para la guerra, no hay batallas reales, no hay un enemigo poderoso, hay pocas bajas para las fuerzas invasoras, ningún héroe (a excepción de Jessica Lynch), ni tampoco un final. Como se ha propuesto a lo largo de este ensayo, existe la posibilidad que la comprensión del sentido de esas mismas imágenes también puedan contribuir a la producción de sentidos diversos en un punto en el que el “equilibrio del poder en el mundo de las imágenes está cambiando” (RETORT, 2006, 113).

BIBLIOGRAFÍA

- Adorno, Theodor y Max Horkheimer. 1972 (1947). *Dialectic of Enlightenment*, New York, Herder and Herder.
- Agamben, Giorgio. (1998). *Homo Sacer: Sovereign Life and Bare Life*, Stanford, Stanford University Press.

- _____. (2005). *State of Exception*, Chicago, Chicago University Press.
- Air Force Doctrine Document 2-5.3 (1999). *Psychological Operations*, Secretary of the Air Force.
- Apel, Dora. (2005). “Torture Culture: Lynching Photographs and the Images of Abu Ghraib”, *Art Journal*, 64, 2, pp. 88-100.
- Ayish, Muhammad. (2001). “The Changing Face of Arab Communications”, en: Kai Hafez (ed.) *Mass Media, Politics and Society in the Middle East*, Cresskill, Hampton Press, pp. 111-136.
- _____. y Ali Qassim. (1996). “Direct Satellite Broadcasting in the Arab Gulf Region: Trends and Policies”, *International Communication Gazette*, 56, pp. 19-36.
- Bartlett, Frederic C. (1932). *Remembering: a Study in Experimental and Social Psychology*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bateson, Gregory (1972) (1955). *Steps to an Ecology of Mind*, New York, Ballantine Books.
- Barber, Ryan y Tom Weir. (2002). “Vietnam to Desert Storm: Topics, Sources Change”, *Newspaper Research Journal*, 23, 3, pp. 88-98.
- Barker, Chris. (2000). *Cultural Studies: Theory and Practice*, London, Sage.
- Baudrillard, Jean. (2005). “Pornography of War”, *Cultural Politics*, 1, 1, pp. 23-26.
- _____. (2002). *The Spirit of Terrorism: and Requiem for the Twin Towers*, London, Verso.
- _____. (2001). “The Gulf War Did Not Take Place”, en: *Jean Baudrillard: Selected Writings*, Cambridge, Polity Press.
- _____. (1990). *Seduction*, Montreal, New World Perspectives.
- _____. (1978). *Cultura y simulacro*, Barcelona, Editorial Kairós.
- Beck, Paul Allen, Russell J. Dalton, Steven Greene y Robert T. Huckfeldt. (2002). “The social calculus of

- voting: interpersonal, media and organizational influences on Presidential choices", *American Political Science Review*, 96, pp. 57-73.
- Benjamin, Walter. (1969). "The Work of Art in Mechanical Reproduction", en *Illuminations*, New York, Schocken.
- Cabrera, Marta. (2006-07). "Medios de comunicación y medios visuales en los conflictos armados en la posguerra fría", *OASIS*, pp. 119-140.
- Caton, Steven. (2006). "Coetzee, Agamben, and the Passion of Abu Ghraib", *American Anthropologist*, 108, 1, pp. 114-123.
- Cottle, Simon. (2006). "Mediatized Rituals: Beyond Manufacturing Consent", *Media, Culture & Society*, 20, 3, pp. 411-432.
- Cummings, Bruce. (1992). *The War and Television*, London, Verso.
- Davis, Walter A. (2005). "Passion of the Christ in Abu Ghraib: Toward a New Theory of Ideology", *Socialism and Democracy*, 19, 1, pp. 67-93.
- Dayan, Daniel y Elihu Katz. (1992). *Media Events: the Live Broadcasting of History*, Cambridge, Harvard University Press.
- Debord, Guy. (1995) (1967). *La sociedad del espectáculo*, Buenos Aires, Biblioteca de la Mirada.
- Deibert, Ronald. (2000). "International Plug n Play: Citizen Activism, the Internet and Global Public Policy", *International Studies Perspectives*, 1, 3, pp. 255-272.
- Departamento de Defensa, comunicado de prensa, vocero Lawrence Di Rita, No. 458-04, mayo 15 de 2004, disponible en: <http://www.defenselink.mil/releases/release.aspx?releaseid=7372> (Consultado 06/28/07).
- Enloe, Cynthia. (2004). "Wielding masculinity inside Abu Ghraib: making feminist sense of an American military scandal", *Asian Journal of Women's Studies*, 10.3, pp. 89-102.
- Entman, Robert M. (2007). "Framing Bias: Media in the Distribution of Power", *Journal of Communication*, 57, pp. 163-173.
- Feldman, Allen. (2004). "Abu Ghraib: ceremonies of nostalgia", *Open Democracy*, pp. 1-3. Disponible en: www.openDemocracy.net (Consultado 06/27/07).
- Ferrer, Christian. (1995). "Prólogo: el mundo inmóvil", en Debord, Guy, *La sociedad del espectáculo*, Buenos Aires, Biblioteca de la Mirada.
- Flint, Colin y Ghazi-Walid Falah. (2004). "How the United States justified its war on terrorism: prime morality and the construction of a 'just war'", *Third World Quarterly*, 25, 8, pp. 1379-1399.
- Gamson, William y Modigliani, Andre. (1987). "The changing culture of affirmative action", en: R. A. Braumgart (ed). *Research in Political Sociology*, vol. 3, Greenwich, JAI, pp. 137-177.
- Ganley, Gladys. (1992). *The Exploding Power of Personal Media*, Norwood, Ablex.
- Giroux, Henry. (2004). "What might education mean after Abu Ghraib?", *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, 24, 1, pp. 3-22.
- González, Laura. (2005). "Las imágenes de alta tecnología como práctica, ética y estética tecnorróptica", en Fernando Aguayo y Lourdes Roca (coords.) *Imágenes e investigación social*, México D.F., Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Gordon, Avery. (2006). "Abu Ghraib: imprisonment and the war on terror", *Race & Class*, 48, pp. 42-59.
- Greenberg, Karen y Joshua Dratel (eds). (2005). *The Torture Papers: the Road to Abu Ghraib*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gross, Kimberly y D'Ambrosio, Lisa. (2004). "Framing emotional response" *Political Psychology*, 25, 1, pp. 1-29.

- Hammond, Philip. (2003). "The media war on terrorism", *Journal for Crime, Conflict and the Media*, 1, 1, pp. 23-36.
- Henderson, Schuyler. (2005). "Disregarding the suffering of others: narrative, comedy, and torture", *Literature and Medicine*, 24, 2, pp. 181-208.
- Hermes, Joke. (2006). "Citizenship in the age of the Internet", *European Journal of Communication*, 21, pp. 295-309.
- Hoskins, Andrew. (2004). *Televising War: From Vietnam to Iraq*, London and New York, Continuum.
- Human Rights Watch. (2004). *Road to Abu Ghraib*, New York.
- Iyengar, Shanto y Simon, Adam. (1993). "News coverage of the Gulf Crisis and public opinion—a study of agenda-setting, priming and framing", *Communication Research*, 20, pp. 365-383.
- Jones, Anthony, Lt-Gen y Gen, George Fay. (2004). "Executive Summary. Investigation of Intelligence Activities at Abu Ghraib", AR 15-6 Investigation of the Abu Ghraib Prison and 205th Military Intelligence Brigade. (Reporte Jones/Fay).
- Katz, Elihu y Tamar Liebes. (2007). "No More Peace!: How Disaster, Terror and War Have Upstaged Media Events". *International Journal of Communication*, 1, pp. 157-166.
- 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.
- Kim, Sei Hill; Scheufele, Dietram y Shanahan, James. (2002). "Think about it this way: attribute agenda-setting function of the press and the public's evaluation of a local issue", *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 79, 1, pp. 7-25.
- Kinder, Donald. (2007). "Curmudgeonly advice", *Journal of Communication*, 57, pp. 155-162.
- Ledford, Katherine. (2006). "Hillbilly kids out of control: Abu Ghraib and transnational class identities", presentación, *American Studies Association*, octubre 12.
- Li, Xigen, Laura F. Lindsay, y Kirsten Mogensen. (2002). "Media in a crisis situation involving national interest: a content analysis of the TV networks coverage of the 9/11 incident during the first eight hours", *Association for Education in Journalism and Mass Communication*, Miami Beach.
- Mermin, Jonathan. (1999). *Debating War and Peace – Media Coverage of US Intervention in the post-Vietnam Era*, Princeton, Princeton University Press.
- Mitchell, W.J.T. (2006). "Sacred gestures: images from our holy war", *Afterimage*, 34, 3, pp. 18-23.
- Mirzoeff, Nicholas. (2005). *Watching Babylon: the War in Iraq and Global Visual Culture*, New York, Routledge.
- Morrison, David. (1992). *Television and the Gulf War*, London, John Libbey.
- Petley, Julian. (2003). "War without death: responses to distant suffering", *Journal for Crime, Conflict and the Media*, 1, 1, pp. 72-85.
- Price, Vicent; Tewksbuty, David y Powers, Elizabeth. (1997). "Switching trains of thought: the impact of news frames on readers' cognitive responses", *Communication Research*, 24, pp. 481-506.
- Puar, Jasbir K. (2004). "Abu Ghraib: arguing against exceptionalism", *Feminist Studies*, 30, 2, pp. 522-534.
- Ravi, Narasimhan. (2005). "Looking beyond flawed journalism. How national interests, patriotism, and cultural values shaped the coverage of the Iraq war", *Press/Politics*, 10, pp. 45-62.
- RETORT 2006. "Sin novedad en el frente oriental", *New Left Review*, 41, nov.-dic., pp. 113-117.

- _____. (2004). "Afflicted powers. The State, spectacle and 9 – 11", *New Left Review*, 27, May June, pp. 5 – 21.
- Rudy, Sayres, S. (2007). "Pros and Cons: Americanism against Islamism in the 'War on the Terror'", *The Muslim World*, 97, 1, pp. 33-78.
- Said, Edward 1994. (1978). *Orientalism*, New York, Vintage Books.
- Seib, Philip. (1997). *Headline Diplomacy—How News Coverage Affects Foreign Policy*, Westport, Praeger.
- Scannell, Paddy. (1996). *Radio, Television and Modern Life*, Cambridge, Blackwell.
- Schlesinger, James. (2004). *Final Report of the Independent Panel to Review Department of Defense Detention Operations*, Arlington. (Reporte Schlesinger).
- Steele, Warren. (2006). "Strange fruit: American culture and the remaking of iraqi males at Abu Ghraib", *Nebula* 3.4, pp. 62-74.
- Stevenson, Robert L. (1994). *Global Communication in the Twenty-First Century*. New York, Longman.
- Strange, Carolyn. (2006). "The Shock of Torture: a Historiographical Challenge", *History Workshop Journal*, 61, pp. 135-152.
- Strauss, Marcy. (2004). "Lessons of Abu Ghraib", *Legal Studies Paper* No. 2004-18, Loyola Law School.
- Sontag, Susan. (2003). *Ante el dolor de los demás*, Bogotá, Alfaguara.
- Takacs, Stacy. (2005). "Jessica Lynch and the regeneration of American identity and power post- 9/11", *Feminist Media Studies*, 5, 3, pp. 297-310.
- Taylor, Philip M. (2001). "Propaganda and Information Operations", *Taiwan Defense Affairs*, 2, 1, pp. 80-107.
- _____. (1998). *War and the Media: Propaganda and Persuasion in the Gulf War*, Manchester University Press.
- Tuch, Hans N. (1990). *Communicating With the World: US Public Diplomacy Overseas*, New York, St. Martin's.
- Rajiva, Lila. (2005). *The Language of Empire: Abu Ghraib and the American Media*, New York, Monthly Review Press.
- Reporte Taguba* (Article 15-6 Investigation of the 800th Military Police Brigade) 2004.
- Rothkopf, David. (1999). "The Disinformation Age", *Foreign Policy*, 114, pp. 82-96.
- Van Gorp, Baldwin. (2007). "The constructionist approach to framing: bringing culture back in", *Journal of Communication*, 57, pp. 60-78.
- Volkmer, Ingrid. (1999). *News in the Global Sphere*, Luton, University of Luton Press.
- Volpp, Leti. (2003). "The citizen and the terrorist", Mary L. Dudziak (ed.) *September 11 in History: a Watershed Moment?* Durham, Duke University Press, pp. 147-162.
- Wang, Jang y Chang Tsan-Kuo. (2004). "Strategic public diplomacy and local press: How a high profile 'head-of-state' visit was covered in America's heartland", *Public Relations Review*, 30, pp. 11-24.
- Whitmer, Benjamin. (2006). "Torture Chambers and Rape Rooms": What Abu Ghraib Can Tell Us about the American Carceral System CR: *The New Centennial Review*, 6, 1, pp. 171-194.
- Wolf, Michael. (1999). *Entertainment Economy: How Mega-Media Forces are Transforming Our Lives*, New York, Times Books.
- Zayani, Mohamed y Muhammad Ayish. (2006). "Arab satellite television and crisis reporting: covering the fall of Baghdad", *International Communication Gazette*, 68, pp. 473-497.

Artículos periodísticos y videos disponibles en Internet

- “Abu Ghraib: the sequel”, Dateline, disponible en: <http://news.sbs.com.au/dateline/index.php?page=archive&daysum=2006-02-15> (Consultado 06/28/07).
- “Berg’s encounter with ‘terrorist’ revealed”, CNN. (2004a) disponible en: <http://www.cnn.com/2004/US/Northeast/05/13/berg.encounter> (Consultado 02/07/07).
- Branigin, William. (2004). “U.S. Denies Berg Family Claims”, Washington Post, disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A21300-2004May12.html> (Consultado 06/28/07).
- “Doctored Photo from the London Evening Standard”, The Memory Hole, disponible en: <http://www.thememoryhole.org/media/evening-standard-crowd.htm> (Consultado 06/26/07).
- Goldstein, Ritt. (2004). “Berg beheading: No way, say medical experts”, *Asia Times*, disponible en: http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/FE22Ak03.htm (Consultado 07/01/07).
- “GOP senator labels abused prisoners ‘terrorists’”, CNN. (2004), disponible en: <http://www.cnn.com/2004/ALLPOLITICS/05/11/inhofe.abuse> (Consultado 06/27/07).
- Hersh, Seymour. (2004). “Torture at Abu Ghraib”, *New Yorker*, disponible en: http://www.newyorker.com/archive/2004/05/10/040510fa_fact (Consultado 06/27/07).
- _____. (2004a). “The Grey Zone”, *New Yorker*, disponible en: http://www.newyorker.com/archive/2004/05/24/040524fa_fact (Consultado 06/27/07).
- “Hussein executed with ‘fear in his face’”, CNN 2007, disponible en: <http://www.cnn.com/2006/WORLD/meast/12/29/hussein/index.html> (Consultado 25/06/07).
- “Nick Berg Execution Coverage” 2004, News Designer, disponible en: <http://www.newsdesigner.com/archives/001897.php> (Consultado 06/28/07).
- “Saddam Hussein Hanging with English Subtitles”, Youtube, disponible en: <http://youtube.com/watch?v=Wmrwpk7Gi4Y> (Consultado 02/07/07).
- Smallman, Lawrence. (2004). “Bloggers doubt Berg execution video” Al Jazeera, disponible en: <http://english.aljazeera.net/English/archive/archive?ArchiveId=371> (Consultado 02/07/07).
- “Video of American Contractor Being Decapitated in Iraq”, *The Memory Hole*, disponible en: http://www.thememoryhole.org/war/decapitation_video.htm (Consultado 01/07/07).
- Yehia, Ranwa. (2004). “Arab Media Accuse US of Exploiting Berg Murder”, Arab News, disponible en: <http://www.arabnews.com/age=4§ion=0&article=44898&d=14&m=5&y=2004> (Consultado 06/27/07).
- Zizek, Slavoj. (2004). “What Rumsfeld doesn’t know: that he knows about Abu Ghraib”, In *These Times*, disponible en: http://www.inthesetimes.com/site/main/article/what_rumsfeld_doesnt_know_that_he_knows_about_abu_ghraib (Consultado 06/27/07).

Cabrera, Martha.

“Guerra de imágenes, imágenes de guerra: cuatro eventos mediáticos de la guerra de Iraq”, en *Oasis* 2007 - 2008, núm. 13, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 61-88.

La culture roumaine: complexes d'infériorité, modernisation, problèmes d'identité*

Ciprian Valcan**

A. COMPLEXES D'INFÉRIORITÉ

Tout essai de compréhension des données essentielles concernant la formation de la culture roumaine moderne nous place face à un paradoxe initial, le paradoxe qui gouverne toutes les interrogations issues du milieu roumain concernant l'identité des Roumains et leur place parmi les autres peuples européens. Ainsi, selon Mihai Ralea, nous aurions affaire, d'une part, à la position du sceptique radical et, d'autre part, au discours du démagogue nationaliste¹²⁸. Le premier se lance dans une critique dévastatrice à l'adresse de tout ce qui est roumain, en partant de la structure ethnique, considérée comme inférieure et impossible à améliorer, en continuant par le caractère national, considéré comme lâche et servile, par les différentes institutions de l'État,

simples copies ridicules des institutions de l'étranger, pour finir par une analyse acide des mœurs, considérées tantôt comme primitives et barbares, tantôt comme déchues et perverses¹²⁹. Le démagogue nationaliste adopte la position contraire, en affirmant avec emphase que les Roumains sont un peuple unique, qui ignorent leur vraie importance et leurs trésors artistiques, plus précieux que les trésors de tous les autres peuples ensemble, justement à cause du criticisme excessif les caractérisant. De cette perspective, la seule chance qui reste aux Roumains est le retour aux valeurs nationales et le repli dans une sorte d'autarchie à capacités régénératrices, qui leur fasse éviter les influences nocives de l'étranger, d'autant plus qu'ils disposent et de ressources économiques suffisantes, étant les habitants d'un pays riche en pétrole et en blé, et d'une dot culturelle qui

* Artículo recibido el 17 de enero de 2008. Aceptado el 7 de febrero de 2008.

** Faculté de Lettres et Philosophie de l'Université de l'Ouest de Timisoara, spécialisation philosophie. Docteur en lettres de l'Université de l'Ouest de Timisoara. Docteur en histoire culturelle de l'Ecole Pratique des Hautes Etudes de Paris. Membre du comité scientifique international de la *Revista Colombiana de Filosofía de la Ciencia*.

¹²⁸ Nous empruntons cette dichotomie à l'essai de Mihai Ralea, «Fenomenul românesc», publié en 1927 dans la revue *Viața Românească*, N° 6-7, pp. 337-361, essai republié dans le volume *Fenomenul românesc*, București, Albatros, 1997.

¹²⁹ Mihai Ralea, *Fenomenul românesc*, pp. 65-66.

leur permet de vivre en isolation, sans avoir besoin du contact avec les courants d'idées de l'extérieur. Néanmoins, pour ce faire, il faut éliminer en totalité les critiques venues de l'intérieur à l'adresse des Roumains, voire les critiques bien intentionnées, car elles ne représentent qu'un acte de trahison.¹³⁰

Pour cette raison, nous nous trouvons face à deux séries de discours parallèles qui proposent des images impossibles à réconcilier d'un même et unique objet, en nous faisant souvent nous interroger si par hasard une erreur ne s'est glissée dans la façon dont nous avons enregistré nous-même le témoignage des parties, si par hasard leur rhétorique ne concernait deux réalités complètement dissimilaires et hétérogènes, réunies de façon arbitraire sous la même dénomination. Bien qu'il semble difficile à croire que nous puissions traiter, avec la même vigueur et avec le même enthousiasme, d'un thème regardé de deux angles de vue complètement opposés, pourtant le chercheur qui s'arrête sur une analyse de la culture roumaine et sur les discours produits à son intérieur sur l'identité nationale et sur les caractéristiques présumées de l'ethnique roumain se trouve dans la situation de devoir enregistrer justement deux tels discours, car les positions médianes, les visions équilibrées et dédramatisées sont extrêmement rares. D'ordinaire, le long des deux derniers siècles, le sujet de leur propre condition provoque une telle émotion parmi les créateurs de discours dans l'espace roumain que ceux-ci sentent qu'il est de leur

devoir de s'exprimer, d'une façon définitive, tranchante, presque apocalyptique, d'un ton ultimatif et solennel, en esquissant soit des visions cauchemardesques sur un peuple sous-humain, condamné à porter à tout jamais son recul culturel et sa pauvreté comme un châtiment immanent pour ses tares morales et pour son comportement toujours indigne, soit des portraits idylliques d'une nation éminemment rurale à caractéristiques quasi-angéliques, qui assurera la régénération de l'humanité entière par la pureté de son âme nationale maintenue non corrompue par les influences nuisibles de la civilisation. Néanmoins, quels que soient les camps dont ils font partie, presque tous ceux qui s'engagent dans cette dispute sur une présumée essence de l'ensemble des Roumains, presque tous ceux qui essaient d'analyser les causes du retard des Roumains (phénomène accepté à l'unanimité par tous les observateurs, même si les interprétations qu'on lui donne en sont tout à fait contraires, étant réparties selon le même axe des opinions rappelé ci-dessus) se placent instantanément sur une position défensive, en essayant de trouver les justifications extérieures de cette situation dans ce que Lucian Boia appelle „le mythe de la lutte pour l'indépendance”¹³¹. Selon l'historien roumain, ce mythe, - qui remplit la triple fonction 1) de mettre en évidence les vertus et l'héroïsme des Roumains, 2) de justifier leur retard historique par les agressions ininterrompues auxquelles ils ont dû faire face et 3) d'attirer l'attention de l'Occident sur le devoir de re-

¹³⁰ *Ibid.*, p. 67.

¹³¹ Lucian Boia, *Istorie și mit în conștiința românească*, București, Humanitas, 1997, p. 180.

connaissance envers les Roumains qui les ont défendus contre l'invasion turque -, a empêché la dédramatisation du passé roumain et son traitement d'une façon moins événementielle et guerrière. À cause de la persistance de ce mythe, „L'image d'un Occident protégé grâce au sacrifice roumain et à une société roumaine qui s'est tourmentée et qui a eu du recul justement puisqu'elle a accompli la tâche de défense de la civilisation occidentale s'est fortement inscrite dans la vision politique des Roumains, dans leur comportement et dans leurs réactions. L'Occident a une dette qu'il n'a pas encore liquidée. Les Roumains doivent maintenant être récompensés et non pas se sacrifier encore. Tout défaut de l'Occident est perçu comme trahison, compte tenu de leur dette susmentionnée. Tout ce qui va mal en Roumanie ne vient pas de quelque orientation erronée ou de la mauvaise gestion roumaine; c'est la faute aux autres: aux autres qui nous ont pillés, tout comme aux autres qui ne nous

sont pas venus en aide, bien que cela eût été de leur devoir”¹³².

Ce besoin de trouver une explication pour les différences de développement entre les territoires habités par les Roumains et l'Europe Occidentale semble avoir commencé à se cristalliser entre la fin du XVIIIe siècle et le début du XIXe siècle sous la forme d'un puissant complexe d'infériorité. Si, selon la remarque de Vlad Georgescu¹³³, les textes du début du XVIIIe siècle ne font encore aucune distinction entre les Pays Roumains et l'Europe, et que les Balkans sont considérés, malgré la domination turque, comme appartenant à la zone de la civilisation européenne, une fois les règnes phanariotes instaurés, ce sentiment de communauté des intellectuels dans les Principautés par rapport à l'Europe disparaît, en étant remplacé par le triste constat des immenses différences culturelles et économiques qui finissent par s'installer entre les deux zones. L'argument principal pour ce changement d'attitude sem-

¹³² *Ibid.*, pp. 180-181. Lucian Boia cite aussi deux textes caractéristiques pour cette mentalité, deux textes qui méritent d'être reproduits pour la force paradigmatique des clichés qu'ils véhiculent. Ainsi, dans un discours prononcé dans le Parlement le 25 février 1879, discours publié dans le volume IV de *Acte și cuvântări*, București, Cartea Românească, 1938, p. 241, Ion C. Brătianu, le chef du Parti National Libéral, premier ministre de la Roumanie a plusieurs reprises, affirmait avec beaucoup de conviction: „Nous avons été l'avant-garde de l'Europe depuis le 13e siècle jusque récemment; nous avons été le boulevard de l'Europe contre toutes les invasions asiatiques à l'époque. Les États européens ont eu la possibilité de se développer pendant tout ce temps, car il y a eu d'autres qui se sont sacrifiés pour les protéger. C'est pourquoi – à part les restes immémoriaux de la civilisation roumaine – nous nous sommes engagés nous aussi à peine récemment sur le chemin de la civilisation moderne” (Lucian Boia, *op. cit.*, p. 181). P. P. Panaitescu, l'un des plus influents historiens roumains des années '30, continue l'idée de Brătianu, mais en lui donnant une nuance rhétorique un peu plus tempérée: Il est connu que les Roumains ont retardé l'avancement ottoman vers le centre du continent et que ce retard n'a pas représenté seulement, selon les dires de nos historiens, une faiblesse du pouvoir offensif turc usé par l'opposition des Roumains au bord du Danube. Ce retard a donné le temps à l'Europe Occidentale de mener la lutte dans une étape qui lui a été beaucoup plus favorable, en bénéficiant d'autres armes et d'une autre organisation militaire” (Pourquoi les Turcs n'ont-ils pas conquis les Pays Roumains?” in *Interpretări românești*, București, Editura Academiei, 1994, p. 112, cité par Lucian Boia, *Op. cit.*, p. 181).

¹³³ Vlad Georgescu, *Istoria Românilor*, București, Humanitas, 1992, p. 118.

ble être le fait que les princes régnants phanariotes ont imposé une isolation presque hermétique des Pays Roumains, en rendant difficiles les contacts directs avec les représentants de l'Occident, en les restreignant au cercle de quelques dignitaires dont on pouvait contrôler facilement la fidélité¹³⁴. À part cette brusque interruption des liaisons intellectuelles et personnelles entre les habitants des Principautés et les représentants de l'Europe Occidentale, il s'est produit aussi une modification de profondeur de la situation politique et économique de ces territoires. Même si jusqu'au début de l'époque phanariote les Pays Roumains ont pu maintenir la plupart d'une politique extérieure propre, ensuite ils ont été complètement intégrés dans le système politique et militaire ottoman, en cessant d'avoir une politique extérieure et une diplomatie propres. L'armée des Principautés a été abolie par Constantin Mavrocordat en 1739 et n'allait être refaite qu'après 1831. Entre 1711 et 1829, sur le territoire des Pays Roumains sept guerres ont été menées entre les grandes puissances voisines et il est apparu de nombreux plans de partage de ces pays entre les mêmes grandes puissances. Du point de vue économique, l'exploitation des Principautés a été faite directement par les Turcs, aussi bien qu'indirectement, par la politique fiscale imposée par les princes phanariotes. Sauf le tribut que les Pays Roumains

étaient obligés de payer au sultan, tribut dont le montant est resté inchangé, ont beaucoup augmenté les dépenses liées à l'achat et à la confirmation du règne, de sorte que, pendant la période 1822 – 1823, du total des dépenses du trésor de la Moldavie, un pourcentage de 45 % en était destiné à la Haute Porte. À cela s'ajoutaient les obligations d'approvisionner les armées turques en blé, en bétail et en sciage, soit gratuitement, soit à un prix de beaucoup inférieur au prix du marché. En plus, il a été institué le monopole ottoman sur le commerce extérieur roumain, monopole qui exigeait que certains produits soient vendus uniquement aux commerçants ottomans à des prix fixés par les derniers, seulement les éventuels excédents pouvant être exportés ensuite vers d'autres pays. À part cela, les Phanariotes ont imposé d'immenses charges fiscales sur la population, en essayant de ramasser des montants d'argent aussi importants que possible le long des courtes périodes de règne. Le tribut, l'impôt direct de l'époque, est passé de 16 thalers en 1775 à 215 thalers en 1819 pour une „liudă”, à savoir pour une catégorie fiscale qui regroupait plusieurs familles. À cet impôt direct s'ajoutaient de nombreux impôts indirects, ainsi que certaines impôts extraordinaires destinés à couvrir certains besoins spéciaux et momentanés du règne, de sorte que toute accumulation de capital est devenue impossible.¹³⁵

¹³⁴ Vlad Georgescu observe que même les contacts des Phanariotes avec les Européens étaient considérés avec méfiance, de sorte que, au moment où, les fils de Alexandru Ipsilanti sont partis à Vienne (1782) sans permission, celui-ci a quitté son trône de suite, car il savait trop bien que le sultan n'aurait plus confiance dans un prince dont les fils avaient fui en Occident” (*op. cit.*, p. 118).

¹³⁵ Pour tous les détails concernant la situation politique et économique des Principautés, voir Vlad Georgescu, *Op. cit.*, pp. 85 – 98.

Dans un contexte pareil, la situation du peuple s'est dégradée à tel point qu'elle a fini par correspondre à la description abominable faite par Dinicu Golescu dans *Însemnarea călătoriei mele făcută în anul 1824, 1825, 1826*: „Ces conséquences injustes et inouïes dans tout le pays ont amené les pauvres habitants dans un tel état qu'un visiteur des lieux qu'on appelle <<villages>> ne verra ni église, ni maison, ni clôture autour de la maison, ni char, ni boeuf, ni vache, ni mouton, ni volaille, ni grenier avec la récolte des villageois pour nourrir leur familles, bref: rien, seulement des pièces à habiter sous terre, qu'on appelle huttes, où l'on peut voir uniquement un trou dans la terre de sorte qu'il y a assez d'espace pour les parents et leurs enfants autour de l'âtre et une corbeille de verges à côté de la hutte et collé avec du fumier. Et, derrière le poêle, un autre trou, par où il puisse se sauver au cas où l'on

frappe à sa porte; car il peut être sûr qu'il s'agit d'une personne chargée des impôts. Et lui, ne pouvant pas payer, il sera soit battu, soit ficelé pour être ensuite vendu pour une ou plusieurs années soit à un petit boyard ou fermier soit à n'importe qui pour qu'il travaille et pour que la rémunération reçue puisse couvrir les impôts dus [...]. Dans leurs huttes, il est impossible de trouver des vêtements ou des affaires de valeur; même le pot pour préparer la polenta est collectif, cinq ou six personnes en mangent. Si, par bonheur, ils avaient vent de l'arrivée des agents du prince dans le village, ils fuyaient avec leurs femmes et leurs enfants dans les forêts et les montagnes, tout comme les animaux sauvages que l'on chasse à la courre. Car ils savaient bien que si l'on mettait la main sur eux, on leur demanderait sans faute de l'argent et que, n'ayant pas d'argent, ils seraient fouettés”.¹³⁶

¹³⁶ Dinicu Golescu, *Însemnarea a călătoriei mele făcută în anul 1824, 1825, 1826*, București, Éditions Eminescu, 1971, pp. 85-86. Vlad Georgescu se sert de l'exemple de Dinicu Golescu pour prouver que la civilisation dans les Pays Roumains était beaucoup plus orientalisée au début du XIXe siècle que pendant les siècles antérieurs: Il n'est pas difficile de prouver que la civilisation des Roumains dans les Principautés était beaucoup plus orientalisée en 1800 qu'en 1700 ou 1600; il suffit de jeter un regard sur les tableaux représentant les grands boyards ou de lire les feuilles dotalles et les testaments de l'époque. Dinicu Golescu, dans son somptueux costume oriental, ressemble presque à un pacha turc, tandis que son ancêtre, enterré en 1574, avait été représenté sur sa pierre tombale comme chevalier européen; les étoffes et les bijoux n'arrivent plus de Venise ou de l'Allemagne, comme c'était le cas au 17e siècle, mais d'Istanbul. Le costume s'orientalise également pour des raisons politiques: aucun grand boyard ou prince phanariote ne se serait permis de paraître devant le padichah vêtu des habits <allemands> des Ghiauri (nom dépréciatif donné autrefois par les Turcs aux personnes non musulmanes – n.n.) D'ailleurs, l'incertitude de l'existence, les fréquentes incursions des Turcs installés dans les cités situées à la frontière des Principautés, les nombreuses guerres avec les chrétiens ont influencé directement le mode de vie; les palais et les cours ouverts depuis le règne de Brâncoveanu sont abandonnés, les boyards se construisent des maisons fortes, fortifient leurs manoirs, les rendent faciles à défendre, mais dépourvus du confort qu'avaient eu les maisons plus anciennes des boyards, celles de Herești, Margineni, Filipești” (*Op. cit.*, pp. 119-120). Neagu Djuvara écrit, dans *Le Pays Roumain entre Orient et Occident*, Paris, Publications orientalistes de France, 1989, p. 60, sur l'obligation de mettre le costume oriental: Mais au fur et à mesure que les Turcs accentuent leur mainmise sur les Principautés, il devient de plus en plus dangereux de vouloir imiter l'Occident. Lorsque Grégoire

Dans une série d'intellectuels roumains devenue presque innombrable, Dinicu Golescu est le premier à constater avec une affliction immense l'état déplorable où se trouve le peuple roumain par rapport aux peuples de l'Occident. Boyard doué de beaucoup de curiosité et de désir d'apprentissage, il fait un long voyage à travers l'Europe, en notant avec minutie les coutumes des habitants des divers pays et en les comparant toujours avec la situation malheureuse de ses compatriotes,

pauvres, analphabètes et soumis à la bonne volonté des différentes autorités préoccupées uniquement de l'invention de nouveaux impôts afin d'augmenter leur fortunes. Venant d'un pays où le sentiment de la dignité personnelle ne peut naître à cause de la succession ahurissante des divers règnes despotiques, Golescu n'arrête pas de s'étonner de la normalité de la vie quotidienne, du bien-être et des connaissances générales de simples artisans ou paysans,¹³⁷ ne pouvant pas s'abstenir de mettre

Ier Ghika, rentré dans les grâces du Sultan, revient d'exil en 1672 et ramène sa femme de Venise, elle s'empresse de quitter ses vêtements occidentaux [...] Un peu plus tard, au début du XVIII^e siècle, il semble qu'il devient imprudent, même pour les résidents étrangers, de porter le costume <<à l'européenne>>: les Turcs qui surveillent jalousement le comportement des princes roumains, voient d'un mauvais œil même les habits de quelques occidentaux qui gravitent dans l'entourage du prince: médecins, précepteurs, secrétaires-interprètes [...] Mieux encore: si l'on croit une tradition orale, c'est d'ordre de la Porte que l'on aurait gratté les fresques ornant la tour de Coltea à Bucaresti, parce qu'elles représentaient des soldats en uniforme suédois!". Hormis ces exemples d'intolérance d'une civilisation repliée sur elle-même et pleine de suspicions à l'égard de toutes les manifestations qui auraient pu affirmer une certaine différence par rapport au modèle qu'elle promouvait elle-même, modèle considéré comme l'unique valable, Norbert Elias nous signifie aussi une réaction contraire: Au XI^e siècle, un doge vénitien épousa une princesse grecque. Dans les milieux byzantins auxquels elle appartenait on se servait, de toute évidence, de fourchettes. Nous apprenons en effet que la princesse portait sa nourriture à la bouche <<au moyen de petites fourches en or et à deux dents>>. Ce fait provoqua à Venise un éclat sans précédent: <<Cette nouveauté passa pour une marque de raffinement si outré, que la dogaresse fut sévèrement objurguée par les ecclésiastiques, qui attirèrent sur elle le courroux divin. Peu après, elle était atteinte d'une maladie repoussante et Saint Bonaventure n'hésita pas à déclarer que c'était un châtiment de Dieu>>" (*La civilisation des mœurs*, Paris, France Loisirs, 1997, p. 109).

¹³⁷ L'épisode de la rencontre de Dinicu Golescu et de quelques paysans suisses qui lisaient des journaux à la taverne du village est anthologique, lui faisant formuler des réflexions amères sur le manque de culture de ses compatriotes: „D'ici je suis allé dans le village d'Alsteten, où à nouveau il m'est arrivé une histoire qui mérite d'être mise par écrit. En descendant à la taverne, un homme m'a demandé d'où je venais. Lui disant que je venais de Kronstadt (le nom allemand de la ville de Braşov), il m'a demandé encore s'il s'agissait de la ville de Kronstadt en Transylvanie, qui avoisinait la Valachie. (Car il y a aussi la ville de Kronstadt en Russie et je devais faire pour lui la distinction entre les deux villes). En voyant qu'il avait des connaissances de géographie, j'ai demandé au gargotier de me parler de lui. Celui-ci m'a dit que cet homme était paysan laboureur et qu'il était venu à la taverne car c'était le jour où l'on se réunissait pour faire la lecture des journaux; et que si je voulais les lire, je pouvais entrer dans la taverne, où j'ai trouvé encore des paysans qui lisaient les journaux. Je suis resté pensif à voir que les paysans suisses, par désir d'être au courant des événements qui se passaient dans le monde entier, se réunissaient pour lire les journaux. Et celui qui m'avait demandé d'où je venais m'a bien démontré que soit il avait des connaissances de géographie, soit il avait regardé la carte à maintes reprises. Oh! Quel triste souvenir! Puisque, en 1824, en allant à Cluj, Pesta et Mehadia avec mon frère le chancelier Manolache Băleanul, j'ai reçu une lettre de la part de la distinguée Chancellerie, sur laquelle la formule d'adresse était:

en parallèle ces constats avec l'expérience de son pays d'origine.

Pourtant, il y a d'autres textes provenant de la Transylvanie qui décrivent la situation malheureuse des Roumains:

„Oh, hélas! Autrefois le peuple roumain aussi était un peuple renommé et apprécié, à présent il gît dans l'oubli et il est critiqué de tous. Autrefois il était brave et fort dans la guerre, à présent il est faible et inférieur à d'autres peuples. Autrefois il était sage, à présent le voilà enveloppé dans le nuage de l'inconnaissance. Autrefois il était prisé, à présent on en a tous honte. Autrefois il ordonnait voire à l'Ardeal (la Transylvanie), à présent il n'ordonne même plus à son pays. Autrefois c'étaient d'autres peuples qui lui obéissaient, maintenant il est livré à la dérision d'autres”.¹³⁸

„Le brouillard épais de l'ignorance a beaucoup dénaturé les Roumains, surtout lorsque, tous les peuples autour de nous se levant par l'intermédiaire de la lumière du savoir, nous sommes restés seuls à la Mer Noire en tant qu'exemple de l'ancienne barbarie”.¹³⁹

Dans cette catégorie de textes, l'accent frappe surtout la déchéance des Roumains, le fait que la situation minable où ils se trouvent

est une nouveauté par rapport à leur ancienne condition de successeurs des maîtres du monde antique, de successeurs des Romains. Si autrefois le peuple roumain se caractérisait par la vertu et par la force, une dégénérescence progressive et difficilement explicable semble s'être installée pareillement à une maladie incurable, en minant leur être et en les transformant dans des êtres corrompus et dépourvus de volonté, dans un véritable peuple d'esclaves livré à la bonne volonté des plus forts et pleins de vitalité. Les intellectuels transylvains compaient sur le réveil de l'orgueil national par la comparaison de l'origine noble des Roumains et de leur grandeur passée avec la minable situation du présent, en essayant de faire apparaître un courant d'opinion qui soutienne les tentatives de constitution d'une conscience nationale par un long processus d'initiation du peuple. Persuadés que la guérison de tous les maux pouvait se faire par l'éducation des masses, ils essayaient d'encourager autant que possible la scolarisation parmi les Roumains, en considérant qu'ainsi ils pourraient rattraper le déficit de civilisation dont ils souffraient par rapport aux autres peuples de Transylvanie, en se libérant du sentiment, transformé, selon

<<A l'attention de monsieur ... a Mehadia, dans la région de la Transylvanie>>... D'où l'on peut se rendre compte du fait qu'aucun chancelier n'a su que Mehadia ne se trouvait pas en Transylvanie, bien que cette ville se trouve aussi près de la frontière de la Valachie, tandis que le laboureur suisse avait bien connu les régions voisines d'un pays se situant loin de sa patrie” (*Op. cit.*, p. 167).

¹³⁸ Gherontie Cotore, *Despre articulusurile celea de price* in Nicolae Comşa, *Manuscrisele româneşti din Biblioteca Centrală de la Blaj*, Blaj, l'Imprimerie Lumina, Miron Roşu, 1944, p. 97, cité in Sorin Mitu, *Geneza identităţii naţionale la românii ardeleni*, Bucureşti, Humanitas, 1997, p. 90.

¹³⁹ Andrei Mureşanu, „Pentru ce sîntem așa rămaşi?” in *Foaie pentru minte, inimă şi literatură*, VI, 1843, nr. 42, p. 330, cité in Sorin Mitu, *Op. cit.*, p. 110.

l'analyse détaillée de Sorin Mitu, dans un véritable stéréotype, qu'ils occuperaient la dernière place en Europe, voire dans le monde.

Hormis cette image d'eux-mêmes qui s'était installée dans le discours des intellectuels roumains, image qui témoignait de l'intériorisation d'un très fort complexe d'infériorité, de nombreux témoignages des voyageurs étrangers ont contribué à la fixation encore plus solide de l'idée que l'espace habité par les Roumains était un territoire situé à proximité de la barbarie plutôt qu'à proximité de la civilisation, un territoire où les plus simples coutumes de l'Europe Occidentale ne pouvaient même pas être imaginées¹⁴⁰. Et même si, comme le montre Klaus Heitmann¹⁴¹, dans la recherche imagologique moderne prévaut l'opinion que les représentations qu'un peuple se fait d'un autre peuple ont un caractère éminemment négatif, la négativité étant autant constitutive aux hétérostéréotypes nationaux que la subjectivité, la multitude de témoignages concordants nous permet de

conclure que la situation où se trouvaient les Roumains était en effet dramatique, pouvant faire croire à certains observateurs qu'ils avaient affaire à un peuple en voie d'extinction¹⁴². Hallberg-Broich pouvait noter: „Malheureusement, le Valaque, avec son visage imposant de Romain, marche parmi les vignes et les labours fertiles comme un animal moins bien soigné par son seigneur qu'un boeuf. La physionomie de l'ancien conquérant du monde a été déchue à l'état d'animal, de sorte que maintenant je lui conteste toute force et bravoure, car il ressemble seulement à l'homme, mais ne l'est plus”¹⁴³, et le commandant de régiment von Aschauer voyait dans l'influence des conditions géographiques le principal responsable pour l'état où se trouvaient les Roumains, dépourvus de vigueur et de volonté: „Si le sol a une influence sur le peuple qui l'habite, sur la flore et la faune d'un pays, il faut conclure que le sol argileux de la Valachie prend la senteur aux fleurs, le goût au vin et aux aliments, en donnant aux habitants une certaine labilité,

¹⁴⁰ Bien évidemment, cette image n'était pas non plus entièrement innocente, étant gouvernée implicitement par la logique de la division mentale de l'espace européen que Larry Wolff appelle „l'invention de l'Europe de l'Est” et dont on trouve le point de départ dans l'oeuvre de certains écrivains des Lumières, surtout chez Diderot et Voltaire. Pour cette discussion, voir Larry Wolff, *Inventarea Europei de Est*, București, Éditions Humanitas, 2000, et pour un inventaire plus large des opinions des voyageurs étrangers sur les Pays Roumains, voir Nicolae Iorga, *O istorie a românilor prin călători*, București, Cugetarea, 1928; Maria Holban (Éd), *Călători străini despre țările române*, I, București, Editura Științifică și Enciclopedică, 1968; Maria Holban, M. M. Alexandrescu-Deresca Bulgaru, Paul Cernovodeanu (Éds), *Călători români despre țările române*, II, București, Editura Științifică și Enciclopedică, 1970; Dan A. Lăzărescu, *Imaginea României prin călători*, I-II, București, Editura Sport-Turism, 1985-1986; Klaus Heitmann, *Imaginea românilor în spațiul lingvistic german*, București, Univers, 1995.

¹⁴¹ Klaus Heitmann, *Op. cit.*, p. 86.

¹⁴² D'ailleurs, les statistiques disponibles montrent le fait que jusqu'au milieu du XVIII^e siècle, les Principautés roumaines ont connu une période de stagnation et voire de récession démographique. Voir Vlad Georgescu, *Op. cit.*, pp. 91-92.

¹⁴³ Citation in Klaus Heitmann, *Op. cit.*, p. 86.

instabilité, langueur, en leur faisant manquer de solidité intérieure et, par conséquent, de fierté et de dignité”¹⁴⁴.

Si, pour les Roumains de Transylvanie, la principale difficulté était représentée par leur statut de citoyens du deuxième ordre, maintenus dans un état de dépendance forcée par les anciennes réglementations médiévales concernant la division du pouvoir politique entre les nations dominantes de la Principauté, à savoir les Hongrois, les Allemands transylvains et les Szeklers, qui rendaient presque impossible leur établissement dans les villes, en les obligeant de se dédier dans leur immense majorité à une vie rurale, pour les Roumains de Moldavie et du Pays Roumain le principal problème consistait dans la dépendance suffocante envers la Sublime Porte imposée avec les règnes phanariotes et dans l’isolation, qu’à présent on appellerait du type nord-coréen, imposée par ces fonctionnaires zélés du sultan. Pour surmonter cette situation il était nécessaire de regagner une autonomie élargie des Principautés, qui implique, d’une part, la possibilité du déroulement d’un commerce extérieur libre

et, d’autre part, une plus grande perméabilité à la circulation des idées et aux contacts intellectuels avec l’Occident.

B. LE DÉBUT DE LA MODERNISATION: LES INFLUENCES OCCIDENTALES

Du point de vue économique, la brèche décisive dans ce rideau de fer avant la lettre a été ouverte avec le traité d’Adrianopole de 1829 qui a supprimé le monopole commercial turc, a décidé l’élimination des cités turques sur le territoire des Pays Roumains et la réorganisation de leur administration intérieure sur la base de Règlements Organiques, qui sont devenus ainsi la première constitution roumaine. La dépendance envers l’Empire ottoman est restée plutôt formelle, réduite au paiement d’un tribut symbolique, la Russie devenant le vrai facteur d’influence dans la politique des Principautés qui ont été placées sous sa protection¹⁴⁵. L’acquisition de la liberté économique a permis une formidable augmentation des échanges commerciaux des Pays Roumains, surtout grâce à l’intérêt manifesté par l’Angleterre pour

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 210. Il reste à discuter dans quelle mesure l’on peut démontrer l’affirmation de Heitmann selon laquelle: „La note dominante des affirmations négatives sur la Roumanie et sur les Roumains a été donnée par des auteurs qui connaissaient trop peu le pays et son peuple ou qui étaient conditionnés, de façon spéciale, sous rapport politique ou national égocentrique, tandis que les prises de position favorables ont été d’habitude le résultat d’une connaissance profonde du sujet et de la capacité de compréhension” (*Op. cit.*, p. 89).

¹⁴⁵ Pour Vlad Georgescu, les Règlements Organiques, malgré leurs divers défauts et leur consolidation de l’intervention russe dans les problèmes intérieurs des Principautés, ont constitué un important élément de modernisation institutionnelle et économique: les mérites des Règlements sont incontestables; malgré leur subjectivité, ils ont représenté pourtant des actes fondamentaux à caractère constitutionnel qui n’existaient dans aucun des deux grands empires autocrates voisins. Dans quelques années seulement, les Règlements ont ramené les Roumains dans le monde nouveau, imparfait pourtant européen dont l’époque phanariote les avaient tenus à l’écart depuis plus d’un siècle. En 1848, ils étaient devenus en effet un obstacle contre le progrès social et politique du pays; pourtant, en 1831, ils avaient été un pas naturel et nécessaire vers la modernité” (*Op. cit.*, p. 116).

la stimulation de la production agricole de ces territoires¹⁴⁶. Si, en 1831, les deux Principautés ne produisaient même pas la quantité de blé nécessaire pour pouvoir charger deux bateaux, en 1837 plus de 700 vaisseaux se trouvaient dans les ports danubiens pour transporter des céréales et d'autres produits¹⁴⁷. Entre 1901 et 1915, la Roumanie a fini par exporter 45 % du total de sa production de céréales, en se plaçant sur la première place parmi les exportateurs de maïs et sur la deuxième place parmi les exportateurs de blé en Europe¹⁴⁸.

Du point de vue de la circulation des idées, le retour aux règnes autochtones marque le moment décisif, car cela permet la sortie de l'isolation et l'adoption des modes intellectuelles et des éléments de civilisation occidentaux; néanmoins, un facteur important dans cette évolution est aussi la présence des armées russes qui occupent le territoire des Principautés à plusieurs reprises jusqu'en

1834: „Les Phanariotes ont donné aux boyards les premières leçons de français, mais ce sont les Russes qui leur ont appris à le parler correctement. Antérieurement langue officielle, le français est devenu de plus en plus la langue des salons, la langue usuelle des jeunes gens et des femmes dans leurs relations avec les envahisseurs. Les Roumains considéraient que les Russes parlaient français presque mieux que les peu de Français, secrétaires ou précepteurs, qu'ils avaient connus personnellement: les Russes utilisaient un français plus raffiné, qui ressemblait moins au parler quotidien et se rapprochait plus du français des lettres de Voltaire – voire qu'ils exagéraient un peu, en le prononçant avec affectation et de façon charmante. Jusqu'au milieu du XIXe siècle, ceux qui font des études dans les Principautés se font comme une sorte d'idéal de la capacité de <<parler et prononcer le français comme un général russe>>¹⁴⁹. Ce sont toujours les Rus-

¹⁴⁶ Voir Ștefan Zeletin, *Burghezia română*, București, Éditions Humanitas, 1991, pp. 59-71.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 67. Comme le montre aussi Vlad Georgescu (*Op. cit.*, p. 93): «La domination ottomane et le monopole turc sur le commerce des Principautés ont eu un effet direct sur les cultures, la place du blé étant prise petit à petit par le maïs; le blé était demandé à Constantinople, le maïs n'était aucunement demandé sur le marché ottoman. Bref, c'est un élément extérieur qui s'est trouvé à la base du processus qui a fait du maïs l'aliment principal des paysans, le blé continuant de rester un aliment exclusif de la classe dominante».

¹⁴⁸ Keith Hitchins, *România (1866-1946)*, București, Éditions Humanitas, 1996, p. 200.

¹⁴⁹ Pompiliu Eliade, *Influența franceză asupra spiritului public în România. Originile*, București, Éditions Humanitas, 2000, p. 156. Plusieurs textes qui s'occupent de l'analyse de l'introduction des éléments de la culture occidentale dans les Pays Roumains font référence au rôle des femmes dans la dynamique des transferts culturels. Garabet Ibrăileanu écrit: „Ion Ghica, dans *O călătorie la Iași*, affirme que les femmes ont eu un rôle important dans l'adoption des nouvelles idées. Elles ont été plus ouvertes à la civilisation occidentale. Alecsandri affirme la même chose. On connaît bien le rôle important qu'Elena Negri a joué dans la lutte pour attirer l'attention des boyards sur la littérature populaire recueillie par Alecsandri. Pendant que les hommes portaient des bonnets de fourrure et parlaient grec, les femmes étaient devenues plus civilisées, elles parlaient français, jouaient du piano et ... flirtaient avec les Bonjouristes. Bref, les femmes sont les premières à être devenues civilisées et, comme le processus de civilisation ne se fait, du moins dans un premier temps, sans un certain ridicule, parmi elles on retrouve plusieurs <<précieuses>>, voilà bien pourquoi les auteurs de l'époque, peut-être sans même s'en rendre compte, ont représenté si fréquemment le ridicule de la demi-ci-

ses qui ont introduit dans les Pays Roumains aussi les danses „européennes” (la valse, le quadrille, la polka), la musique classique, les jeux de chance ou les manières élégantes¹⁵⁰, en prouvant qu'ils étaient des agents extrêmement efficaces dans les transferts culturels depuis la France en direction des territoires habités par les Roumains.

La nouvelle époque a apporté des modifications importantes à tous les niveaux de la vie intellectuelle trouvée à ses débuts dans les Principautés. Si, en 1834, 1129 Moldaves et 3050 Valaques fréquentaient des écoles publiques, et un nombre probablement égal fréquentaient des écoles privées ou avaient de différents précepteurs¹⁵¹, leur nombre est monté à 10000 en 1850, à 117575 en 1875/1876 et à 535470 en 1913/1914¹⁵². En 1860 l'on a créé l'Université de Iași, en 1864 – l'Université de Bucarest. L'Académie Roumaine a pris naissance en 1866. Il est apparu également de nombreuses associations culturelles qui se proposaient de contribuer au processus de modernisation de la société.

En ce qui concerne la circulation du livre, on est passé de l'hégémonie des bibliothèques seigneuriales et monastiques à une prééminence des cabinets de lecture fréquentés par des lecteurs issus des couches moyennes de la population. Après la traduction du français vers le roumain, en 1750, des *Pensées* d'Oxienstiern, il s'est ensuivi *Télémaque* de Fénelon (1772), *Le tocsin des rois*, *Traduction du poème de Jean Plokoff* (1772) et *Histoire de Charles XII* (1792) de Voltaire, Narcisse (1794) de Rousseau, *Arsace et Ismène* (1794) de Montesquieu. Les oeuvres à caractère moral de Florian, préférées surtout par les boyards autochtones, et celles de Marmontel, le favori des boyards grecs des Principautés ont connu un gros succès, de nombreux manuscrits étant découverts des traductions de leurs différentes oeuvres. Entre 1800 et 1830 l'on a traduit encore Young, Pope, Volney, Saint-Pierre, l'Abbé Prévost, Chesterfield. En 1830 il paraît la première traduction du *Contrat social*. Bon nombre de poètes lyriques français mineurs ont joui d'une grande popularité parmi les boyards des Pays

vilisation dans les femmes” (*Spiritul critic în cultura românească*, București, Éditions Minerva, 1984, pp. 81-82). Mihai Ralea aussi remarque que „lorsque les boyards commencent pourtant à se cultiver, au XIXe siècle, ils apprennent de suite le français. Notamment les femmes. Si les femmes nobles aimaient une lecture quelconque, alors c'était à coup sûr la littérature française. Selon des auteurs très compétents dans leurs mémoires, tels Radu Rosetti ou G. Sion, les prédilections et les goûts relativement raffinés des femmes de boyards de la haute société moldave du XIXe siècle sont exclusivement francophiles. Le livre français (surtout le roman) était préféré couramment des femmes de chez nous dès la première guerre mondiale. Qui lisait en roumain? Très peu de femmes. Et même à l'époque presque contemporaine (à présent les choses semblent avoir changé), uniquement les ouvrières lisaient des romans-feuilletons en traduction. C'était une question d'amour-propre (et souvent une qualité pour un futur mariage) et de dignité sociale qu'une jeune bourgeoise apprenne le français pour pouvoir lire, à part les romans de Zola et de Maupassant, ceux de H. Bordeaux, G. Ohnet, Henri Ardel, Marcel Prévost, André Prévost, André Theuriet etc.” (*Op. cit.*, pp. 100-101).

¹⁵⁰ Pompiliu Eliade, *Op. cit.*, pp. 156-159.

¹⁵¹ Cf. Vlad Georgescu, *Op. cit.*, p. 124.

¹⁵² *Ibid.*, p. 190.

Roumains, tels Dorat, Piron, Gilbert, Lefranc de Pompignan, Lebrun-Pindare ou Collardeau, qui ont été traduits ou bien imités avec beaucoup d'enthousiasme par quelques-uns des premiers poètes de langue roumaine, à savoir Iancu Văcărescu et Costache Conachi¹⁵². L'étude des catalogues des cabinets de lecture fréquentés par les représentants de la classe moyenne entre 1838 et 1850 montre que leurs préférences étaient différentes. Dans l'époque, l'on lisait des romans, des livres de mémoires, des volumes de correspondance, des nouvelles et des contes, les plus demandés écrivains étant Balzac, Dumas, Chateaubriand et Byron. Le catalogue de la bibliothèque de la Métropole de Bucarest rédigé en 1836 inventorie 2275 titres latins, 1497 titres français, 300 grecs, 49 allemands, 18 turcs, 13 anglais et un titre russe. Pendant la période 1838-1850, les cabinets de lecture ont prêté 4048 livres en français, 481 en anglais, 88 en allemand, 23 en italien et 13 en russe¹⁵³.

Le phénomène de l'envoi des jeunes gens pour faire des études à l'étranger – surtout à Paris et en Allemagne – prend ampleur. Ainsi, selon la remarque de Mihai Ralea¹⁵⁴, en 1920 on retrouve rien qu'à Paris plus de 3000 étudiants roumains, une fois le phénomène commencé, selon les informations de Pompiliu Eliade¹⁵⁵, en 1803: „lorsque le boyard moldave Bogdan avait envoyé son fils à Paris, suivi, deux ans après, par Furnachi, un autre boyard moldave; ensuite, après quelque dix ans, quelque boyards valaques, tels Manega ou Bibescu, avaient pris la même décision. Finalement, cela était devenu une mode: le jeune homme, accompagné par l'ancien précepteur français, était envoyé dans les grandes capitales d'Europe, surtout à Paris. En 1818, Eforia școalelor (l'institution centrale qui contrôlait et dirigeait l'enseignement en Valachie, n.n.) a pris elle aussi l'initiative d'envoyer un nombre de jeunes gens pauvres, choisis parmi les meilleurs élèves des écoles du pays, pour

¹⁵² Pompiliu Eliade, *Op. cit.*, p. 276, note avec malice que le succès de ces poètes mineurs a été dû notamment aux défauts de leurs oeuvres qui, étant pleines de sentiments conventionnels, de galanterie et de sensualité, pouvaient être facilement comprises par les boyards moldo-valaques peu cultivés, en leur servant en plus de modèle pour leurs propres déclarations d'amour faites à des beautés locales: „Ces vers étaient le plus souvent dédiés à des <<Aphrodites>> surveillées de près par leurs parents, voire mariées. C'étaient des acrostiches faciles à déchiffrer, des billets d'amour qui ne pouvaient pas être faits publics, écrits uniquement pour être entendues par l'aimée. Les Tsiganes „lautari” s'en chargeaient. Ces ménestrels orientaux venaient chanter sous les fenêtres des <<Aphrodites>> les poèmes issus des efforts des grands boyards, en accompagnant ces sérénades de cris, de soupirs et de musique improvisée. Doués d'une excellente mémoire, ils pouvaient au besoin utiliser la même poésie pour une autre aimée. Ainsi, l'on a eu d'intéressants essais répandus par la voix des Tsiganes d'un bout à l'autre des Principautés. Il est dommage pour la psychologie de l'esprit littéraire que ces productions du début aient disparu presque en totalité. Les <<Aphrodites>> de l'époque, qui ont eu la chance de recevoir de telles poétiques paroles d'amour, en ont ignoré la valeur littéraire: une fois mariées et mères de famille, elles ont utilisé ces billets d'amour pour en couvrir les inévitables pots de confiture”.

¹⁵³ Pour avoir tout le contexte concernant la circulation du livre dans les Principautés et les premières traductions faites, voir Vlad Georgescu, *op. cit.*, pp. 121-123 et 191-192, et Pompiliu Eliade, *Op. cit.*, pp. 268-292.

¹⁵⁴ Mihai Ralea, *Op. cit.*, p. 1.

¹⁵⁵ Pompiliu Eliade, *Op. cit.*, p. 305.

achever leurs études à Rome et à Paris; de les envoyer, comme l'on disait couramment à l'époque, <<à l'intérieur>>. Cette expression a une signification et une force remarquables. Elle veut signifier le fait que nous, les Moldaves et les Valaques, nous nous retrouvons <<à l'extérieur>> du mode civilisé de l'Europe, que <<tout ce qui se trouve à l'étranger est bon>> - voire aussi le fait que <<tout ce qui se trouve chez nous est mauvais>>".

Selon les remarques de Pompiliu Eliade, bien qu'au début ils ne connaissent ni la source du mal de leur pays, ni les remèdes qu'ils doivent proposer, petit à petit, en comprenant le mécanisme de la supériorité des grands États de l'Occident par rapport aux autres nations du monde, ces jeunes gens arrivent à la conclusion qu'ils doivent rectifier l'état des choses dans leur pays, en empruntant les institutions et formules d'organisation caractéristiques à la civilisation occidentale. De retour dans le pays et occupant, en général, des positions de premier plan dans la vie politique et culturelle grâce au prestige conféré par leurs études à l'étranger, ils font usage de toute l'influence dont ils disposent pour déterminer la réalisation des réformes qu'ils considèrent comme nécessaires pour encourager le progrès des Principautés et, après l'union de 1859, du jeune État roumain. Bien sûr, la résistance qu'ils doivent surmonter est extrêmement forte, puisque les idées se trouvant derrière les renouveaux qu'ils proposent bousculent un véritable conglomerat des

préjugés et de la routine mentale placé sous l'autorité quasi sacrosainte de la tradition, mais, selon les remarques de Gabriel Tarde, au moment où les peuples entrent en contact et commencent à se civiliser, ils s'imitent l'un l'autre de plus en plus vite et de plus en plus vite facilement, de sorte que le processus devient presque automatique et inconscient, en échappant au contrôle d'une action volontaire et en vainquant petit à petit toutes les résistances¹⁵⁶. Malgré cela, même après que le triomphe des principes qu'ils défendent devient visible au niveau de toute la société, les réactions adverses ne cessent de se produire, leur intensité acquérant quelquefois une virulence particulière que l'on peut analyser le plus facilement dans le cadre des débats sur le spécifique national dans la période d'entre deux guerres, surtout dans le contexte de la popularité grandissante des idées d'extrême droite promues par les partisans de la Légion de Fer. En outre, les difficultés sont augmentées par une certaine division présente voire dans l'esprit de ces réformateurs, partagés en permanence entre l'engagement et la critique, entre l'affirmation orgueilleuse de leurs propres origines et le rejet véhément de ces racines, pareillement à la façon dont les idéologues russes de l'occidentalisation se manifestent dans la même période, eux aussi hésitant toujours entre un ton plein de compassion pour le sort de leur peuple et l'ironie mordante et impitoyable qui imprègne, par exemple, les œuvres de Ceadaev¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Gabriel Tarde, *Les lois de l'imitation*, Paris, Les empêcheurs de penser en rond, 2001, pp. 142-143.

¹⁵⁷ Pour cette comparaison, voir Catherine Durandin, *Histoire de la nation roumaine*, Paris, Éditions Complexe, 1994, p. 38. L'historien français constate: „Ces deux contraintes, externe et interne, domination extérieure et frein socio-économique intérieur qui sont à l'origine de l'État-nation roumain, vont perdurer au-delà de l'écroulement des

La France devient le modèle de prédilection de tous les efforts modernisateurs des Roumains grâce à son statut de grande puissance européenne et à l'éclat extraordinaire de sa culture, aussi bien à cause du fait que, au niveau de l'opinion publique, il se développe une forte sympathie pour le pays considéré comme la source de la liberté et des idées progressistes, pour le pays considéré comme la soeur aînée de la Roumanie à cause de l'origine latine commune. Il ne faut pas non plus négliger le fait qu'au niveau du mental collectif il s'est fixé la conviction indéracinable que la France a été la seule nation européenne à aider les Roumains dans tous les moments difficiles de leur histoire, en soutenant leurs efforts pour obtenir l'indépendance et pour réaliser l'unité nationale. Voilà pourquoi il existe de nombreuses déclarations d'enthousiasme pour la France et nous en citerons quelques-unes que nous jugeons significatives.

Dans une lettre à Edgar Quinet, qui, avec Jules Michelet, était l'un des principaux partisans français de la cause des Roumains, I. C. Brătianu et C. A. Rosetti déclaraient, avec assez de pathétisme: „Tout Roumain a deux patries: tout d'abord le pays où il est né, ensuite la France. C'est la France qui nous a

élevés, qui nous a donné une éducation. Nous avons emprunté l'étincelle qui chauffe notre pays au foyer de la France. Rappelez encore à la France que nous sommes ses fils, que nous avons lutté pour elle sur les barricades. Ajoutez que nous avons suivi son exemple dans ce que nous avons fait”.¹⁵⁸

I.C. Brătianu, dans un mémoire envoyé à l'empereur Napoléon III pour solliciter l'aide française en vue de la constitution d'un État roumain puissant, faisait usage d'un ton moins sentimentaliste, en essayant de souligner les avantages économiques et politiques que la France allait retirer au cas où l'existence de cet État était devenue une réalité durable: „La constitution de cet État roumain serait la plus belle conquête de la France à l'extérieur de son territoire. L'armée de l'État roumain serait l'armée de la France en Orient, ses ports à la Mer Noire et au Danube seraient les entrepôts du commerce français et, du fait de l'abondance de nos bois de construction, ces ports seraient à la fois les chantiers de la marine française; les produits brutes de ces pays riches approvisionneraient largement les fabriques de la France, qui trouverait en échange un grand débit dans les mêmes pays. Enfin, la France aura tous les avantages d'une colonie, sans avoir à supporter les dépenses qui en découlent”.¹⁵⁹

empires voisins, russe, turc et austro-hongrois. Le nationalisme roumain porte la marque d'un écrasement initial qui le pousse à la plainte et au ressentiment. Un <<trop tard>> décisif entre comme composante originelle dans la constitution de l'identité nationale roumaine”.

¹⁵⁸ Citation in Ștefan Zeletin, *Op. cit.*, p. 80.

¹⁵⁹ I. C. Brătianu, “Memoriu asupra românilor dat împăratului Napoleon III” in *Românul*, 6 décembre 1861, repris in *Acte și cuvântări*, I, București, Cartea Românească, 1938, pp. 31-32. Neagu Djuvara, en traitant de la profondeur de l'influence française sur les Roumains, croit que l'on peut parler de leur colonisation en l'absence du colonisateur: Mais nulle part en Europe, l'influence française n'aura été plus profonde et plus durable qu'en Pays roumain (même si le Roumain d'aujourd'hui n'en est plus toujours conscient). On peut dire sans exagération que pendant plus d'un siècle,

Constantin Argetoianu, qui retrace dans ses mémoires le contexte des pourparlers diplomatiques et des négociations dans le plan interne concernant l'entrée de la Roumanie dans la Première Guerre Mondiale, mentionne le cas de quelques hommes politiques qui ne semblaient pas intéressés tant par les motivations stratégiques de cette décision que par la nécessité de voler au secours de la France: „Lahovari et Cantacuzino – surtout Cantacuzino – souhaitaient eux aussi l'entrée immédiate dans la guerre [...] et il le souhaitaient uniquement par amour de France, qu'on ne pouvait laisser disparaître, comme si son sort se serait trouvé entre nos mains! Dans leur sincérité, ils ne mentionnaient presque pas l'Ardeal, la réunification de la nation ou Michel le Brave – en abandonnant tous les arguments d'ordre national qui nous poussaient presque tous contre les Puissances Centrales afin de solliciter l'entrée dans la guerre <<pour voler au secours de la France>>!”¹⁶⁰.

Cette attitude semble avoir été assez répandue parmi les hommes politiques et une partie de l'opinion publique roumaine, car les témoignages similaires abondent. Mihai Ralea, en faisant référence à l'amour sans réserves des Roumains pour la France, remarquait: „Notre amour pour la France est caractéristique à cet égard, un amour si légitime d'ailleurs.

Paul Morand affirme dans un de ses livres que seulement les Roumains et les Portugais aiment la France comme l'on aime une femme: sans réserves. Souvenons-nous de ce qui s'est passé à l'époque de notre neutralité, lorsque nous n'étions pas encore entrés dans la guerre. Il y a eu alors des Roumains qui ont pu dire que la Roumanie pouvait bien disparaître, mais que l'Alsace et la Lorraine devaient revenir à la France”¹⁶¹. Nae Ionescu, philoallemand déclaré et proche de la Garde de Fer, sur les déclarations anti-françaises duquel nous reviendrons plus loin dans notre étude, ne pouvait ne pas reconnaître l'existence d'un amour pour la France à des traits presque pathologiques, qui pouvait mettre en danger, dans certaines situations, l'existence même de l'État roumain: „Sans conteste, nous aimons les Français. Nous parlons français et lisons en français. Nous voyageons surtout en France et nous faisons des études dans ses universités. Nos institutions d'enseignement sont organisées selon le modèle français. Plus que cela: nous apprenons à connaître l'histoire du monde en fonction de l'histoire de la France. Il en était ainsi de mon temps, il en est pareil à présent aussi. C'est bien pourquoi nous avons de la sympathie pour les Français. À tel point que souvent nous sentons *comme* les Français. Cet amour est si fort qu'il prend quelquefois des formes aberrantes. Le

du début du XIX^e siècle et jusqu'au lendemain de la Première Guerre Mondiale, les Roumains ont été littéralement <<colonisés>> par la France – sans présence du colonisateur. C'est probablement la plus belle réussite d'influence par la culture que l'on ait enregistrée dans l'histoire moderne” (*Op. cit.*, p. 308).

¹⁶⁰ Constantin Argetoianu, *Pentru cei de mâine. Amintiri din vremea celor de ieri*, tome II, partie IV, București, Humanitas, 1991, p. 105. Dans ce contexte, nous pouvons rappeler le fait que le journal du Parti National Libéral, *Românul*, est paru avec une page de deuil le 17 février 1871, à l'occasion de l'entrée des armées allemandes à Paris et qu'il y a eu des manifestations antiallemandes à Bucarest.

¹⁶¹ Mihai Ralea, *Op. cit.*, p. 84.

13 mars 1906 en est une preuve. Mais il y en a d'autres encore. Je crois qu'il n'y a pas au monde un autre pays où les ministres ne connaissent que de façon très approximative la langue de leurs concitoyens, mais en échange parlent un français impeccable. Nous avons de tels ministres. Cela peut ne pas être grave; mais ce n'est pas normal non plus. Ce qui est plus grave c'est qu'il y a eu et il y a encore chez nous des ministres – des hommes respectables – qui, à un moment donné, auraient pu dire: que la Roumanie disparaisse, pourvu que la France triomphe. Ailleurs dans le monde de tels hommes auraient été lapidés. Chez nous, ils jouissent d'une grande honneur, tellement notre amour pour la France et tout ce qui est français est profond"¹⁶².

Le grand historien Nicolae Iorga, en essayant de trouver une explication pour cet amour qui défiait tout considérant d'ordre strictement rationnel ou utilitaire, proposait l'image de la France en tant qu'État non-expansionniste, préoccupé uniquement par la protection de ses intérêts nationaux vitaux, en dehors de toute intention mercantile ou hégémonique: Pourquoi

aimons-nous la France? Parce que toute notre classe supérieure adopte sa mode et son luxe? Peut-être, dans le cas de cette classe-là. Parce que nous sommes un peuple latin et que nous lisons en français? Dans une grande mesure, oui. Mais surtout pour une troisième raison, dans notre cas, des non diplômés. Que veut l'Allemagne? La domination en Europe, pour son économie nationale, pour son pouvoir politique. Que veut la Russie? La même domination politique en Europe et, si possible, plus loin encore. Que veut l'Angleterre? Garder sa domination des mers et les gains qui en découlent. Que veut l'Autro-Hongrie? Consolider et étendre ses ambitions dans les Carpates. Mais que veut la France? Elle veut *vivre*. Que l'État et le peuple français vivent. Garder son territoire et ses droits. Venger son honneur"¹⁶³.

Compte tenu de tous ces aspects, il n'est pas du tout surprenant le fait que tous les instruments de la modernisation de la Roumanie soient empruntés à la France. Les principes du système de droit, les structures fondamentales de l'organisation de l'enseignement, l'administration sont d'origine française. Le

¹⁶² Nae Ionescu, "O legătură de dragoste... unilaterală", *Cuvîntul*, 18 juin 1931 in *Roza vânturilor*, București, Éditions Roza vânturilor, 1990, p. 103. Nae Ionescu continue par soutenir que l'amour est unilatéral, à savoir les Roumains aiment les Français, tandis que les derniers acceptent tout simplement d'être aimés, sans répondre avec les mêmes sentiments à l'amour qu'on leur voue. Cf. Nae Ionescu, *Op. cit.*, p. 105.

¹⁶³ Nicolae Iorga, *Războiul nostru în note zilnice*, I, Craiova, Éditions Ramuri, s. a., p. 18. Cette image noble de la France, cette image d'un pays qui ne lutte que pour la survie entre ses frontières historiques ne fait que reprendre, à une autre échelle, l'image que les Roumains avait élaborée sur leur propre lutte, considérée comme non-expansionniste et désintéressée. C'est un exemple typique des tentatives permanentes des intellectuels roumains d'établir une similarité de comportement entre les attitudes politiques de la France et celles de la Roumanie, entre l'original français et la copie autochtone, même si le plus souvent on a affaire seulement à des projections dépourvues de tout élément concret, réalisées à partir de l'idée que si les choses se passent d'une certaine façon en Roumanie, leur modèle français doit exister et peut être reconstitué. Ion Codru-Dragașanu l'avait témoigné avec son style unique des la première moitié du XIXe siècle: Que dire? Le fait que les Français nous ressemblent tant ou, mieux dit, que nous leur ressemblons, leurs qualités aussi bien que leurs défauts me firent les aimer beaucoup" (*Peregrinul transilvan*, București, Editura Sport-Turism, 1980, p. 135).

développement urbanistique de Bucarest copie de façon frappante le modèle de Paris tel qu'il a été tracé par le baron Hausmann. Le français est la langue étrangère la plus utilisée par les Roumains qui non seulement la parlent très facilement, mais commandent aussi courageusement chez leurs libraires les plus récentes parutions des maisons d'édition parisiennes. La plupart des livres qui paraissent sont des traductions du français et, dans certains cas, les Roumains s'avèrent de précieux agents dans les transferts culturels entre les espaces allemand et français. Ainsi, en 1885 il paraît à la maison d'édition Socec de Bucarest la première traduction en français de *Lumea ca voință și reprezentare* de Schopenhauer, traduction faite par J. A. Cantacuzène. Il existe un nombre important de journaux publiés soit uniquement en français, soit en roumain et en français à la fois¹⁶⁴. De nombreuses troupes de théâtre françaises entreprennent des tournées en Roumanie, leur influence étant tellement forte que le théâtre en roumain naît avec une extrême difficulté et uniquement suite à une puissante campagne des écrivains qui militent pour la cause de la renaissance nationale, en ridiculisant les „franțuși” (imitateurs des Français – n. n.). Les néologismes qui expriment les nouvelles réalités de la civilisation occidentale sont empruntés au français, de sorte que 39 % du lexique roumain courant représente des emprunts au français¹⁶⁵.

Pourtant, cette présence presque invasive des éléments de culture et de civilisation françaises à tous les niveaux de la vie publique de Roumanie n'est pas restée sans conséquences, mais a provoqué une réaction de rejet de la part des classes de la population encore dominée par une mentalité conservatrice et effrayée par les changements imposés par le désir de rapprochement du modèle de l'Europe Occidentale. Pour ces classes, comme l'observe subtilement Sorin Mitu, il se réalise une sorte d'équivalence automatique entre les caractéristiques de la modernité et le fait d'être d'origine française puisque, dans une telle perspective, tout ce qui est moderne a son origine en France et, plus exactement, à Paris: „Ici, extrêmement significative est la conception selon laquelle le mal vient de la France; la corruption, la débauche, l'éducation superficielle, associées à l'athéisme ou à la révolution dévastatrice, en fait la modernité dans son ensemble, avec tous les pièges qu'elle peut cacher prennent leur source dans cette capitale de la civilisation moderne, à la fois endroit de perte, qu'est Paris. D'ailleurs, l'association de la France et des Français avec un principe du mal, souvent corrélé avec l'immoralité et le vice connotés, par exemple, par la <<mala-die française>> (la syphilis) ou l'<<amour français>> représente une image bien articulée dans la mentalité roumaine traditionnelle, fixée inclusivement au niveau social paysan. La critique de la France en tant que critique de

¹⁶⁴ Le premier journal écrit en français publié dans les Principautés paraît pour une courte période en 1790 pendant l'occupation russe. En 1839 est publié *L'Écho du Danube*, le premier journal français des Pays Roumains à paraître régulièrement. Le long du temps, il est paru 56 journaux français et 2 journaux roumains-français, tandis qu'il y a eu seulement 11 journaux allemands et 6 journaux roumains-allemands.

¹⁶⁵ Voir Constant Maneca, *Lexicologie statistică romanică*, București, Universitatea din București, 1978, p. 45.

la modernité (superficielle) peut ainsi inclure des clichés d'une image ethnique beaucoup plus ancienne [...] La modernité apporte le triomphe de valeurs positives, mais cache à la fois de nombreux dangers et anti valeurs, d'où la nécessité permanente de garder l'esprit critique vis-à-vis de ses progrès. La modernisation superficielle, sans un contenu adéquat (la base morale qui manque à nos jeunes hommes, par exemple) représente une <<forme sans fond>> illustrée de façon extrêmement convaincante, selon les intellectuels transylvains, par le modèle de l'assimilation complètement inadéquate de certains éléments de civilisation française dans la culture roumaine¹⁶⁶.

C. PARADIGMES CONCURRENTS CONCERNANT LA MODERNISATION

Selon H. Sanielevici, mécontents des résultats de la Révolution de 1848 dans le plan

de l'évolution des mentalités dans les Pays Roumains et considérant que la France, le pays de la révolution perpétuelle, de l'effervescence continue des idées, était responsable pour cette modification et constituait un modèle dangereux, une partie des boyards et des intellectuels auraient éprouvé le besoin d'un contre-modèle à opposer à cette influence considérée comme nuisible, en choisissant l'Allemagne pour leurs études universitaires et en empruntant ainsi le paradigme de l'évolution lente, organique, à la place de l'idée de révolution sous-jacente à la vision idéologique du milieu intellectuel français¹⁶⁷. L'opinion de Sanielevici est largement partagée parmi ceux qui se sont occupés à diverses occasions de l'analyse de cette période, Garabet Ibrăileanu¹⁶⁸, Ștefan Zeletin¹⁶⁹, Tudor Vianu¹⁷⁰, Zigu Ornea¹⁷¹ l'acceptant sans réserves¹⁷².

Les jeunes hommes arrivés dans les universités allemandes étaient accueillis par une

¹⁶⁶ Sorin Mitu, *Op. cit.*, pp. 162-163.

¹⁶⁷ H. Sanielevici, "50 de ani de evoluție" in *Studii critice*, București, Cartea Românească, 1920, p. 238.

¹⁶⁸ Garabet Ibrăileanu, *Op. cit.*, pp. 75-76.

¹⁶⁹ Ștefan Zeletin, „Romantismul german și cultura critică română” in *Neoliberalismul*, București, Scripta, 1992, pp. 64-65.

¹⁷⁰ Tudor Vianu, *Influența lui Hegel în cultura română* in *Scriitori români*, II, București, Minerva, 1970, pp. 295-298.

¹⁷¹ Zigu Ornea, *Junimea și junimismul*, I-II, București, Minerva, 1998, pp. 137-165. L'historien littéraire roumain souligne le sentiment de mécontentement provoqué dès le début par le philogermanisme de la Junimea: „Dans un pays où toutes les zones de la culture et de la science étaient philogauloises, la culture française jouissant d'estime unanime, l'orientation allemande de la Junimea a surpris et provoqué du mécontentement. En effet, peut-être le premier élément de la nouvelle orientation proposée par Junimea à avoir choqué l'opinion publique a été le philogermanisme. Et il ne s'agissait pas d'une option individuelle, mais de l'option d'un groupe entier. Plus encore, cette nouvelle direction ne se bornait pas à développer des plaidoyers en faveur de son point de vue, mais s'acharnait, dans des polémiques bien retentissantes, contre les courants d'idées de formation française. Le changement de mentalité idéologique que les jeunes intellectuels membres de la Junimea se proposaient d'imposer est parfaitement explicable. Ils avaient presque tous fait leurs études en Allemagne, dans une période dominée par l'esprit nettement antirévolutionnaire en philosophie représenté par Schopenhauer et par ses adeptes” (*Op. cit.*, I, pp. 138-139).

¹⁷² Bien que le modèle français ait bénéficié au début d'une hégémonie presque absolue dans la formation des élites

atmosphère dominée par deux grands paradigmes intellectuels. D'une part, l'École historique du droit, placée sous le signe de l'influence hégémonique de l'œuvre de Friedrich Karl von Savigny et, d'autre part, la philosophie de Schopenhauer, arrivée au point culminant de sa gloire après la méfiance qui l'avait accueillie au début et qui avait provoqué les éclats de colère de son auteur à l'adresse de la médiocrité de la philosophie académique et à l'adresse de l'incapacité des contemporains de comprendre la grandeur du génie¹⁷³. L'École historique du droit essayait de mettre fin à la suprématie des théories intellectualistes inspirées par une analyse purement rationnelle des processus liés à la genèse des sociétés humaines et à l'évolution de l'État, en leur substituant une approche sensible aux particularités locales et au respect des développements organiques, indépendants des constructions volontaristes de l'esprit humain, considérées comme incapables

de modifier des formes de la vie telles que le droit, la langue ou les constitutions politiques, apparues suite à une évolution graduelle et indépendante des projets universalistes des philosophes à penchants révolutionnaires.

Schopenhauer, le philosophe avec des prétentions de fronde, gardé en mémoire par la postérité comme un pessimiste raffiné, image qu'il avait cultivée avec obstination, était extrêmement adéquat pour être opposé aux promoteurs d'une confiance immesurée dans le futur de l'humanité et dans son progrès impossible à arrêter. Par conséquent, le gouvernement de Berlin encourageait la promotion de sa philosophie dans le milieu universitaire allemand, selon aussi un témoignage de Titu Maiorescu dans une lettre de 1906 à Ion Petrovici: „Le courant philosophique pendant mes études à Berlin [...] était, d'une part, le combat de l'hégélianisme par l'intermédiaire du professeur ayant cette vocation et influent

roumaines, Lucian Boia remarque le fait que la situation avait commencé à changer au début du XX^e siècle: „Jusqu'en 1914, la position de l'Allemagne a fait des progrès constants. Elle menaçait déjà, dans certains secteurs, la suprématie française. En 1892, parmi les professeurs de l'Université de București, 42 en avaient fait leurs études en France et à peine 8 en Allemagne; en 1914, 62 en étaient de formation française et 29 - de formation allemande. De 5:1, le rapport était devenu 2:1. Des disciplines telles que la philosophie, l'histoire ou la géographie étaient déjà redevables plutôt aux universités allemandes qu'aux universités françaises. Nous ne pouvons pas refaire le passé, pourtant nous pouvons nous interroger jusqu'où serait allée l'influence allemande en l'absence de la première guerre mondiale qui l'a freinée de façon décisive, après avoir donné l'occasion aux germanophiles, ainsi qu'aux francophiles, de manifester pleinement leur enthousiasme pour l'un ou l'autre des deux modèles concurrents” (*Istorie și mit în conștiința românească, op. cit.*, p. 192). L'affirmation de Boia est soutenue aussi par un constat antérieur de Zeletin: „L'intensité de nos liens économiques avec l'Allemagne apporta aussi une intensification des liens culturels. Les universités allemandes commencèrent à attirer de plus en plus de jeunes gens roumains, la langue allemande gagna de plus en plus de terrain dans les écoles publiques et aussi chez le peuple, surtout dans le monde des affaires, où la culture française n'avait pas pu pénétrer; ainsi l'Allemagne sembla être capable de vaincre l'Occident également sur le plan de la nouvelle concurrence culturelle, tout comme elle l'avait vaincu dans l'ancienne concurrence économique aussi. Sa victoire dans cette nouvelle lutte pouvait être d'autant plus certaine qu'elle avait réussi à préparer son terrain: elle avait répandu parmi les intellectuels roumains la conviction que la culture allemande serait plus <<solide>> que la culture française, en faisant ainsi préférer à notre jeune génération les établissements culturels allemands plutôt que les établissements culturels français” (*Burghesia română, op. cit.*, pp. 149-150).

¹⁷³ Voir Arthur Schopenhauer, *Le monde comme volonté et comme représentation*, Paris, PUF, 2003, pp. 300-304.

dans le gouvernement, A. Trendelenburg; hormis celui-ci, un reste d'hégélianisme expiant par le brave orateur Karl Werder [...] et par le superficiel phraséologue Michelet, d'ailleurs professeur extraordinaire. Lors de mon départ de Berlin pour rentrer dans le pays, en 1861, le professeur Werder même m'a conseillé de m'occuper de Schopenhauer pour pouvoir ainsi arriver à Kant, à sa *Critique de la raison pure*, comme à une source qui devait être redécouverte¹⁷⁴.

Pourvus de ce performant bagage théorique, auquel il s'est ajouté *L'histoire de la civilisation en Angleterre* de Henry Thomas Buckle, considérée comme une oeuvre fondamentale parce qu'elle expliquait tous les phénomènes sociaux et économiques comme résultat des conditions environnementales, et encore d'autres lectures de Feuerbach, Haeckel, Lamarck, Spencer, John Stuart Mill, les jeunes philoallemands sont rentrés à Iași où ils ont créé, en 1864, la société Junimea, qui allait jouer un rôle extrêmement important dans l'histoire de la culture roumaine. Ses membres¹⁷⁵ et surtout Titu Maiorescu, son chef intellectuel incontestable, allaient proposer le premier essai de formulation d'une théorie concernant la façon dont la culture roumaine devait se développer, les voies qu'elle devait suivre et la manière dont elle devait se rapporter à la question des influences étrangères. Si, jusqu'à eux, il n'y a eu qu'une approche approximative, plutôt chaotique des questions

concernant la modernisation de la Roumanie, les adeptes du modernisme se contentant d'inciter à des efforts en vue du rattrapage de l'immense retard par rapport à l'Occident, les Junimistes allaient développer une perspective complexe et extrêmement critique sur cette question, étant inspirés justement par les idées les plus influentes dans le milieu allemand de leur formation intellectuelle.

Les Junimistes croyaient que la façon dont ceux qui avaient introduit de façon purement mimétique les différents éléments de la civilisation occidentale avaient procédé était fausse et dangereuse, car elle partait de l'omission d'un principe essentiel, à savoir le principe de l'adéquation entre les instruments institutionnels d'une société et les nécessités d'ordre spirituel qui les créent et qui les imposent, entre le résultat de l'évolution et le processus qui gouverne les principes d'un développement de type évolutif ou, selon les termes utilisés par les Junimistes, entre la forme et le fond: „Car, non préparés comme l'étaient et le sont nos jeunes, étonnés par les phénomènes imposants de la culture moderne, ils s'étaient laissé impressionner uniquement par les résultats, mais n'en avaient pas décelé les causes, ils avaient vu seulement les formes superficielles de la civilisation, mais n'avaient pas saisi les fondements historiques plus profonds qui avaient nécessairement engendré ces formes et sans la préexistence desquels ces formes n'auraient pas pu exister¹⁷⁶. Pour eux, il est un non-sens

¹⁷⁴ I. E. Torouțiu, *Studii și documente literare*, V, p. 27 in Zigu Ornea, *op. cit.*, I, p.139.

¹⁷⁵ On considère comme membres fondateurs de la Junimea Vasile Pogor, P. P. Carp, Titu Maiorescu, Iacob Negruzzi et Theodor Rosetti. Sur la création de la Junimea et sur le contexte de sa foundation, voir Zigu Ornea, *op. cit.*, I, pp. 13-42.

de procéder comme l'avaient fait les adeptes frénétiques de la modernisation, à savoir en transplantant des institutions qui étaient apparues dans leur milieu d'origine par ce qu'elles répondaient à un besoin vérifié dans le temps et aux aspirations d'une nouvelle classe sociale, la bourgeoisie, dans un climat spirituel complètement différent, dans une société qui se trouvait encore à l'âge de l'enfance et qui n'était donc pas préparée¹⁷⁷ pour comprendre les contenus cachés derrière les simples formes empruntées, dans une société composée, comme ils essayaient de le prouver, uniquement de paysans et de boyards. Agir ainsi signifie céder à des préjugés idéologiques illuministes, généraliser de façon arbitraire, présupposer l'universalité de certains principes et institutions sans tenir compte des conditions spécifiques qui leur ont donné naissance, accepter, sans un examen critique sérieux, l'idée de la possibilité de la révolution, des sauts brusques, de l'interruption de l'évolution naturelle organique, omettre les difficultés qui apparaissent lorsqu'on enfonce le rythme naturel du développement et fermer les yeux devant les anomalies imposées par cette approche superficielle: „Avant d'avoir des partis politiques qui éprouvent la nécessité d'une institution et un public aimant l'instruction, qui ait besoin de lecture, nous avons fondé des journaux politiques et des

magazines littéraires et nous avons faussé et méprisé la journalistique. Avant d'avoir des instituteurs ruraux, nous avons construit des écoles dans les villages, et avant d'avoir des professeurs compétents, nous avons ouvert des lycées et des universités, en faussant ainsi l'instruction publique [...] Apparemment, selon la statistique des formes étrangères, à présent les Roumains sont en possession de presque toute la civilisation occidentale. Nous avons de la politique et des sciences, nous avons des journaux et des académies, nous avons des écoles et de la littérature, nous avons des musées, des conservatoires, nous avons du théâtre, nous avons même une constitution. Mais en réalité tout cela c'est des produits morts, des prétentions sans fondement, des fantômes sans corps, des illusions sans vérité"¹⁷⁸. Par conséquent, pour contrecarrer cette tentative immature, motivée surtout par l'orgueil de quelques individus qui veulent pouvoir se vanter des progrès réalisés par leur peuple dans un laps de temps très court, en préférant fouler aux pieds toute logique historique et tout considérant de bon sens, les Junimistes pensent qu'il est de leur devoir d'intervenir pour rétablir la vérité et les équilibres nécessaires en partant de données intellectuelles qu'ils considèrent comme inattaquables, en critiquant avec ironie et de façon polémique les absurdités évidentes

¹⁷⁶ Titu Maiorescu, „În contra direcției de astăzi în cultura română” in *Din „Critice”*, București, Editura Tineretului, 1967, p. 115.

¹⁷⁷ Un exemple significatif pour le mauvais fonctionnement du système électoral roumain est fourni par l'un des plus grands ennemis du modèle explicatif junimiste, Eugen Lovinescu, *Istoria civilizației române moderne*, II (*Forțele reacționare*), București, Éditions Ancora, 1925, p. 30: „Le critère de la fortune était tellement restrictif que, dans le département d'Ismail, le <<corps électoral>> se composait d'un seul électeur qui, en formant le bureau électoral en tant que président, secrétaire et corps électoral s'élisait lui-même <<avec la majorité des voix, à savoir à l'unanimité>>”.

¹⁷⁸ Titu Maiorescu, *op. cit.*, pp. 118-119.

d'une telle tentative. Une telle intervention est nécessaire justement pour sauver le prestige des idées invoquées qui, dans le cas contraire, risqueraient d'être compromises par une mise en application inadéquate: „Non seulement la forme sans fond n'apporte aucun bénéfice, mais en plus elle est très nuisible, car elle tue un instrument de culture puissant. Par conséquent, nous allons dire: il vaut mieux ne pas faire d'instruction du tout que faire une mauvaise instruction, il vaut mieux ne pas faire de pinacothèque qu'en faire une qui manque de beaux arts [...] Car, si nous faisons autrement, nous produisons une série de formes qui devront exister plus ou moins longtemps en l'absence de leur fond propre. Mais pendant qu'une académie est obligée d'exister en l'absence de l'instruction, une association - en l'absence de l'esprit de société, une pinacothèque - en l'absence de l'art et une école - en l'absence d'une bonne instruction, pendant tout ce temps les formes tombent en discrédit complètement face à l'opinion publique et provoquent le retard du fond qui, non attaché à elles, pourrait se produire dans le futur et qui alors aurait honte de mettre leur vêtement méprisé¹⁷⁹. Même si ce radicalisme critique a été beaucoup atténué pendant la présence des chefs de la Junimea dans la vie politique, en permettant à Zigu Ornea de parler de la tendance transactionnelle du mouvement¹⁸⁰ par rapport aux formes qu'il avait attaquées avec véhémence, pourtant, l'image qui s'est

imposée dans la conscience des contemporains, mais aussi dans la conscience de la plupart des commentateurs, a été celle d'une extrême intransigeance par rapport à la formule selon laquelle il s'est produit la modernisation de la Roumanie. Bien qu'ils ne nient pas la nécessité de la modernisation, les Junimistes croyaient que les hommes politiques et les réformateurs roumains auraient dû attendre jusqu'à ce que la société se fût avérée préparée pour emprunter le modèle du changement pour des raisons qui auraient relevé de son développement et non seulement pour répondre à une mode imposée par les ambitions d'une partie de l'élite qui se trouvait sous l'influence douteuse d'une idéologie importée de France.

La première objection importante apportée à ce modèle explicatif, dont la longévité dans la conscience intellectuelle roumaine a été remarquable et dont on peut encore retrouver les réminiscences voire dans certains débats contemporains concernant le sort de la culture roumaine, a été formulée par Ștefan Zeletin, lui-même ancien étudiant des Universités de Berlin, Leipzig et Erlangen¹⁸¹. Celui-ci a remarqué un vice de fond de l'argumentation des Junimistes: bien qu'ils reprochent à leurs adversaires qu'ils ne font qu'emprunter certaines formules élaborées dans le milieu d'une autre culture sans se préoccuper du degré de leur adéquation aux réalités de la culture roumaine, dont ils négligent la spécificité et le rythme propre d'évolution, ils procèdent

¹⁷⁹ *Ibidem*, pp. 120-121.

¹⁸⁰ Zigu Ornea, *op. cit.*, p. 210.

¹⁸¹ Hormis les cours fréquentés dans les universités allemandes, Zeletin a fréquenté certains cours à la Sorbonne et à Oxford, en équilibrant ainsi les sources qui ont nourri ses réflexions sociologiques.

eux-mêmes de la même façon, en important un nombre d'idées abstraites sur le développement des sociétés qu'ils appliquent de manière tout aussi mécanique pour analyser le cas particulier de la culture roumaine¹⁸². Selon Zeletin, les Junimistes tombent dans le piège de considérer les théories qu'ils apprécient et dont ils sont devenus les partisans convaincus comme une expression de l'objectivité absolue et d'un degré supérieur de scientificité, sans remarquer pourtant que ces théories sont elles-mêmes le produit d'un certain milieu et d'une culture qui se trouve dans une étape de développement particulière, de sorte qu'ils jugent les théories rivales à partir de ce qu'ils considèrent eux comme un véritable étalon de la vérité, mais oublient d'appliquer la même grille d'interprétation à leur propre construction intellectuelle aussi. Bien qu'ils se posent en partisans de l'évolution organique et de la dérivation des différentes formes de culture à partir de leurs racines nationales, la vision qu'ils proposent est elle-même une vision d'importation, une vision qui n'observe pas les principes impliqués par leur type d'argumentation, car elle n'apparaît pas suite à une analyse

originale des conditions particulières de la société roumaine, mais représente uniquement une application arbitraire de certains modèles explicatifs des sciences sociales occidentales. L'erreur majeure commise par les Junimistes est d'avoir confondu l'une des nombreuses théories sur la naissance et le développement de la société, qui jouissait d'un grand respect dans le milieu intellectuel allemand, avec une expression de la vérité pure et inattaquable et d'avoir analysé, de la perspective de cette vision, les autres théories rivales, en enfreignant ainsi justement le principe qu'ils invoquaient à l'appui de leur démarche: „Où est-ce que ces penseurs ont emprunté leur arsenal d'armes théoriques qu'ils ont dirigées contre la bourgeoisie ? À l'Allemagne. Et il est presque piquant de remarquer que, pendant que la bourgeoisie importait d'Allemagne des canons Krupp afin de freiner les masses réactionnaires, la réaction empruntait toujours à l'Allemagne – non pas des canons Krupp, car pour ce faire elle n'en avait pas la possibilité: elle empruntait des <<vérités scientifiques>>, mais qu'elle utilisait tout comme une sorte de canons Krupp: elle les précipitait contre la bourgeoisie afin

¹⁸² Ștefan Zeletin, *Burghezia română, op. cit.*, pp. 256-257: „La réaction de Junimea s'est donc formée en l'absence de l'analyse des faits. À la lumière de l'analyse, elle s'avère être un simple *geste logique, une indignation intellectuelle* de quelques esprits abstraits qui considèrent que l'évolution sociale de la Roumanie a été dirigée contre la vérité scientifique. Mais lorsqu'une culture scientifique ose se lever contre les faits, il va de soi qu'elle doit avoir un défaut grave. Et, en effet, la culture des Junimistes se réduit à un simple formalisme: elle consiste dans un ensemble de formules générales, empruntées à des auteurs étrangers, dans lesquelles est condensée, selon eux, l'entière réalité de la science. C'est pourquoi ils donnent de la substance à ces abstractions et en font ensuite une arme de lutte contre les faits concrets. Le Junimiste condamne très facilement une fable, un drame, une poésie, un état social si ceux-ci contredisent un certain dogme établi par un tel auteur allemand. Ainsi, les abstractions que l'effort scientifique extrait à partir des faits sont retournés par les Junimistes contre les faits mêmes. Leur attitude contre notre société bourgeoise est un cas spécial de cette méthode générale: les Junimistes condamnent la bourgeoisie roumaine parce que son existence contredit ou, à leurs yeux, semble contredire, un principe scientifique. Pourtant, cela n'est plus une attitude scientifique, mais une pose scientifique ”.

d'écraser celle-ci sous le poids et sous l'autorité de la <<science>>. Il y a pourtant parmi ces armes théoriques une qui est formidable, une sorte de <<dicke Bertha>> que la réaction met en jeu, à chaque fois qu'elle lance une nouvelle attaque contre la très détestée bourgeoisie. Cette arme s'appelle *le principe de la continuité* et son origine est le romantisme allemand. Aux moments difficiles de la lutte, la réaction a toujours recours à cette arme, puisqu'elle lui semble irrésistible"¹⁸³.

En second lieu, Zeletin repousse l'idée que de simples considérants idéologiques pourraient déterminer l'évolution de toute une société, en considérant que derrière toutes les modifications produites à l'échelle sociale il faut chercher les raisons d'ordre économique qui les ont déterminées. Le sens dans lequel évolue les sociétés humaines n'est pas arbitraire, ce n'est pas le résultat de caprices imposés de façon mystérieuse, mais c'est un sens établi rigoureusement par les nécessités expansionnistes du capital. C'est justement pourquoi l'idée des Junimistes selon laquelle l'on aurait assisté à un processus aberrant uniquement en Roumanie, à une évolution du haut en bas, et non pas du bas en haut, comme dans tous les autres pays capitalistes, lui semble impossible à défendre, en transformant le cas roumain

dans une exception par rapport au processus général de l'évolution. En fait, selon Zeletin, l'époque bourgeoise ne prend pas naissance en Roumanie sous l'influence des idées libérales de l'Occident, mais il faut en chercher la cause dans la révolution produite dans la structure de l'économie nationale suite aux pressions exercées par le capitalisme anglais. L'entrée des Principautés dans la sphère d'influence de cette immense puissance économique après l'obtention de la liberté du commerce extérieur par le traité d'Adrianopole de 1829 a conduit à des modifications rapides de l'ancien système. Les prix avantageux offerts par les commerçants anglais ont permis l'augmentation massive de la production de céréales, et les montants obtenus de sa vente ont été de plus en plus utilisés pour acheter les produits de l'industrie occidentale. Ainsi, l'on a stimulé l'introduction du système capitaliste de production dans l'agriculture, qui permettait l'obtention de profits nettement supérieurs par rapport à l'ancien système patriarcal au prix de la dégradation de l'économie naturelle du pays et de la sortie du marché de ses concurrents antérieurs¹⁸⁴. La révolution économique mise sous le signe de l'élimination de l'ancienne production agraire à l'aide de l'influence de l'échange apporte, selon Zeletin, une révolution politique, en

¹⁸³ Ștefan Zeletin, *Neoliberalismul*, op. cit., pp. 34-35. Zeletin va encore plus loin avec ses objections, en affirmant que les théories des Junimistes sont profondément marquées justement par la méconnaissance et le mépris envers le pays au nom duquel ils se croyaient autorisés à parler, en prétendant d'en défendre les véritables traditions: „Les Junimistes sont des hommes formés à l'étranger. Ils n'ont pas connu, ni ne semblent avoir éprouvé un plaisir quelconque à connaître leur pays. À défaut d'une connaissance directe de notre état social, ils ont essayé de le connaître par voie déductive: à savoir, en tirant des conclusions sur cet état social à partir des formules mémorisées en Allemagne. D'où le fait que ces hommes sont restés toute leur vie des étrangers dans leur pays: pris dans leur monde abstrait, ils ont déconsidéré leur patrie, qui semblait ne pas correspondre à ce monde de fantômes invisibles” (*Burghesia română*, op. cit., p. 257).

impliquant la mise à l'écart des formes sociales correspondant à la production agraire et leur remplacement par des institutions libérales qui favorisent la libre échange. L'importation des formes de culture et de civilisation occidentales ne représenterait donc pas une imitation arbitraire déterminée par les désirs de quelques aventuriers fascinés par de nouvelles expérimentations, mais serait justement l'expression des nouvelles réalités économiques apparues en Roumanie¹⁸⁵.

Pourtant, le plus redoutable concurrent théorique de la vision junimiste des formes sans fond allait s'avérer être la théorie du synchronisme proposée par Eugen Lovinescu. En partant de l'élaborée conception sociologique exposée par Gabriel Tarde dans *Les lois de l'imitation*, selon laquelle l'homogénéisation sociale des individus se réalise par leur tendance inconsciente à imiter, à adopter une série de convictions et de comportements spécifiques aux personnalités fortes, aux individualités prestigieuses admirées pour leur façon de se manifester ou pour leur position, Lovinescu essaie de démontrer que, dans la modernité, il n'existe plus des cultures autarchiques, capables de se développer en suivant uniquement une série d'orientations autochtones, mais il insiste sur l'idée qu'au niveau des relations entre les cultures aussi fonctionne

la même fatalité de l'imitation, qui implique l'orientation des cultures mineures vers les grands centres de culture de l'Occident et la diffusion, à l'échelle du continent européen entier, des formes artistiques apparues dans une telle région: „Depuis la fin du XVIIIe siècle, l'évolution de la littérature européenne est synchronique; toute forme d'art apparue dans un centre artistique se répand instantanément dans toute l'Europe; de nos jours, l'impressionnisme et le cubisme français, l'expressionnisme allemand, le dadaïsme, le constructivisme se sont répandus de manière concentrique dans tous les pays”¹⁸⁶.

Pour Lovinescu, il est évident que le processus d'homogénéisation globale de l'humanité impose l'institution d'une série de valeurs unique. La réalisation de ce processus présuppose le fait que les nations restées en arrière imitent directement le niveau le plus avancé atteint par les cultures majeures, en s'appropriant les moyens techniques les plus récents et en empruntant les formes d'art les plus novatrices, sans être obligées de procéder de façon séquentielle, sans être contraintes à reproduire toutes les étapes de l'évolution par lesquelles sont passées les grandes nations. En plus, ceux qui imitent partent des manifestations extérieures, des aspects plus faciles à saisir et à reproduire, pour arriver à peine ensuite à l'imitation de la formule spirituelle qui

¹⁸⁴ Ștefan Zeletin, *Burghezia română, op. cit.*, pp. 64-65.

¹⁸⁵ Zeletin reproche aux Junimistes leur manque de sens historique qui les empêche de saisir la nécessité des transformations traversées par la société roumaine et qui ne leur permet pas d'apprécier correctement les processus qu'ils analysent et le rythme naturel de leur évolution: „La culture roumaine fêtera sa plus grande victoire seulement au moment où elle s'appropriera assez de sens historique pour ne plus reprocher à notre peuple des défauts qu'il n'a pas, mais pour expliquer de tels défauts par ce qu'ils sont en fait: les défauts normaux des débuts de toute bourgeoisie, dont tous les peuples ont souffert dans cette étape du développement” (*ibidem*, p. 41).

¹⁸⁶ Eugen Lovinescu, *Istoria civilizației române moderne*, III, București, Ancora, 1926, p. 112.

leur donne naissance, en en copiant tout d'abord la forme et à peine plus tard le contenu. Or, la façon dont Lovinescu décrit la dynamique du phénomène de l'imitation contredit de manière flagrante la perspective junimiste concernant le développement d'une société. Tandis que les Junimistes pensent qu'il est besoin d'une évolution organique, d'une assimilation graduelle des éléments de civilisation, Lovinescu postule que l'emprunt est révolutionnaire, qu'il se fait par sauts, étant dicté par les exigences d'une synchronisation aussi rapide que possible. Tandis que les Junimistes soutiennent que l'on ne peut passer à la forme que par le fond, que l'on ne peut passer que d'un certain contenu intérieur à son expression extérieure, Lovinescu affirme que, à l'instar de ce qui s'est passé aussi dans le cas de la société roumaine, c'est la forme qui crée le contenu, les institutions bourgeoises importées de l'Occident ont permis l'introduction de l'esprit qui leur est spécifique, elles ont permis la création d'une bourgeoisie roumaine. Tout en ironisant les partisans d'une évolution organique de la société, il les provoque à démontrer „comment la peinture roumaine aurait pu évoluer du style byzantin de l'ancienne peinture religieuse dans l'absence des courants modernes de la peinture occidentale [...], la possibilité d'une musique roumaine ayant à la base l'accompagnement grec ou la chanson turque, sans la science du contrepoint et de l'orchestration; dans les villes, la possibilité

d'une architecture roumaine issue uniquement de la forme de la maison fortifiée construite exclusivement en vue de la défense”¹⁸⁷.

Toutes ces disputes concernant la façon dont la modernisation s'est produite ont nourri la nécessité d'une interrogation concernant l'identité nationale roumaine, d'autant plus que la réalisation de l'Union de 1918 a en grande mesure changé les réalités culturelles, économiques et démographiques que l'État roumain devait gérer. En utilisant les différents instruments théoriques qui se trouvaient à leur portée, certains des plus importants intellectuels se sont lancés dans une recherche passionnée concernant la tentative de définir une présupposée essence de l'ethnicité roumaine. Parmi les nombreuses réflexions sur ce sujet, nous pouvons mentionner celles de Dumitru Drăghicescu, Camil Petrescu, Lucian Blaga, Nichifor Crainic, C. Radulescu-Motru, Mihai Ralea, Ernest Bernea, Mircea Vulcanescu, Petru Comarnescu, Constantin Noica, Mircea Eliade ou bien Cioran. Sans nous arrêter sur ces débats qui mobilisent des grands énergies et des arguments extrêmement ingénieux, nous devons observer que dans beaucoup des cas l'image sur l'évolution que devait connaître leur peuple détermine d'une manière décisive la perception qu'ont ces intellectuels sur les influences françaises ou allemandes manifestées dans la culture roumaine.

Valcan, Ciprian.

“La culture roumaine: complexes d'interiorité, modernisation, problèmes d'identité”, en *Oasis* 2007 - 2008, núm. 13, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 89-114.

¹⁸⁷ *Ibidem*, pp. 158-160.

El TLC es inconstitucional por legitimar la biopiratería en contra del interés nacional

Martha Isabel Gómez Lee*

Profesora investigadora
Línea de Investigación Desarrollo Sostenible,
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
de la Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico:
martha.gomez@uexternado.edu.co

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente artículo es exponer algunos argumentos legales de inconstitucionalidad del “Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, sus Cartas Adjuntas y sus Entendimientos”, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006 (TLC), por tratarse de un tratado que legitima la biopiratería en contra del interés nacional de Colombia.

La hipótesis que se presenta en este escrito es que en materia de acceso a los recursos genéticos, biodiversidad y conocimientos tradicionales el TLC es inconstitucional. Para argumentar dicha hipótesis se acude a las

normas legales y las fuentes jurisprudenciales, con base en las cuales se argumenta que la Constitución Política de Colombia ha sido infringida por no cumplir con el principio de interés nacional, y por la falta de participación en materia ambiental.

El TLC es inconstitucional por vulnerar los artículos 79 y 81 de la C. P., por legitimar la biopiratería en el capítulo de patentes y de manera simultánea disminuir los estándares del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), en el capítulo ambiental y en la Carta de Entendimiento sobre Biodiversidad y Conocimientos Tradicionales. Por una parte, se argumenta que el TLC vulnera el artículo 58 de la C.P., porque atenta contra el derecho de propiedad de los recursos genéticos. Por otra,

* Artículo recibido el 2 de agosto de 2007. Aceptado el 4 de septiembre de 2007.

se argumenta que el TLC vulnera el artículo 79 de la C.P. por no agotar el procedimiento legal de participación de la comunidad en las mencionadas decisiones ambientales. Por último, se argumenta que el TLC vulnera el artículo 81 de la C.P. por arrojar un acuerdo contrario al interés nacional en materia de acceso a los recursos genéticos.

El problema, a pesar de ser ambiental, se presenta en los nuevos criterios de patentabilidad que aplican países como Estados Unidos, porque legitiman el hurto de los recursos genéticos, gracias a la nueva aplicación de los criterios de patentabilidad de las políticas de ciencia y tecnología de los países industrializados. Son las corporaciones dueñas de la biotecnología las que pueden manipular un organismo vivo, aislarle o extraerle los componentes genéticos o celulares, recombinar genes o descubrir su compuesto activo o composición orgánica. Los recursos genéticos son la materia prima de la biotecnología y a partir de éstos se obtiene un organismo genéticamente modificado, el descubrimiento de la función específica de un gen, etc. Los recursos genéticos les sirven a las corporaciones de la biotecnología para obtener nuevos productos o procedimientos con potencial uso industrial o comercial¹⁸⁸. ¿Qué le queda a países como Colombia de la obtención de patentes biotecnológicas?

“Este problema debe ser abordado por la Corte Constitucional y los ciudadanos en la etapa de control automático del TLC ante la Corte. Al respecto, se pregunta: ¿En qué va el trámite de ratificación del TLC? El Congreso colombiano ya aprobó el TLC, mientras que

el Congreso norteamericano todavía no está dispuesto a considerarlo. El tratado de la referencia fue presentado al Congreso de la República de Colombia como el Proyecto de Ley número 178 de 2006 y fue aprobado el 14 de junio de 2007 por la plenaria del Senado de la República de Colombia. Mientras que en Estados Unidos, recién el 10 de mayo de 2007 el Congreso de Estados celebró un acuerdo conceptual entre los demócratas, republicanos y la Oficina de la Representante Comercial de los Estados Unidos. Dicho acuerdo sirvió de base para la suscripción de un protocolo modificatorio del TLC que fue firmado el 28 de junio de 2007, tanto por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, como por la Representante Comercial de Estados Unidos. El protocolo modificatorio seguirá en el Congreso colombiano el mismo trámite legislativo que recibió la Ley 178 de 2006. Estados Unidos no ha avanzado en ningún trámite de aprobación y sigue en la etapa de negociación, mientras que Colombia ya va para el segundo trámite de aprobación del TLC”.

En Estados Unidos todavía está pendiente la aprobación del TLC por parte del Congreso de ese país. Una vez sea aprobado por el Congreso norteamericano, sólo se requiere el intercambio de notas con el gobierno colombiano. La aprobación del Congreso y el canje de notas son los dos únicos requisitos para que el TLC entre en vigencia en Estados Unidos. Por el contrario, en Colombia la expresión de consentimiento del Estado se da en tres etapas: aprobación del Congreso, control constitucional de la Corte Constitucional y canje de notas. En Colombia después de la suscripción del Tratado y de la expedición de la ley que lo aprueba, tiene lugar la etapa de control consti-

¹⁸⁸ Véase: Los estudios de Carlos Ernesto Restrepo sobre biopiratería.

tucional a cargo de la Corte Constitucional. El proceso de consentimiento del Estado termina con la ratificación por parte del gobierno ante la comunidad internacional.

El artículo 241, numeral 10 de la Constitución Política colombiana, señala que corresponde a la Corte Constitucional definir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Si la Corte los declara constitucionales, el gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. La instancia de control constitucional del TLC es muy importante, entre otras cosas, porque es la única etapa de expresión del consentimiento del Estado colombiano en la que cualquier ciudadano puede intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. En uso de su derecho quien así lo quiera podrá intervenir exponiendo sus inquietudes sobre el TLC y manifestando por qué considera que éste viola el ordenamiento constitucional. Como se observa, la Constitución Política de 1991 no sólo consagra un marco jurídico-político que busca la participación de las tres ramas del poder público, sino también de la ciudadanía en general.

En este contexto, el presente artículo busca generar un debate sobre los argumentos legales y jurisprudenciales que en materia de biodiversidad y conocimientos tradicionales pueden ser presentados por los ciudadanos colombianos ante la Corte Constitucional en la instancia de control automático del TLC.

1. LA BIOPIRATERÍA Y EL CONTROL CONSTITUCIONAL DEL TLC

1.1. El problema de la biopiratería

Para evaluar el conflicto de la biopiratería se parte de la definición que ha dado la economía ecológica. Se analiza el problema de biopiratería como un conflicto de distribución ecológica relacionado con los debates sobre intercambio ecológico desigual, dumping ecológico, deuda ecológica desde la perspectiva de la economía ecológica. Para este fin, se toma como base el libro *“Economía ecológica y política ambiental”*, de Joan Martínez Alier y Jordi Roca Jusmet. Según estos autores se entiende por biopiratería “el fenómeno de hurto de los recursos genéticos, recursos biológicos, conocimientos tradicionales del sur”, por parte de las empresas dedicadas a la biotecnología moderna.

Se toma como marco teórico a la economía ecológica entendida como un campo de estudio interdisciplinario que ve a la economía como un subsistema dentro de un ecosistema global finito. Pero, sobre todo, no solo se estudia a la economía como algo que forma parte de la naturaleza, sino también como algo que forma parte de una estructura de derechos de propiedad y de una distribución social de renta y poder. (Martínez, et al., 2001, 479-485). Por lo tanto, se parte de la premisa que tanto los problemas ecológicos, como las políticas que le hacen frente se tienen que analizar junto con los conflictos sociales.

Según la economía ecológica el hurto de la biopiratería se ejecuta por conducto de las patentes, por la sencilla razón que el acto de patentar es el que hace posible la privatización de los recursos. En Estados Unidos muchas de las invenciones resultantes de la investigación y del desarrollo de recursos genéticos no tienen en cuenta los derechos soberanos del país de origen de los recursos genéticos, ni los derechos de propiedad de las comunidades indígenas y locales, a pesar que los conocimientos que se tenían de las propiedades del recurso biológico no se deben a descubrimientos independientes. La biopiratería ha sido discutida de manera amplia en el contexto multilateral de la OMC y el CDB y en las negociaciones del TLC¹⁸⁹.

La biopiratería atenta contra el derecho de propiedad. A continuación se procede a dar los argumentos legales que permiten demostrarlo:

Artículo 58 de la C.P.

Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos conforme a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes

posteriores. (...) La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

Artículo 6 de la Decisión 391:

Los recursos genéticos y sus productos derivados, de los cuales los países miembros son países de origen, son bienes o patrimonio de la nación o del Estado de cada país miembro, de conformidad con lo establecido en sus respectivas legislaciones internas.

Dichos recursos son inalienables, imprescriptibles e inembargables, sin perjuicio de los regímenes de propiedad aplicables sobre los recursos biológicos que los contienen, el predio en que se encuentran, o el componente intangible asociado.

Artículo 63 de la C.P.

Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

El artículo 6 de la Decisión 391 debe leerse en armonía con el artículo 63 de la Constitución Política. La biopiratería atenta contra la propiedad de los recursos genéticos y sus productos derivados, de los cuales Colombia es

¹⁸⁹ Comparar: Botero, Humberto (2005), ministro de comercio, industria y turismo de Colombia en: García Navia, Carlos Alberto (comp.) *La propiedad intelectual en los tratados comerciales*, Bogotá, Fundación Agenda Colombia; Comunidad Andina (CAN), 2004 *Análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica – Estados Unidos*, SG/di 6201 Rev.1 de 7 de mayo de 2004; Corporación Andina de Fomento (CAF), (2005). *Biotecnología para el uso sostenible de la biodiversidad. Capacidades locales y mercados potenciales*. F. Quezada- W Roca, M.T. Szauer, J. Gómez, R. López (Ed); Grupo Crucible II (Suecia) 2001. *Siembra de soluciones*. Tomo 1. “Alternativas políticas en materia de recursos genéticos” (actualización de Gente, Plantas y Patentes); Martínez Alíer, Joan y Roca Jusmet, Jordi (200, 2001) *Economía ecológica y política ambiental*. México, Fondo de Cultura Económica; Muller, Pierre (2006). *Las Políticas Públicas*, 2ª Ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia; Restrepo Orrego, Carlos Ernesto, (2000). “Biopiratería” en: *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, Tomo IV, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 390-428; Rodríguez, Alvavaro (2005). “El Acuerdo de los Adpic y la Convención sobre Diversidad Biológica”, en García Navia, Carlos Alberto (comp.) *La propiedad intelectual en los tratados comerciales*, Bogotá, Fundación Agenda Colombia.

país de origen, que son bienes o patrimonio de la nación o del Estado, de conformidad con lo establecido en la legislación interna. Los recursos genéticos de la biodiversidad son inalienables, imprescriptibles e inembargables, esto significa que sólo se pueden dar en usufructo a través de contratos de acceso (públicos), pero no se pueden negociar en contratos entre proveedor y usuario (privados), ni transferir su propiedad por conducto de patentes porque han sido calificados por el legislador andino como bienes de uso público.

El artículo 6 de la Decisión 391 también debe leerse en armonía con el artículo 61 de la Constitución Política. Es deber del Estado garantizar la propiedad y los demás derechos adquiridos de los recursos genéticos conforme a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por el TLC. En cuanto a la propiedad de los recursos genéticos el Estado colombiano debe considerar la función social y ecológica de dicha propiedad y las obligaciones que nacen de dichas funciones.

Según la economía ecológica los contratos de bioprospección entre proveedor y usuario constituyen formas de biopiratería. Otras formas de biopiratería, son las patentes de recursos genéticos, biológicos o conocimientos tradicionales sin cumplir con los requisitos del certificado del país de origen y la licencia de uso de la comunidad indígena o local de origen.

Hay varias definiciones sobre biopiratería, se toma la definición de la CAN por ser muy ilustrativa. Por biopiratería se entiende:

“La biopiratería alude a situaciones en las cuales se presenta una apropiación directa o indirecta de recursos biológicos, genéticos o conocimientos tradicionales por

parte de terceros. Esta apropiación puede darse a través de un control físico, mediante derechos de propiedad intelectual sobre productos que incorporan estos elementos [obtenidos ilegalmente], o en algunos casos, mediante la invocación de derechos sobre los mismos. En la región andina en general, plantas como la quina, el ayahuasca, la maca, el algodón de color, entre otros, son algunos de los ejemplos clásicos en los cuales, a veces utilizando el propio sistema legal vigente, se legitima una situación jurídica [que un tercero se repute legítimo propietario o titular de un derecho] cuando menos injusta y cuestionable desde el punto de vista de los principios y el espíritu del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB)” (CAN SG/di 620, 2004, 81).

La legitimación de la biopiratería es un problema que merece ser estudiado a fondo, pues existen patentes registradas en Estados Unidos en las que las reivindicaciones por invenciones relacionadas con estos elementos naturales de Colombia, no cumplen con los requisitos de “novedad”, “altura inventiva” ni de “aplicación industrial”. Esas patentes que facilitan la biopiratería han podido ser cuestionadas y demandadas ante la justicia norteamericana por países interesados. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –INDECOPI– en el Perú, ha liderado desde mediados de 2002 la convocatoria de un grupo de trabajo para analizar algunas patentes concedidas y solicitudes en trámite, para evaluar las alternativas para enfrentarlas. Según los estudios de INDECOPI son muchas las dificultades y muy altos los costos para impugnar dichas patentes.

La biopiratería en el TLC ha quedado legitimada porque Estados Unidos podrá

aplicar sus criterios amplios de patentabilidad, sin tener que cumplir con los principios del CDB en el capítulo de patentes. Esta hipótesis se ha venido argumentando en diferentes artículos¹⁹⁰.

Teniendo en cuenta que Colombia es origen de una gran diversidad de cultivos nativos con potencial comercial e industrial, y que los negociadores norteamericanos lograron evitar que su sistema de patentes del TLC se viera afectado por compromisos en materia de Acceso a Recursos Genéticos y Protección del Conocimiento tradicional, es de esperarse que se sigan dando casos de biopiratería en Estados Unidos. La diferencia es que una vez entre a regir el TLC con Estados Unidos los nuevos casos que se presenten no podrán ser impugnados. Ni Colombia, ni Perú podrán impugnar o cuestionar en Estados Unidos patentes de esta naturaleza porque las reglas del TLC legitiman las patentes registradas en Estados Unidos conforme a los criterios de patentabilidad de Estados Unidos.

Por medio de la Ley 170 de 1994¹⁹¹ Colombia aprobó el Acuerdo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). El problema principal en materia de acceso a los recursos genéticos, recursos biológicos, conocimientos tradicionales y biodiversidad en el TLC está en que el Acuerdo de los ADPIC promueve el otorgamiento de patentes a productos basados en recursos genéticos y conocimientos tradicionales conexos.

Desde la Conferencia Ministerial en Doha (Qatar), en noviembre de 2001, se está haciendo un esfuerzo para buscar disposiciones efectivas para proteger los recursos genéticos y los conocimientos conexos de la apropiación indebida y el hurto, esfuerzos similares a los que ya contempla Colombia en su legislación nacional. En efecto, gracias al párrafo 19 de la Declaración Ministerial adoptada en la cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha, está en consideración de la Partes de la OMC, la exigencia de declarar el origen de

¹⁹⁰ Véase las siguientes publicaciones de la autora, resultado del proyecto de investigación TLC y biodiversidad de la Línea de Investigación Desarrollo Sostenible, Grupo Oasis, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia.-(2006) “El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y el acceso a los recursos genéticos”, en: *Boletín Derecho y Vida*, Centro de Estudios sobre Genética y Derecho, Universidad Externado de Colombia, febrero de 2006, número LIX.-(2006) “¿Al final, TLC con o sin biopiratería?” en: Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública, *Opera*, 2006-2007, núm. 6, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales CIPE, pp. 189-218.-(2007). “La política internacional de acceso a los recursos genéticos”, en Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, *Oasis* 2006/07, número 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales CIPE, pp. 5-26.-(2007). “Reflexiones sobre la biodiversidad en el TLC”, *Revista Ensayos de Economía*, Vol. 16, N° 29, 2007.

¹⁹¹ Por medio de la Ley 170 de 1994 se aprueba el Acuerdo por el que se establece la “Organización Mundial de Comercio (OMC)”, suscrito en Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994, sus acuerdos multilaterales anexos y el Acuerdo Plurilateral anexo sobre la Carne de Bovino. La ley 170 de 1994 entra a regir para Colombia el 30 de abril de 1995, según lo menciona la Ley 671 de 2001 y declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-137-95 del 28 de marzo de 1995, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía.

los recursos biológicos y dar prueba del consentimiento informado previo conforme CDB.

Hoy en día las partes de la OMC han tomado conciencia de la importancia de revelar en la solicitud de una patente, el país de origen del recurso genético y de los conocimientos tradicionales relacionados con la invención, pruebas sobre el consentimiento previo fundamentado e incluso la participación justa y equitativa de beneficios al país de origen y las comunidades locales. Las partes de la OMC se han expresado a favor de considerar en su sistema de patentes los aspectos éticos que implica el patentamiento de los seres vivos, y el respeto por otras culturas y las posiciones de los países en desarrollo, así como los derechos soberanos que les reconoce el CDB sobre su biodiversidad y la participación justa y equitativa de utilidades por el patentamiento de materia viva.

Sin embargo, el TLC deja el mismo vacío que contiene el Acuerdo de los ADPIC y permite que una de las partes aplique los criterios de utilidad de las patentes conforme a los intereses de Estados Unidos. Esto obedece a que en el TLC primó el interés nacional de Estados Unidos en materia de patentes biotecnológicas que es contrario al interés nacional de Colombia respecto a la utilización de los recursos genéticos. Este problema se decidió en el capítulo de patentes sin la participación activa de todas las entidades y agentes ambientales del Estado y la sociedad civil, tanto a nivel nacional, como a niveles regional, departamental o municipal.

El problema de biopiratería pone de presente las diferencias muy marcadas que hay entre la concepción socio cultural del conocimiento tradicional y la concepción jurídica y económica propia de los regímenes de propiedad intelectual (Monroy, 2006, 21). Los negociadores colombianos trataron de defender la concepción socio cultural del conocimiento tradicional en el capítulo de propiedad intelectual, pero primó la posición de Estados Unidos de no incluir el tema en la concepción jurídica económica de los derechos de propiedad intelectual. Se podrían pedir pruebas, durante el control constitucional ante la Corte Constitucional, para demostrar que conforme a la posición de las partes el TLC en materia de recursos genéticos es contrario al interés nacional (artículo 81 de la C. P.).

1.2. Control constitucional

La decisión sobre la exequibilidad del TLC y de la ley que llegare a aprobarlo, es función que compete a la Corte Constitucional, para lo cual se prevé un trámite de control jurídico. Según el Consejo de Estado el “análisis que la Corte haga del Tratado será integral, pues deberá comparar el contenido de éste y de la ley que lo acoja con la totalidad de las disposiciones de la Carta (...) la decisión que allí se adopte, en virtud de la misma norma, tendrá carácter definitivo, por lo cual, el fallo producido gozará del principio de cosa juzgada absoluta¹⁹¹. A este respecto señala el artículo 241 de la C.P. lo siguiente:

¹⁹¹ Véase sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Consejero Ponente:

A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) “10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

Este control fue introducido en el ordenamiento colombiano por el constituyente de 1991. Antes ninguna de las Constituciones preveía el control de los Tratados Internacionales por el poder jurisdiccional. La Constitución de 1991 otorgó la facultad a la Corte Constitucional para el conocimiento de los Tratados Internacionales, tanto por vicios de forma como por vicios de fondo.

Frente al control automático, la obligación del gobierno de remitir a la Corte el tratado y la ley aprobatoria para su control, así como las consecuencias que el retardo en esta obligación acarrea, la Corte Constitucional, Sentencia C-059 de 1994 ha dicho:

“Cuando el gobierno nacional no haya enviado las citadas disposiciones dentro de los seis (6) días siguientes a su sanción, según lo dispone el numeral 10 del artículo 241 constitucional, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio el estudio de constitucionalidad de los tratados internacionales y las leyes aprobatorias de los mismos. No obstante lo anterior, como puede escapar al conocimiento de esta Corte la celebración del tratado y la expedición de la correspondiente ley aprobatoria -justamente por no haber sido oportunamente enterada de uno y otro evento- será procedente la admisión de la demanda de cualquier ciudadano”.

La actuación de control judicial de la constitucionalidad de las leyes comprende sólo el examen de las disposiciones jurídicas que se originan en el tratado, frente a la totalidad de los textos de la Carta Política nacional con criterios eminentemente jurídicos. Al respecto la Corte Constitucional, se ha pronunciado en la sentencia C-1034 de 2003, en los siguientes términos¹⁹²:

“El examen de fondo que le corresponde efectuar a la Corte Constitucional, consiste en comparar las disposiciones del texto del tratado internacional que se revisa, con la totalidad de las disposiciones constitucionales para determinar si las primeras se ajustan a ésta, independientemente de consideraciones de conveniencia, oportunidad, efectividad, utilidad o eficiencia las cuales son ajenas a la competencia de esta Corporación.

“...(...)...

Ramiro Saavedra Becerra, Bogotá D.C., 6 de julio de 2006. Exp. 250002327000 2005 01725 01. Acción popular. Actor: Efraín Barbosa Rojas. Demandado: Presidencia de la República y otros.

¹⁹² Corte Constitucional, Sentencia C-1034 de 2003.

“El control constitucionalidad (sic) que se ejerce sobre un determinado tratado internacional y su ley aprobatoria es previo a su ratificación, automático, integral y definitivo, en el sentido de que ningún ciudadano puede demandar con posterioridad, mediante una acción pública de inconstitucionalidad, el contenido de una disposición que figure en un instrumento internacional que haya sido declarada (sic) exequible por la Corte...”

Una vez surtida la tercera etapa de expresión de consentimiento del Estado y en el evento en que se llegue a declarar la constitucionalidad del TLC y de su ley aprobatoria por parte de la Corte Constitucional, es potestad del Presidente la ratificación o no del mismo, ya sea de manera plena o con reservas, si es que la Corte Constitucional se manifiesta en este sentido pues el Congreso no lo hizo. Todo este trámite se esperaba cumplirlo antes de que expiraran las preferencias concedidas por el Atpdea en marzo de 2008.

En esta instancia de control constitucional se espera que los ciudadanos participen en defensa de la biodiversidad colombiana y de los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y locales. A continuación se justifica por qué es importante la inconstitucionalidad del TLC por legitimar la biopiratería en contra del interés nacional colombiano y sin la participación de la comunidad en las decisiones ambientales que legitimaron la biopiratería.

2. EL CAPÍTULO DE PATENTES LEGITIMA LA BIOPIRATERÍA

Legitimar el hurto de recursos genéticos, recursos biológicos, biodiversidad y co-

nocimientos tradicionales en el TLC es una situación jurídica que infringe los preceptos de la constitución ecológica y las leyes que lo regulan.

Si bien los artículos 16.9.1 y 16.9.2 se ajustan a la Organización Mundial de Comercio (OMC), en particular el Anexo 1C que contiene el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), adoptado mediante la Ley 170 de 1994. A continuación se inicia una exposición que presenta argumentos para desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara las normas 16.1. y 16.9.2 del TLC, y a demostrar la necesidad de un pronunciamiento de inconstitucionalidad del TLC por parte de la Corte Constitucional.

Se alega la inconstitucionalidad del artículo 16.9.1 del TLC que literalmente señala:

Cada parte permitirá la obtención de patentes para 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 (Subrayado que destaca la inconstitucionalidad del TLC).

Otro concepto de violación es el del artículo 16.9.2 del TLC, que literalmente señala:

Nada en este capítulo se entenderá como que impide a una parte excluir de la patentabilidad invenciones según se establece en

los artículos 27.2 y 27.3 del Acuerdo de los ADPIC. No obstante lo anterior, una parte que no otorgue protección mediante patentes a plantas a la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, realizará todos los esfuerzos razonables para permitir dicha protección mediante patentes, de conformidad con el párrafo 1 (Subrayado que destaca la inconstitucionalidad del TLC). Cualquier parte que otorgue protección mediante patentes a plantas o animales a la fecha o después de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, deberá mantener dicha protección.

La Corte debe declarar inexecutable el TLC, porque los artículos 16.9.1 y 16.9.2 del TLC infringen los artículos 7, 8 y 81 de la Constitución Política colombiana. Los artículos infringidos en la C. P. señalan literalmente lo siguiente:

Artículo 7:

El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

Artículo 8:

Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

Artículo 81, párrafo segundo:

El Estado regulará el ingreso al país y la salida de él de los recursos genéticos, y su utilización, de acuerdo con el interés nacional.

El artículo 27 ADPIC de la Ley 170 de 1994 dispone que, salvo determinadas excepciones, las patentes podrán obtenerse de cualquier invención sea de producto como de procedimiento, en todos los campos de la tecnología, siempre que sean nuevas, entrañen una actividad inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial. Colombia en el artículo

14 de la Decisión 486, junto con los demás países miembros de la CAN, otorgará 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.

De acuerdo con la nota al pie del artículo 27 ADPIC, para los efectos del presente artículo, todo miembro podrá considerar que las expresiones “actividad inventiva” y “susceptibles de aplicación industrial” son sinónimos respectivamente de las expresiones “no evidentes” y “útiles”. La interpretación de los criterios de patentabilidad de los Estados Unidos y de Colombia es diametralmente diferente. Colombia cuenta con un sistema de patentes que aplica los criterios clásicos de patentabilidad conforme a la OMC, todo lo cual le permite una defensa de los recursos genéticos, biodiversidad y conocimientos tradicionales. Mientras que los Estados Unidos aplica los nuevos criterios de patentabilidad o un criterio de patentes amplias que corresponde a los intereses particulares de las corporaciones privadas en las políticas públicas de ciencia y tecnología de la sociedad del conocimiento de Estados Unidos.

No existe la institucionalidad para llevar a cabo los exámenes de patentabilidad en tiempo y con la debida profundidad (Peña, 2000, 113-123). Las nuevas interpretaciones de los criterios de patentabilidad dependen en gran parte del lobby que hacen las empresas propietarias de biotecnología en los Estados Unidos, en la OMC, en los Tratados de Libre Comercio (TLC) (Lander, 2005). Las transformaciones de la biotecnología redimensionan la extrac-

ción de renta de la tierra y reconfiguran a los recursos genéticos y a la biodiversidad como nueva renta de germoplasma global o banco de genes al servicio de las corporaciones privadas. Estas tecnologías le han dado un carácter estratégico, no sólo a los recursos genéticos, sino también a la biodiversidad y a los conocimientos tradicionales como nuevas fuentes de riqueza. Los criterios de patentabilidad no son una simple cuestión de interpretaciones jurídicas, sus alcances demuestran las relaciones de poder que hay entre las corporaciones privadas, los estados y las comunidades indígenas y locales.

La biopiratería se presenta por la interpretación amplia que le da Estados Unidos a los criterios de patentabilidad. La inconstitucionalidad del artículo 16.9.1 del TLC está en la forma amplia como se regula la novedad, la altura inventiva y la aplicación industrial en el TLC. A continuación se procede a explicar la inconstitucionalidad del artículo 16.9.1 en la aplicación de los tres criterios de patentabilidad.

PRIMER CRITERIO DE PATENTABILIDAD: NOVEDAD

En la Decisión 486 el concepto de novedad es legal, está definido en el artículo 16 de la Decisión 486, señala que 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. Mientras que en el TLC

el concepto de novedad no es legal, porque no está definido en el propio tratado.

En primer lugar, la legislación norteamericana considera que aislar un gen cumple con el requisito de novedad, porque el gen aislado no existía en la naturaleza y, por lo tanto, es nuevo. De la misma manera en Estados Unidos se pueden patentar otros descubrimientos, tales como las plantas y los animales. Por el contrario, según la 486 sólo se patentan los microorganismos que hayan sido modificados y no se puede patentar el todo o parte de los seres vivos tal y como existen en la naturaleza. Las patentes de plantas y animales están prohibidas en la CAN.

En segundo lugar, se ha entendido por la doctrina 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. Sin embargo, los Estados Unidos aplica el concepto de novedad local o relativa que se refiere a los conocimientos publicados en su país. Los conocimientos divulgados fuera de su país son nuevos.

En tercer lugar, en la Decisión 486 los conocimientos tradicionales, que son una descripción oral no son novedosos si han sido accesibles al público. Mientras que en Estados Unidos el estado de la técnica comprende tan sólo lo que haya sido accesible al público de manera escrita y, en consecuencia, los conocimientos tradicionales son novedosos en ese país.

Por último, la novedad es un concepto legal que protege a los conocimientos tradicionales sin necesidad de registro. El TLC no contempla este concepto legal, por lo tanto, considera al conocimiento tradicional como parte de la herencia común de la humanidad

a los cuales los particulares, las empresas y universidades del norte tienen libre acceso.

En conclusión, la interpretación amplia del criterio de novedad que contempla el TLC, puede dar lugar a patentes sobre recursos biológicos y genéticos colombianos y sobre conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y locales colombianas. Teniendo en cuenta que el concepto de novedad de las patentes en el TLC no ha quedado por escrito, su interpretación puede variar, dependiendo de lo que las partes entiendan por novedad. La interpretación amplia del criterio de novedad en el artículo 16.9.1 del TLC es uno de los argumentos legales que permite afirmar que el TLC ha legitimado la biopiratería.

SEGUNDO CRITERIO DE PATENTABILIDAD: NIVEL INVENTIVO

El requisito de nivel inventivo, 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. Por lo tanto, en el sistema de patentes amplio de Estados Unidos, es suficiente con demostrar que la invención es no evidente.

En lo que se refiere al régimen de propiedad intelectual de la CAN, en el que prima la salvaguarda al patrimonio natural y cultural conforme al artículo 3 de la Decisión 486, el criterio es bien diferente. El artículo 18 de la Decisión 486 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.

En otras palabras, el examinador de patentes en Estados Unidos, sólo tiene que tener en cuenta si la invención es evidente o no, según la especialización que se requiera para juzgar la invención. Mientras que el examinador de patentes en la CAN debe tener en cuenta dos puntos de referencia: el estado de la técnica y los conocimientos de una persona normalmente versada en la materia.

En el TLC, se observa que para los efectos del artículo 16.9.1, una parte podrá considerar las expresiones “actividad inventiva” como sinónimos de la expresión “no evidentes”. Por lo tanto, el examinador norteamericano, en virtud del TLC, podrá tener en cuenta sólo el punto de referencia de no evidente al examinar las patentes de recursos genéticos de origen colombiano.

En conclusión, en Estados Unidos se podrán patentar los recursos genéticos colombianos que se aislen gracias a la biotecnología norteamericana, porque para el examinador de patentes en ese país, no queda duda que el TLC en el artículo 16.9.1 prescribe que una de las partes podrá considerar que “actividad inventiva” es sinónimo de “no evidente”. Estados Unidos podrá seguir aplicando su interpretación amplia de las patentes y, en consecuencia, patentar de manera legítima genes aislados de origen colombiano. La interpretación amplia del criterio de altura inventiva en el artículo 16.9.1 del TLC es uno de los argumentos legales que permite afirmar que el TLC ha legitimado la biopiratería.

TERCER CRITERIO DE PATENTABILIDAD: APLICACIÓN INDUSTRIAL

En la CAN la aplicación industrial implica no sólo que la invención sea utilizable, sino que alcance el nivel industrial perseguido. El artículo 19 de la Decisión 486 señala que 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. En Estados Unidos, en cambio, la aplicación industrial implica sólo que la invención sea utilizable.

Estados Unidos aplica el criterio de utilidad y Colombia el de aplicación industrial, que son bien distintos. El tercer criterio debe ser unificado. Ya hay resoluciones internacionales que abogan por ello: la Resolución de Ginebra de 2004 confirmó la necesidad de que exista un tercer criterio armonizado porque los criterios de patentabilidad industrial o de utilidad no son sinónimos, aunque tengan algunas similitudes. “La particular diferencia del criterio de utilidad radica en el hecho de que requiere que la invención proporcione un beneficio para el público, lo que, por ejemplo, excluye de patentabilidad un producto que no tenga un uso específico, sustancial y creíble (tal producto cumpliría, sin embargo, el requisito de la aplicación industrial siempre que pudiera ser fabricado industrialmente)”¹⁹³.

En el TLC, se observa que para los efectos del artículo 16.9.1, una Parte podrá considerar las expresiones “susceptible de aplicación industrial” como sinónimos de la expresión “útiles”. Por lo tanto, el examinador norteamericano, en virtud del TLC, podrá tener en cuenta sólo el punto de referencia de utilidad al examinar las patentes de recursos genéticos de origen colombiano.

En conclusión, en Estados Unidos se podrán patentar los recursos genéticos colombianos que se aislen gracias a la biotecnología norteamericana, porque para el examinador de patentes en ese país, no queda duda que el TLC en el artículo 16.9.1 prescribe respecto al tercer criterio, que los criterios de aplicación industrial y utilidad si son sinónimos. Estados Unidos podrá seguir aplicando su interpretación amplia del tercer criterio de las patentes y, en consecuencia, patentar de manera legítima genes aislados de origen colombiano sin necesidad de demostrar aplicación industrial.

La interpretación amplia del criterio de aplicación industrial en el artículo 16.9.1 del TLC es uno de los argumentos legales que permite afirmar que el TLC ha legitimado la biopiratería.

Después de analizar los tres criterios de patentabilidad en la nueva redacción del TLC, se concluye que el artículo 16.9.1 permitirá que el dominio sobre los recursos genéticos colombianos se asegure jurídicamente a favor de las corporaciones norteamericanas a través de patentes

¹⁹³ Resolución del Congreso de Ginebra, 19-23 de junio 2004. Asociación Internacional para la Protección de la Propiedad Industrial e Intelectual (AIPPI).

de invención que le otorgarán a su titular los derechos de exclusividad sobre su uso, fabricación y explotación económica. Las regalías de licencias de uso y las utilidades obtenidas por la explotación directa del producto serán exclusivamente para el titular norteamericano de la patente. Esta situación jurídica desconoce el derecho de los legítimos propietarios del recurso genético pirateado, dentro de los cuales están el Estado colombiano (propietario de los recursos genéticos), las comunidades indígenas y locales (poseedoras del conocimiento tradicional o componente intangible del recurso genético). Esta situación es contraria al interés nacional.

Patentes de plantas

Otro concepto de violación es la del artículo 16.9.2 del TLC, que literalmente señala que “una Parte que no otorgue protección mediante patentes a plantas a la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, realizará todos los esfuerzos razonables para permitir dicha protección mediante patentes, de conformidad con el párrafo 1”.

El artículo 16.9.2 del TLC infringe el artículo 15 de la Decisión 486 del artículo que señala que no se consideran invenciones: (...) b) El todo o parte de los seres vivos tal como se encuentra en la naturaleza, los procesos biológicos naturales, el material biológico existente en la naturaleza o aquél que pueda ser aislado, inclusive genoma o germoplasma de cualquier ser vivo natural. De la misma manera se infringe el artículo 20 de la Decisión 486 que señala que no son patentables: (...) c) las plantas, los animales y los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales que no sean procedimientos no biológicos o microorganismos.

3. LA PARTICIPACIÓN Y EL INTERÉS NACIONAL

El artículo 18.10 del TLC y la Carta de Entendimiento de Biodiversidad y Conocimientos Tradicionales del TLC, infringen los artículos 79 y 81 de la C. P.

La hipótesis es que la técnica jurídica del TLC de incluir en el Capítulo de Patentes los artículos 16.9.1 y 16.9.2 y de manera simultánea excluir del capítulo de patentes el artículo 18.10 del TLC y la Carta de entendimiento de la referencia, vulneran el interés nacional de Colombia y el derecho de participación en materia ambiental.

Se alega la inconstitucionalidad de artículo 18.10 del TLC que literalmente señala:

Diversidad biológica

1. Las partes reconocen la importancia de la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y su rol en el logro del desarrollo sostenible.
2. En consecuencia, las partes se mantienen comprometidas a promover y fomentar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y todos sus componentes y niveles, incluyendo plantas, animales y hábitats, y reiteran sus compromisos en el artículo 18.1.
3. Las partes reconocen la importancia de respetar y preservar los conocimientos tradicionales y prácticas de las comunidades indígenas y otras comunidades, los

cuales contribuyen a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.

4. Las partes también reconocen la importancia de la participación y consulta pública, como se establece en su legislación doméstica, en asuntos relacionados con la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. Las partes podrán poner a disposición del público información acerca de programas y actividades, incluyendo programas de cooperación, que se desarrollen en relación con la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.
5. Para este fin, las partes incrementarán sus esfuerzos cooperativos en estos temas, incluyendo sus esfuerzos por medio del ACA.

“Se alega la inconstitucionalidad de las disposiciones de los Entendimientos respecto a biodiversidad y conocimientos tradicionales acordados el 22 de noviembre de 2006 que literalmente señalan:

“Los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América han alcanzado los siguientes entendimientos respecto a biodiversidad y conocimientos tradicionales con relación al Acuerdo de Promoción Comercial Colombia - Estados Unidos, suscrito en la fecha de hoy:

“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.

“Las partes reconocen la importancia de lo siguiente: (1) la obtención del consentimiento informado de la autoridad pertinente previamente al acceso a los recur-

sos 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.

“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 usuarios y proveedores.

“Cada parte procurará encontrar medios para compartir información que pueda tener relevancia en la patentabilidad de las invenciones basadas en conocimientos tradicionales o recursos genéticos, mediante el suministro de: (a) bases de datos públicamente accesibles que contengan información relevante; y (b) una oportunidad de referir, por escrito, a la autoridad examinadora pertinente sobre el estado de la técnica que pueda tener relevancia en la patentabilidad”.

A continuación se inicia una exposición dirigida a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara tanto al artículo 18.10 del TLC, como a las disposiciones de los entendimientos respecto a biodiversidad y conocimientos tradicionales acordados el 22 de noviembre de 2006, y a demostrar la necesidad de un pronunciamiento de inconstitucionalidad del TLC por parte de la Corte Constitucional.

Se alega que el artículo 18.10 del TLC y la Carta de Entendimiento infringen los siguientes artículos de la Constitución Política colombiana:

Artículo 63 de la C.P.

Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Artículo 79 de la C.P:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 81 de la C.P. parágrafo segundo:

El Estado regulará el ingreso al país y la salida de él de los recursos genéticos, y su utilización, de acuerdo con el interés nacional.

Artículo 93 de la C.P:

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

3. 1. La falta de participación ambiental y de consulta a las comunidades

Se alega la inconstitucionalidad de las citadas disposiciones porque infringen el artículo 79 de la C.P., en concordancia con el capítulo 10 de la Ley 99 de 1999, porque no hubo participación de la comunidad en la toma de decisiones ambientales. La falta de participación en la toma de decisiones sobre los aspectos sociales y económicos del TLC en materia de

biodiversidad, es indiscutible. Es a todas luces inconstitucional que los temas de la biodiversidad que van más allá de la gobernabilidad y son ejes centrales de política sean dejados a los tecnócratas que negociaron el TLC. Los asuntos de las patentes biotecnológicas, los contratos de bioprospección y las bases de datos han debido contar con la participación democrática que exige el artículo 79 de la C.P.

La utilización de los recursos genéticos ha replanteado la manera de entender las relaciones entre las corporaciones privadas dueñas de la biotecnología y los estados propietarios de la biodiversidad, y los pueblos poseedores de los conocimientos tradicionales. Las relaciones entre estos actores es una cuestión ambiental que debe ser debatida de manera pública en la búsqueda de respuestas a las injusticias sociales causadas por las patentes que se apropian de los recursos genéticos.

La discusión de los intereses nacionales defendibles a nivel internacional presupone una discusión deliberativa al interior de los estados. Para hacer frente al reto de las patentes biotecnológicas en las negociaciones del TLC la definición de interés nacional más adecuada es la de una política deliberativa de la forma habermasiana, y sobre la base de los consensos entrecruzados razonables según Rawls. Se alcanza un consenso entrecruzado, según Rawls, cuando todos los miembros razonables de la sociedad política llevan a cabo una justificación de la concepción política compartida incorporándola en sus diferentes concepciones comprensivas razonables (Álvarez, 2003, 270).

En cualquier caso, es un hecho notorio que la discusión del interés nacional defen-

dible por el artículo 81 de la Constitución Política no contó con la participación de la comunidad que exige el artículo 79 de la C. P. en concordancia con el capítulo 10 de la Ley 99 de 1993. La inclusión de las disposiciones ambientales, tales como el artículo 18.10 y la Carta de Entendimiento de Biodiversidad y Conocimientos Tradicionales, requerían de la participación activa de todas las entidades y agentes del Estado, tanto a nivel nacional, como a niveles regional, departamental o municipal.

En el TLC no hubo la participación ambiental que le permitiera al Estado colombiano determinar su línea de conducta al trazar la política con Estados Unidos para la entrada y salida del país de los recursos genéticos y su utilización. Por lo tanto, se supone que la forma de consultar la defensa del interés nacional que debió adoptar el Estado colombiano fue el de fijar las metas a partir de lo que en el momento de las negociaciones del TLC se consideraba de interés nacional.

Otro concepto de violación formal se presenta por la falta de consulta previa a los grupos étnicos colombianos de los artículos 16.9.1, 16.9.2, 18.10 y la Carta de Entendimiento de Biodiversidad y Conocimientos Tradicionales. Se infringe el artículo 93 de la C.P. en concordancia con el artículo 6. 1 de la Ley 21 de 1991, que aprueba el Convenio 169 de la OIT y que literalmente dispone que:

Artículo 6º, Ley 21 de 1991

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de

sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

No se agotó la consulta previa a los grupos étnicos colombianos, respecto a la conveniencia o no de incluir la propuesta de biodiversidad en las negociaciones del TLC y de firmar el acuerdo de entendimiento gubernamental de biodiversidad y conocimientos tradicionales.

3.2. El interés nacional

El Estado colombiano regulará el ingreso al país y la salida de él de los recursos genéticos, y su utilización, de acuerdo con el interés nacional. El interés nacional a que se refiere el artículo 81 de la C. P. no se definió con base en la participación ambiental, por lo tanto, el Estado colombiano, al expresar el consentimiento de adoptar el TLC, debe deducir dicho interés nacional de las condiciones objetivas y las características materiales del Estado colombiano, como uno de los centros biológicos de mayor diversidad reconocidos a nivel mundial, y de las regulaciones jurídicas de los aspectos de la materia ecológica regulados en la Constitución Política, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994, las decisiones 391 y 486; también se puede deducir el interés nacional de las preferencias de Colombia en la Ronda de Doha y los intereses defensivos y ofensivos de Colombia en el TLC.

En cuanto a la formulación de las preferencias nacionales en el TLC, sólo los nacionales tenían derecho a participar políticamente en la formulación del interés nacional y la formulación debía estar libre de todo condi-

cionamiento externo. A continuación se argumenta sobre el contenido y alcance del interés nacional de Colombia del artículo 81 de la C.P., con base en las condiciones objetivas y materiales del Estado colombiano y las metas de las decisiones 391 y 486, a partir de lo que en el momento de las negociaciones del TLC se consideraba de interés nacional.

CONDICIONES OBJETIVAS DE COLOMBIA

El interés nacional de Colombia es el de proteger la biodiversidad conforme a las decisiones andinas 391 y 486. Colombia es uno de los países megadiversos, estratégicos en la conservación de la biodiversidad. El bloque de países megadiversos está integrado por Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, China, Ecuador, Filipinas, India, Indonesia, Kenia, México, Malasia, Perú, Suráfrica y Venezuela. Alrededor del 70% de la diversidad biológica del planeta y el 45% de la población mundial, al igual que la diversidad cultural, se localizan bajo la jurisdicción de los 15 estados miembros. Este patrimonio ofrece grandes oportunidades para el desarrollo, pero también significa una gran responsabilidad que requiere acciones decididas con base en una nueva ética para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad¹⁹⁴.

Las negociación del TLC con Estados Unidos, es muy crítico para países ricos en biodiversidad como Colombia, máxime si se tiene en cuenta que Estados Unidos es un país con una altísima capacidad de bioprospección

y biotecnología y que a diferencia de Colombia y otros 190 países, no ha ratificado el CDB.

Respecto al interés nacional de Colombia en materia de recursos genéticos la Corte Constitucional dijo en la Sentencia que declaró exequible el CDB lo siguiente (Sentencia C 519 de 1994):

“No es una exageración decir que en ninguna otra Región del mundo tiene tanta prioridad conservar la biodiversidad para los fines del desarrollo sustentable, como en América Latina y el Caribe. Ello deriva de la constatación de que disponemos en este campo del patrimonio más rico todavía no aprovechado que hasta ahora haya conocido la humanidad.

“La información contenida en los seres vivos ha pasado a tener una importancia científica y económica extraordinaria, ya que abre un espectro de posibilidades muy amplias de desarrollo tecnológico. La variabilidad genética y el material germoplástico de las especies pueden aportar contribuciones importantísimas para la agricultura, por vía del aumento en su productividad para la medicina y para la industria en general, por valor de varios de millones de dólares anualmente. Esto configura claramente un campo en el cual Latinoamérica y el Caribe podrán aprovechar sus ventajas comparativas, en la medida en que la amplitud de su biodiversidad facilite la competencia con los países industrializados”.

(...)

“Por su parte, Colombia es uno de los países que mayor interés debe tener respecto de los acuerdos internacionales en materia de biodiversidad. La razón es, por lo demás, sencilla: nuestro país ha sido reconocido a nivel mundial como uno de los centros biológicos de mayor diversidad. Sobre el particular, basta con remitir-

¹⁹⁴ www.megadiverse.org

nos a la exposición de motivos suscrita por los ministros de Relaciones Exteriores y de Medio Ambiente, cuando presentaron ante el h. Congreso de la República el proyecto de ley correspondiente al Convenio de Diversidad ya referenciado. La información allí contenida da cuenta de la importancia de los recursos que se hallan en nuestro territorio, desafortunadamente desconocida e ignorada por la mayoría de los colombianos. Resulta pertinente, pues, transcribir los siguientes apartes: “Países como Colombia, catalogados como ‘megabiodiversos’ no pueden darse el lujo de anular una de las ventajas comparativas más críticas en las relaciones internacionales y la economía del siglo XXI: los recursos genéticos y la Diversidad biológica. En muchos casos esta ventaja es absoluta cuando se trata de especies endémicas, es decir únicas y no repetidas en lugar alguno del Planeta (...)”

La regulación del TLC puede anular la ventaja comparativa que tiene Colombia en materia de recursos genéticos y la diversidad biológica, porque Estados Unidos podrá, en primer lugar, patentar estos elementos sin cumplir con los requisitos del CDB en el capítulo de patentes; en segundo lugar, celebrar contratos entre proveedor y usuario y, por último, promover bases de datos. Estas posibilidades responden a los intereses norteamericanos, pero no a los intereses colombianos que han sido expresados en las regulaciones de las Decisiones 391 y 486 por conducto de la protección estratégica social y ambiental de la biodiversidad y los conocimientos tradicionales de Colombia como país megadiverso.

Colombia ya ha definido su interés nacional no sólo por conducto de la Ley 165 de 1994, sino también por medio de las decisiones 391 y 486 como talanquera al problema de la biopiratería. La Decisión 391

que reglamenta de manera directa el uso de los recursos genéticos, particularmente en el contexto de sistemas de acceso y distribución de los beneficios (ADB) del CDB. Mientras que en Colombia la Decisión 486 prohíbe patentar plantas y animales y no considera como invención patentable a los genes aislados. El interés nacional de Colombia ha sido expresado en las decisiones andinas que buscan proteger a la biodiversidad y a los conocimientos tradicionales como un bien estratégico. Hay que examinar con cuidado cuál ha sido el interés nacional de Colombia en la adopción y aplicación de estos sistemas antes de estudiar nuevas propuestas, como las relativas al sistema amplio de patentes del TLC, conforme a los intereses norteamericanos.

Siendo Colombia un país megadiverso es de la mayor importancia que el Estado colombiano preste toda su atención, respecto a la conveniencia de establecer un régimen de propiedad intelectual en materia de diversidad biológica en el TLC, al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia C 519 de 1994 manifestó que:

“La explotación de los recursos naturales en la comunidades indígenas, de acuerdo con los términos que establece la Constitución y el CDB, abarca no sólo cualquier actividad que implique la extracción material de esos recursos -desde los hidrocarburos y minerales hasta las riqueza genética- sino también las decisiones que comprometan política, económica, cultural o socialmente el conocimiento que los indígenas tengan sobre la utilización y preservación de esos recursos. Por tal motivo y teniendo en consideración el enorme capital ecológico de nuestro país, reviste la mayor importancia que el Gobierno Nacional preste toda su atención al mo-

mento de deliberar en los foros internacionales, respecto a la conveniencia de establecer un régimen de propiedad intelectual en materia de diversidad biológica, pues en él debe gozar de protección especial el conocimiento tradicional de las comunidades indígenas, lo cual, por lo demás, tiene respaldo en el deber del Estado de proteger el patrimonio natural y ecológico de la Nación” (arts. 8o. y 72 C.P.).

ASPECTOS DE LA MATERIA ECOLÓGICA REGULADOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Conforme al artículo 81, parágrafo segundo, es el Estado el encargado de regular el ingreso al país y la salida de él de los recursos genéticos, y su utilización, de acuerdo con el interés nacional. El interés nacional de Colombia de proteger a los recursos genéticos se demuestra de manera objetiva, en la concordancia que hay entre el artículo 81 de la C.P. y el marco de protección constitucional de la biodiversidad.

Respecto a la protección constitucional de la biodiversidad, la Corte Constitucional en la Sentencia C 518 de 1994 señala que: la Constitución Política le atribuyó al Estado el deber de “proteger la diversidad e integridad del ambiente” y de “conservar las áreas de especial importancia ecológica” (art. 79, inc. 2o.). Esta última atribución debe concordarse, también, con la responsabilidad que le corresponde al Estado respecto del “ingreso al país y salida de él de los recursos genéticos, y su utilización, de

acuerdo con el interés” (art. 81), así como de promover “la investigación y transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario” (art. 65) y de crear “incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales (...)” (art. 71)”

Por otra parte, la Corte Constitucional en la Sentencia No. C-519/94¹⁹⁵ destaca que la Constitución Política de 1991 regula un marco ecológico que comprende a la biodiversidad, como estandarte mínimo para la necesaria convivencia de los asociados dentro de un marco de bienestar general. La Corte concluye gracias al contenido de las disposiciones constitucionales de ese marco jurídico ecológico que el constituyente siempre buscó hacer compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico. Esa idea es armónica con la necesidad global de lograr un desarrollo sostenible que obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y a establecer el llamado tríptico económico de la propiedad. Ese tríptico que es aplicable a la propiedad intelectual que también tiene una función social, a la que le es inherente una función ecológica, encaminada a la primacía del interés general y del bienestar comunitario.

En el mismo sentido ha dicho la Corte que el mejoramiento de la calidad de vida es una de las principales metas del Estado colombiano, por lo tanto el amparo y

¹⁹⁵ Sentencia C-519 de 1994. Expediente No. L.A.T.-036. Revisión constitucional de las leyes 162 y 165 de 1994 “por medio de la cual se aprueba *el Convenio sobre Diversidad Biológica*”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. Magistrado ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

cuidado de las condiciones ecológicas son el pilar esencial sobre el cual deben recaer todas las acciones que para ese efecto se implementen. Es en este contexto en el que la Corte reconoce que la realización de los objetivos del CDB firmado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992 depende de los acuerdos multi o bilaterales que se desarrollen por parte de los Estados contratantes, ya sea a través de la suscripción de actas, de protocolos o de convenios, en los cuales Colombia debe jugar un importante papel en el ámbito internacional.

Ley 165 de 1994.

Colombia ratificó el CDB mediante la Ley 165 de 1994. El Preámbulo del CDB¹⁹⁶ establece los ideales bajo los cuales las partes intervinientes acuerdan realizar un esfuerzo común en pro de la conservación de la diversidad biológica. Dentro de esos propósitos, debe resaltarse el reconocimiento de que los estados tienen derechos soberanos sobre sus propios recursos biológicos, así como el deber universal de cooperar en la conservación de los ecosistemas y hábitats naturales, a través del suministro de recursos financieros, de la atención de las necesidades de los países en desarrollo, de la aceptación del conocimiento tradicional indígena y de la articulación entre el desarrollo económico y la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, entre otros.

La Sentencia C 519 de 1994 señala que:

“Como en reiteradas oportunidades lo ha señalado esta Corporación, una de las principales preocupaciones del Constituyente de 1991 fue la de consagrar un estatuto normativo que interpretara la necesidad de contar con preceptos encaminados a preservar y conservar el ambiente, o, lo que es lo mismo, a salvaguardar aquellos elementos naturales que son patrimonio común de todos los hombres y necesarios para su desarrollo y el consecuente mejoramiento de su calidad de vida”.

Al respecto la Asamblea Nacional Constituyente manifestó en su momento:

“La Asamblea Nacional Constituyente no puede ser inferior en este aspecto a su tarea histórica. El problema ambiental no es una moda pasajera. Ha acompañado al hombre a lo largo de su historia y muchos de los fracasos de las antiguas culturas se deben a formas sociales inadecuadas de adaptación al medio. La diferencia entre las crisis ambientales del pasado y la del presente consiste en que tanto el desarrollo, como la amenaza del orden de la vida, se han vuelto planetarias. La unificación tecnológica y cultural del mundo han engendrado la conciencia de la unidad de los procesos vivos. El problema ambiental es uno de los mayores movilizadores de la conciencia pública en este final de siglo (...).

¹⁹⁶ El CDB fue adoptado el 5 de junio de 1992 y entró en vigor el 29 de diciembre de 1993, tras reunir 30 instrumentos de ratificación. Desde ese entonces 190 partes han ratificado el Convenio lo que le da valor legal al Convenio y a sus objetivos para las partes, excepto para los países que no lo han ratificado, como Estados Unidos.

Aparece entonces dentro de las diferentes acepciones que se le han dado a la Carta Política de 1991, la de “Constitución ecológica”. Se trata de una normatividad que no se limita única y exclusivamente a consagrar principios generales, sino que le otorga al Estado y a los ciudadanos instrumentos efectivos para convivir, en la medida de lo posible, dentro de un entorno ecológico sano. Esos instrumentos, como se mencionó, son de diversas categorías. Por una parte aparece en la carta un amplio catálogo de derechos y deberes del ciudadano, donde se exige un compromiso eficaz, responsable y serio por parte de todos los asociados para que realicen determinados actos y se abstengan de desarrollar ciertas conductas, para así, en virtud del principio de solidaridad y de prevalencia del interés general, procurar una mejor calidad de vida que conlleve al beneficio común. Por otra parte, están los deberes del Estado (Preámbulo; arts. 80., 49, 58, 63, 67, 79, 80, 81, 82, 215, 226, 268-7, 277-4, 282, 289, 300-2, 310, 313-9, 317, 330, 331, 333, 334, 339, 340 y 366, entre otros) encaminados a la formulación de políticas de planificación, de control, de conservación y de preservación del ambiente. Estos deberes, por lo demás, implican la participación activa de todas las entidades y agentes del Estado, tanto a nivel nacional, como a niveles regional, departamental o municipal (subrayado que destaca el vicio de procedimiento del TLC).

El interés nacional de Colombia está delimitado por el CDB, de manera particular por las políticas sociales y ambientales que garanticen los derechos de soberanía y distribución de beneficios a los países megadiversos y la necesidad de que los países en desarrollo puedan participar en forma directa, equitativa y efectiva en las investigaciones que se desarrollen en torno a los recursos genéticos aportados por ellos y en los beneficios derivados del acceso a los recursos genéticos.

LAS DECISIONES ANDINAS 391 Y 486

En Estados Unidos las metas, a partir de lo que en el momento de las negociaciones del TLC se consideraba de interés nacional, están marcadas por las políticas públicas de la sociedad del conocimiento del siglo XXI. En Estados Unidos las corporaciones privadas han participado en las políticas públicas estadounidenses para que su legislación permita patentar tanto invenciones como descubrimientos. En ese país, no sólo se patentan seres vivos modificados genéticamente, sino que también se patentan genes aislados, plantas y animales que sean descubiertos en territorio de Estados Unidos. El interés de Estados Unidos es el de promover el sistema de patentes amplias y defender su sistema de patentes de nuevos requisitos que respondan a los principios del CDB (Lander, 2005).

En Colombia las metas, a partir de lo que en el momento de las negociaciones del TLC se consideraba de interés nacional, están marcadas por las decisiones 391 y 486. En el país se ha adoptado un régimen estricto de acceso a los recursos genéticos y un sistema de patentes *sui generis* que tiene en cuenta los principios del CDB para evitar el fenómeno de la biopiratería.

Conforme a la Decisión 391 los recursos genéticos son bienes de uso público que sólo pueden darse en usufructo a través de contratos de acceso. Sin embargo, la Carta de entendimiento se refiere a contratos entre proveedor y usuario. La Corte Constitucional podría oficiar a los negociadores del TLC, para pedir pruebas para delimitar lo que se entiende por contrato entre proveedor y usuario para determinar si

hay inconstitucionalidad del artículo 6 de la Decisión 391 en concordancia con el artículo 63 de la C.P.

Las metas que el Estado colombiano tenía en el momento de la negociación del TLC respecto al interés nacional en lo que se refiere al acceso a los recursos genéticos estaban delimitadas por los siguientes artículos de la Decisión 391 que en concordancia con el artículo 81 de la C.P. han sido infringidos por el TLC:

Artículo 3.- La presente Decisión es aplicable a los recursos genéticos de los cuales los países miembros son países de origen, a sus productos derivados, a sus componentes intangibles y a los recursos genéticos de las especies migratorias que por causas naturales se encuentren en el territorio de los países miembros.

Artículo 5.- Los países miembros ejercen soberanía sobre sus recursos genéticos y sus productos derivados y en consecuencia determinan las condiciones de su acceso, de conformidad con lo dispuesto en la presente Decisión.

La conservación y utilización sostenible de los recursos genéticos y sus productos derivados, serán reguladas por cada País Miembro, de acuerdo con los principios y disposiciones contenidos en el Convenio de la Diversidad Biológica y en la presente Decisión.

Artículo 6.- Los recursos genéticos y sus productos derivados, de los cuales los países miembros son países de origen, son bienes o patrimonio de la Nación o del Estado de cada País Miembro, de conformidad con lo establecido en sus respectivas legislaciones internas.

Dichos recursos son inalienables, imprescriptibles e inembargables, sin perjuicio de los regímenes de propiedad aplicables sobre los recursos biológicos que los contienen, el predio en que se encuentran, o el componente intangible asociado.

Artículo 7.- Los países miembros, de conformidad con esta Decisión y su legislación nacional complementaria, reconocen y valoran los derechos y la facultad para decidir de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales, sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociados a los recursos genéticos y sus productos derivados.

Artículo 32.- Son partes en el contrato de acceso:

- a) El Estado, representado por la Autoridad Nacional Competente; y,
- b) El solicitante del acceso.

El solicitante deberá estar legalmente facultado para contratar en el País Miembro en el que solicite el acceso.

Artículo 33.- Los términos del contrato de acceso deberán estar acordes con lo establecido en esta Decisión y en la legislación nacional de los países miembros.

Por otra parte, la Decisión 486 cambia en el 2000 el régimen común sobre propiedad industrial para ajustar el régimen de patentes a los nuevos requisitos de acceso y proteger el patrimonio natural y cultural. La Decisión 486 tiene como objetivo evitar el otorgamiento erróneo de patentes y garantizar una distribución equitativa de beneficios.

Las prescripciones de divulgación de patentes de los artículos 26 y 75 de la Decisión 486, constituyen la solución que Colombia considera apropiada para calmar las preocupaciones de patentes indebidas, biopiratería o hurto. Es evidente que para lograr los objetivos del consentimiento fundamentado previo y de la distribución equitativa de los beneficios de la Decisión 391 es fundamental que haya leyes del sistema de patentes, que regulen la apropiación de los recursos genéticos, biodiversidad o

conocimientos tradicionales. La 486 no sólo exige las nuevas prescripciones de divulgación, sino que exige el contrato de acceso de la Decisión 391 en el que se garantiza el respeto de los derechos sobre los recursos genéticos del Estado colombiano y los derechos de las comunidades indígenas y locales y la distribución de utilidades.

En desarrollo del interés nacional, Colombia cuenta con un sistema de patentes *sui generis* en el mundo, que tiene como objetivo evitar que las patentes desconozcan el derecho de propiedad de los recursos genéticos en cabeza del Estado colombiano y de las comunidades indígenas y locales, y que las patentes impidan que los legítimos propietarios accedan a los recursos genéticos biopiratedos. Este sistema de patentes se refiere de manera particular al Patrimonio Biológico y Genético y de los Conocimientos Tradicionales en los artículos 3, 26 y 75 de la Decisión 486.

Las metas que el Estado colombiano tenía en el momento de la negociación del TLC respecto al interés nacional en lo que se refiere a las patentes de los recursos genéticos estaban delimitadas por los siguientes artículos de la Decisión 486, que en concordancia con el artículo 81 de la C.P. han sido infringidos por el TLC:

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 invencio-

nes 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.

Artículo 26.- La solicitud para obtener una patente de invención se presentará ante la oficina nacional competente y deberá contener lo siguiente:

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;

de ser el caso, 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 a lo establecido en la Decisión 391 y sus modificaciones y reglamentaciones vigentes;

Artículo 75.- La autoridad nacional competente decretará de oficio o a solicitud de cualquier persona y en cualquier momento, la nulidad absoluta de una patente, cuando:

(g) de ser el caso, 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;

(h) de ser el caso, 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.

La patente, la reivindicación o aquella parte de una reivindicación que fuese declarada nula, se reputará nula y sin ningún valor desde la fecha de presentación de la solicitud de la patente.

La falta de estas salvaguardias en el contexto del TLC puede llevar a situaciones en que los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos sean consideradas erróneamente como si fueran parte del dominio público, sin tener en cuenta el hecho de que los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos constituyen una contribución fundamental al logro de la invención (IP/C/W/459, párrafo 2).

LAS PREFERENCIAS DE COLOMBIA EN LA RONDA DE DOHA

En materia de acceso a los recursos genéticos las preferencias de Estados Unidos y de Colombia en la Ronda de Doha son completamente diferentes. La primera prueba de ello es que Estados Unidos no ha ratificado el CDB a

pesar de ser un convenio con 190 partes. Esta diferencia se hace evidente en los comunicados que las partes han enviado a la Ronda de Doha de la OMC en cumplimiento del mandato del párrafo 19 de la Declaración de Doha de 2001 que encomienda al Consejo de los ADPIC que examine la relación entre el Acuerdo sobre los ADPIC y el CDB de las Naciones Unidas, la protección de los conocimientos tradicionales y el folclor¹⁹⁷.

Colombia, a diferencia de Estados Unidos, ha expresado en este contexto que el Acuerdo de los ADPIC promueve el otorgamiento de patentes a productos basados en recursos genéticos y conocimientos tradicionales conexos, pero no contiene disposiciones efectivas para proteger esos recursos y los conocimientos conexos de la apropiación indebida y el hurto. La ausencia de ese tipo de disposiciones en ADPIC genera conflictos entre su aplicación y la del CDB.

El país está interesado en establecer una relación de mutuo apoyo entre el Acuerdo de los ADPIC y el CDB, los miembros, en el cumplimiento de sus obligaciones, tendrán en cuenta los objetivos y principios de los dos tratados. En caso de que la materia objeto de una solicitud de patente concierna a recursos biológicos y/o conocimientos tradicionales conexos, se derive de ellos o se desarrolle a partir de ellos, los miembros exigirán a los solicitantes que revelen el nombre del país que suministra los recursos y/o los conocimientos tradicionales conexos,

¹⁹⁷ Colombia ha expresado su interés nacional en comunicaciones, como la IP/C/W/459 de fecha 21 de octubre de 2005, junto con las delegaciones de Bolivia, Brasil, Cuba, la India y Pakistán y la IP/C/W/474 de fecha 29 de mayo de 2006, junto con las delegaciones de la India y también en nombre de las delegaciones de Brasil, China, Colombia, Cuba, Pakistán, Perú, Tailandia y Tanzania.

la persona de quien se obtuvieron en el país proveedor y, cuando se pueda conocer tras una investigación razonable, el país de origen. Los miembros exigirán asimismo que los solicitantes proporcionen información, con inclusión de pruebas del cumplimiento de las prescripciones jurídicas aplicables en el país proveedor, al consentimiento fundamentado previo para el acceso y la distribución justa y equitativa de los beneficios, derivados de la utilización comercial o de otro tipo de dichos recursos y/o conocimientos tradicionales conexos.

Colombia ha expresado en estos comunicados que:

“La cuestión de la distribución de beneficios, el CDB trata de resaltar el problema global de la apropiación indebida de recursos genéticos y conocimientos tradicionales conexos mediante diferentes mecanismos, incluyendo el otorgamiento correcto o incorrecto de patentes. Esto se deduce claramente del artículo 16 del CDB, que prescribe la necesidad de utilizar normas internacionales de propiedad intelectual en apoyo de los objetivos del CDB. Al utilizar los recursos genéticos o los conocimientos conexos, muchos actores han obtenido patentes, incluidas las que ni siquiera cumplen los requisitos de novedad o actividad inventiva. La comunicación de los Estados Unidos no logra convencer de que un sistema nacional de base contractual podría dar soluciones a estos problemas. Sostenemos que sólo un requisito de divulgación de patentes, incluidas pruebas sobre el Consentimiento Fundamentado Previo (CFP) y los acuerdos de distribución de beneficios, puede efectivamente contrarrestar el problema de la apropiación indebida de recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos” (IP/C/W/474).

Por otro lado, alega que “la falta de salvaguardias en el contexto del Acuerdo sobre los ADPIC ha llevado

a una situación en la que los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos son a menudo considerados erróneamente como si fueran parte del dominio público” y que “no se tiene en cuenta el hecho de que los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos constituyen una contribución fundamental al logro de la invención” (IP/C/W/459, párrafo 2). Estados Unidos por el contrario considera que, no es la “falta de salvaguardias” en el contexto de los ADPIC lo que genera un tratamiento “erróneo” de los recursos pertinentes, sino la falta de sistemas nacionales claramente definidos que regulen directamente el uso de los recursos genéticos, particularmente en el contexto de sistemas de acceso y distribución de los beneficios (ADB).

INTERESES DE LAS PARTES EN EL TLC

Colombia tenía como intereses ofensivos de las negociaciones el lograr el reconocimiento expreso de parte de Estados Unidos de los derechos soberanos que tiene sobre los recursos genéticos en el capítulo de patentes. Lo que buscaba Colombia en defensa de su interés nacional, del artículo 81 de la CP, era modificar el sistema de patentes de Estados Unidos. Lo que obtuvo Colombia en el TLC es que se incluyera el tema de la biodiversidad en el capítulo ambiental, lo cual no tiene ningún efecto práctico en la tarea de evitar el ingreso y salida del país de recursos genéticos que puedan ser patentados en Estados Unidos. La Corte Constitucional podrá oficiar a los negociadores colombianos del TLC para pedir pruebas que permitan verificar las preferencias colombianas en defensa del interés nacional de Colombia en el TLC, y como ese interés nacional no fue acogido por el TLC.

CONCLUSIÓN

El objetivo del presente artículo era presentar algunos argumentos legales para desvirtuar la constitucionalidad del TLC en materia de biodiversidad y de conocimientos tradicionales. Se concluye que si hay suficientes argumentos legales para alegar la inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional. La Corte tendrá que examinar el marco constitucional, legal y jurisprudencial de protección de la biodiversidad y conocimientos tradicionales para establecer el interés socio cultural de Colombia. También tendrá que examinar las normas de los tratados internacionales ratificados por Colombia y las decisiones andinas en materia de biodiversidad y conocimientos tradicionales que constituyen un desarrollo del mandato constitucional de imponer al Estado la obligación de velar por el patrimonio natural y cultural.

Adoptar los artículos 16.9.1, 16.9.2 y 18:10 y la Carta de entendimiento de biodiversidad y conocimientos tradicionales del TLC, pues son decisiones ambientales que afectan a la comunidad. Se alega la inconstitucionalidad de estas disposiciones, tanto por no haber contado con la participación ambiental de la comunidad, como por tratarse de decisiones contrarias al interés nacional de Colombia.

El TLC es inconstitucional por infringir el interés nacional del artículo 81 de la C.P., interés que se deduce de las condiciones objetivas y las características materiales del Estado colombiano como uno de los centros biológicos de mayor diversidad, reconocidos a nivel mundial y de las regulaciones jurídicas de los

aspectos de la materia ecológica regulados en la Constitución Política, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994, las decisiones 391 y 486 de las preferencias de Colombia en la Ronda de Doha y los intereses defensivos y ofensivos de Colombia en el TLC. En cualquier caso, la falta de participación ambiental y de consulta previa a las comunidades, constituyen un vicio de forma suficiente para determinar la inconstitucionalidad del TLC en lo que respecta al tema de biodiversidad y conocimientos tradicionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Zarate, José Manuel. (2003). *El interés nacional en Colombia*, 1ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- _____. (2007). "Costos y beneficios del TLC", en: *Zero*, núm. 18, pp. 72-75.
- Botero, Humberto. (2005). "Globalización, derechos de propiedad intelectual y equidad social", en: García Navia, Carlos Alberto (ed.): *La propiedad intelectual en los tratados comerciales*, Bogotá, Fundación Agenda Colombia, pp. 27-32.
- Comunidad Andina. (CAN), (2004). Análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica – Estados Unidos, SG/di 620/Rev.1 de 7 de mayo de 2004.
- Corporación Andina de Fomento. (CAF). (2005). "Biotecnología para el uso sostenible de la biodiversidad. Capacidades locales y mercados potenciales". F. Quezada- W Roca, M.T. Szauer, JJ Gómez, R. López. Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Grupo Crucible II (Suecia). (2001). *Siembra de soluciones*. Tomo 1. "Alternativas políticas en materia de recursos genéticos (actualización de Gente, Plantas y Patentes)". Suecia: Centro Internacional para el

- Desarrollo/Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos/Fundación Dag Hammarskjöld.
- Gómez Lee, Martha Isabel. (2004). *Protección de los conocimientos tradicionales en las negociaciones TLC*. 1ª ed., Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Centro sobre Genética y Derecho.
- _____. (2005). "Patentes sobre materia viva y ausencia de reglamentaciones ambientales", en: *Oasis* 2004-05, núm. 10, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, pp. 307 a 320.
- _____. (2005). "Contratos entre el Capítulo Ambiental del Tratado de Libre Comercio Chile y Estados Unidos (TLCCE) y el derecho ambiental en Colombia", en: Álvarez, José M. (ed.): *Tratado de Libre Comercio Colombia – Estados Unidos. Aproximación académica*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia/pp. 69-128.
- _____. (2005). "La competencia del Ministerio de Interior para adelantar la consulta en el Tratado de Libre Comercio (TLC) Colombia-Estados Unidos", en: Amaya, Oscar; García, Pilar (Ed.): *El ejercicio de las competencias administrativas en materia ambiental. Elemento fundamental para el desarrollo sostenible*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 37-64.
- _____. (2006). "Las patentes sobre biodiversidad en el TLC: negocio inconsulto", en: *Oasis*- Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, núm. 11, pp. 103-134.
- _____. (2006). "El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y el acceso a los recursos genéticos", en: *Boletín Derecho y Vida*, Bogotá, Centro de Estudios sobre Genética y Derecho, Universidad Externado de Colombia, febrero de 2006, número LIX.
- _____. (2006). "¿Al final, TLC con o sin biopiratería?" en: *Opera*, Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública, 2006-2007, núm. 6, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, pp. 189-218.
- _____. (2007). "La política internacional de acceso a los recursos genéticos", en *Oasis*, Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, 2006/07, número 12, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales CIPE, pp. 5-26.
- _____. (2007). "Reflexiones sobre la biodiversidad en el TLC", *Revista Ensayos de Economía*, Vol. 16, No. 29.
- Martínez Alier, Joan y Roca Jusmet, Jordi (2000, 2001). *Economía ecológica y política ambiental*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Monroy, Juan Carlos. (2006). "Régimen de protección socio jurídica de los conocimientos tradicionales en Colombia", en: *Revista del Centro de la Propiedad Intelectual*, Monografías Número 2, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Peña Valenzuela, Daniel. (2000). "Reflexiones sobre la Legislación internacional sobre las Patentes de Biotecnología" en: *Revista del Centro de la Propiedad Intelectual*. No. 1, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, diciembre, pp. 113 -123.
- Restrepo Orrego, Carlos Ernesto. (2000). "Biopiratería" en: *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, Tomo IV, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 390-428.
- Rodríguez, Álvaro. (2005). "El Acuerdo de los Adpic y la Convención sobre Diversidad Biológica" en: García Navia, Carlos Alberto (ed.). *La propiedad intelectual en los tratados comerciales*, Bogotá, Fundación Agenda Colombia, pp. 234-237.

Sell, Susan, 1999. "Multinational Corporations as Agents of Change: The Globalization of Intellectual Property Rights", en: Cutler, A Claire, Hafler, Virginia y Porter Tony (ed.). *Private authority and international affairs*, New York, State University, pp. 169-197.

Documentos en internet

Lander, Edgardo (2007). "La ciencia neoliberal", www.funtha.gov.ve/fundacite2005b/download/CYTPOLITICASedgardolander.doc (Consultado el 15 de mayo de 2007).

Congreso de Ginebra. (19-23 de junio de 2004). "Contenido y relevancia de la aplicabilidad industrial y/o utilidad como requisitos de patentabilidad". Cuestión Q180, en: http://www.aippi.org/reports/resolutions/Q180_ES.pdf (Consultado el 4 de julio de 2007).

ADPIC: Cuestiones Párrafo 3 b) del artículo 27, en: "Conocimientos tradicionales y biodiversidad", http://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/art27_3b_s.htm

<http://www.megadiverse.org>

Otras fuentes

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra, Bogotá D.C., 6 de julio de 2006 EF: 250002327000 2005 01725 01. Acción popular. Actor: Efraín Barbosa Rojas. Demandado: Presidencia de la República y otros.

Sentencia C-519 de 1994. Expediente No. L.A.T.-036. Revisión constitucional de las leyes 162 y 165 de 1994 "por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. Magistrado ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Documento P/C/W/459 de fecha 21 de octubre de 2005, presentado a la Ronda de Doha por las delegaciones de Colombia, Bolivia, Brasil, Cuba, la India y Pakistán

Documento IP/C/W/474 de fecha 29 de mayo de 2006, presentado a la Ronda de Doha por las delegaciones de la India y también en nombre de las delegaciones de Brasil, China, Colombia, Cuba, Pakistán, Perú, Tailandia y Tanzania.

Documento IP/C/W/469 de fecha 10 de marzo de 2006, presentado a la Ronda de Doha por la delegación de los Estados Unidos.

Gómez Lee, Martha Isabel.

"El TLC es inconstitucional por legitimar la biopiratería en contra del interés nacional", en *Oasis* 2007 - 2008, núm. 13, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 115-143.

¿América Latina: giro a la izquierda?

Pierre Gilhodes*

Profesor Investigador

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

Correo electrónico:

gilhodes.pierre@wanadoo.fr

Hace aproximadamente diez años que empiezan a surgir interrogaciones sobre diversos gobiernos y fuerzas políticas latinoamericanas así como sobre las políticas que quieren poner en obra. Dentro y fuera del subcontinente muchos pretenden que éste, presentaría rasgos singulares que le significan un lugar aparte en el examen de una evolución mundial que se caracterizaría por el predominio del capital financiero, procesos de apertura hacia un mercado global, reconstrucción de un estado menor en sus funciones y en sus instrumentos. Esta evolución sería, a la vez, facilitada y facilitadora de un modelo democrático de gobierno entendido como la existencia y el respeto a normas y prácticas de elecciones periódicas y pluralistas así como reglas de buen gobierno y existencia de mecanismos eficaces de control. No faltan quienes abogan por una consolidación del papel del ejecutivo en lo que sería, en una elipse atrevida, una democracia de mercado. Estas tendencias se consideran

triumfantes en la mayor parte del mundo desde los Estados Unidos al Japón pasando por Europa occidental.

I. DE LAS DICTADURAS A LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Para América Latina, en los años ochenta, empezó a describirse la generalización de una transición democrática desde la Argentina al Perú, pasando por Brasil y luego Chile. Con sus normales diferencias de calendario o de cultura política, muchos se plegaban a lo que debía ser el buen gobierno con incentivos de organismos, fundaciones y gobiernos de afuera. Con la vuelta a la familia democrática de la Nicaragua sandinista solo Cuba quedaba como un lunar o un anacronismo en estos esperanzadores años. Las insurrecciones armadas, cada vez menos numerosas, eran anatematizadas como narcoguerrillas o contenidas en sus ámbitos nacionales o regionales como en

* Fecha de entrega, 28 de julio de 2007. Fecha de aceptación, 31 de agosto de 2007.

Colombia y Perú. Hasta se celebraba con alguna sorna la insurrección zapatista en Chiapas que se enquistaba en su lejana selva. En otros casos, iniciaban su regreso al contexto de los regímenes existentes, como en El Salvador o en Guatemala, unos movimientos armados al aceptar algunas reglas de vivir si no más pluralistas si más sinceras.

La descripción de esta transición hacia la democracia era cuanto más esperanzadora, pues sucedía a unos regímenes militares que se habían sostenido gracias a métodos que afectaron duramente los derechos humanos. De estos gobiernos calificados por Guillermo O'Donnell de burocrático-autoritarios²⁰³ como un nuevo modelo, implacable de gobierno de las clases dominantes y a pesar de los milagros económicos que se les reconocía: “el milagro brasileño”, “el milagro chileno”, no se veía como podrían acabarse. Se discutían las virtudes de la transición española, a la muerte de Franco, que se contraponía a la revolución de los claveles portuguesa. Coyunturas económicas menos favorables para modelos represivos, pero de apertura económica, empezaron a generar movimientos y protestas sociales a la vez que un rechazo al uso del terror y a las limitaciones de las libertades y cierto repudio internacional. Los militares en el poder prefirieron organizar su retirada y pactar sus condiciones concretas con las fuerzas políticas moderadas como en Uruguay, Brasil o Chile, intentando protegerse personalmente y dibujar un modelo de relación estado-fuerzas armadas que les significaba el mantenimiento de privile-

gios. En la Argentina, la guerra de las Malvinas terminó en una catástrofe en la que se hundió el gobierno militar. El modelo económico solo sufrió modestas adaptaciones con la venia del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial que veían estas transiciones como legitimadoras de sus propuestas.

Los partidos y dirigentes políticos, de vuelta de un exilio interno o externo más o menos largo, hicieron a un lado cualquier sentimiento revanchista o de simple justicia y su obligado tiempo libre fuera del poder les hizo más permeables a la conciliación, a la necesidad del perdón como prerrequisito de un gobierno sin sobresalto. Duramente escarmentados los pueblos entendían la necesidad de un respiro y las ventajas de las libertades públicas, aun frente a sus precarias condiciones de vida. Aceptaron, mal que bien, que las prioridades eran las de la modernización del aparato productivo, la promoción de las exportaciones, los incentivos a la inversión de capital extranjero, la lucha contra la inflación, todo un modelo de ajuste antes de la letra. Nuevas generaciones de técnicos, asesores con formación y experiencia en el exterior, como un Gonzalo Sánchez de Losada en Bolivia, abogaron por la caducidad del modelo del Estado, actor económico tanto en su versión socialista como en la que se derivaba de las experiencias de la CEPAL y de su modelo de reformas e industrialización por sustitución de importaciones.

A la vez llegaron los ecos del terremoto que afectó el mundo con la repentina e imprevista desaparición del Estado soviético y sus

²⁰³ O'Donnell, Guillermo. *Bureaucratic authoritarianism, Argentina 1966-73*, Berkeley, Universidad de California Press, 1988.

aliados, de su modelo económico, la desaparición del sistema internacional socialista, formidable llamado a conformarse con la existencia de un sistema hegemónico mundial liderado por los Estados Unidos y solo con unas variantes en lo que iba a ser la Unión Europea. Este derrumbe del modelo soviético afectó no solo a los que formaban parte de él o se sostenían en él como, en la América Latina, Cuba que lo sufrió duramente sino que también a todo el conjunto de fuerzas innovadoras, para gran sorpresa de algunas de ellas, que perdieron sus impulsos de simple reforma o suavización del modelo.

Sin embargo, la transición a la democracia y luego su consolidación fueron presentadas y generalmente aceptadas como un hecho definitivo de la segunda mitad de los ochentas al final del siglo con profundas transformaciones económicas, consecuencias de la ampliación del modelo mundial de mercado con sus imposiciones y sus eventuales variantes. En el caso de América Latina apareció España como un actor económico nuevo, divulgador del modelo dominante, inversiones fuertes y presencia creciente, inicialmente difundidos por un gobierno socialista.

Una contradicción de este momento se presentó entre la determinación de las mismas clases dirigentes agrarias, industriales, financieras (éstas cada vez más poderosas) de conservar y profundizar el mismo modelo económico considerado como obligatorio y las demandas, represadas durante el período anterior, de los sectores populares, campesinos, obreros, trabajadores informales, diferentes grupos de las

capas medias bajas (como educadores, empleados de la salud...), demandas que no se podían satisfacer o que se diluyeron con represión o control y subordinación.

En todos los casos estos sectores eran actores difíciles de silenciar o frente a los cuales se necesitaba el uso de una gran agilidad política para dividirlos, confundirlos, limitar su intervención. Solo se logró parcialmente o momentáneamente. Aparecían, desaparecían o se consolidaban movimientos sociales con carácter explosivo pocas veces transformados en movimientos políticos estables, que pedían una modificación radical del sistema político, a menudo bajo la forma de coaliciones sólidas como el Partido de los Trabajadores de Brasil o el Partido de la Revolución Democrática de México o menos cohesionados como el Frepaso de la Argentina o la Izquierda Unida que llegó a la alcaldía de Lima con Alfonso Barrantes, entre 1984 y 1987; con carácter para político o más social que político como en Ecuador, sin estabilidad alguna como en Venezuela mientras el Partido Acción Democrática y su red sindical lograban controlar la situación. Pasó lo mismo en Colombia con las profundas divisiones de la oposición política, el debilitamiento y el paso a manos liberales de la Confederación Única del Trabajo, el foso cada vez mayor entre la oposición armada y sus métodos y la oposición civil.

El modelo liberal imperaba por todas partes por presión de las fuerzas empresariales externas e internas, con las propuestas que se dieron a conocer como el Consenso de Washington²⁰⁴, para sintetizar la línea dogmática y

²⁰⁴ Formulado, a manera de síntesis, en 1989, por John Williamson.

única señalada por el Fondo Monetario Internacional y se aplicaron con apenas diferencias locales o de ritmo en función de la situación de las monedas (varios países abandonaron o prácticamente abandonaron las suyas en beneficio del dólar), de las características de su inserción internacional, o de las resistencias internas como frente a las políticas energéticas, salariales, laborales, fiscales o de subsidios. Blancos privilegiados de las reformas fueron los sistemas de salud y de pensión, cuya privatización y modificación afectó a sectores bien organizados de la clase obrera y de la función pública pudiendo incluir, en ciertos casos, a parte de las fuerzas armadas y de la policía.

Al repasar las propuestas formuladas en estos años es extraordinario el paralelismo que existía entre los diferentes países no solo de América Latina sino también de Europa o Asia oriental... como si fuera posible un molde único para todos.

Los instrumentos de medición en materia económica son dibujados para dar cuenta de otro tipo de crecimiento que el sentimiento de bienestar social; sin embargo, aparecieron otros indicadores como el de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo o los de pobreza y miseria, todos de fidelidad relativa; tienden a individualizar, atomizar los datos lo que solo muestra necesidades no satisfechas, pero no su ubicación social fuera del contexto rural-urbano. Todos coinciden para mostrar que, en estos años 1970-2000, de profunda modificación de la estructura interna y de las inserciones externas de las economías latinoamericanas, persistieron o se agravaron las condiciones de vida de la mayoría de la población de cada país. Desde

las esferas de decisión y de reflexión se intentó decir que estos frustrantes resultados se debían a un largo pasado de desigualdad y a una mala o demasiado tímida aplicación del modelo liberal contemporáneo y se invocó, ya en el presente decenio, casos asiáticos como China, Vietnam para defender esta argumentación como si estos países, su política económica, su estilo de gobierno fueran parangones de dicho gobierno. Los mejores alumnos como Menem en la Argentina, Fujimori en el Perú, Zedillo, el último presidente del PRI en México, lejos de ser los más exitosos tuvieron finales oprobiosos.

La violenta crisis de finales de los noventa, la menos pronunciada fase crítica del ciclo económico mundial, en 2001-2003, puso a considerar, a nivel ya de diversas escuelas económicas, la necesidad de revisar o cambiar dicho modelo.

II. NUEVOS RUMBOS

Su aplicación en América Latina no fue fácil y siempre tropezó con oposiciones internas de tal o cual características: tanto defensores como críticos de la política económica de Fernando Henrique Cardoso, en el Brasil, en sus dos mandatos consecutivos, se negaron a aceptar que las características del mayor país del subcontinente, lo hacían bastante heterodoxo frente a las directrices del FMI. No es una novedad en este país, pero sí lo es frente al carácter de pliego imperativo que ellas tenían. El propio México que escogió a través del NAFTA su definitiva asociación con sus vecinos del norte no se plegó siempre a la ortodoxia a pesar de la voluntad de los gobernantes, los

últimos del PRI, los primeros del PAN, conservador. Ellos leían el NAFTA como un acuerdo de integración económica mientras para los Estados Unidos es, sobre todo, un acuerdo de su seguridad nacional frente al sur latino. Las ventajas económicas las hubiera podido conseguir Washington, con o sin NAFTA pero esta frontera sur, la de la inmigración, era, es y será un gran objeto de preocupación.

Las fuerzas pro-mercado globalizado que gobernaron en la mayor parte de los países de América Latina siempre lo hicieron ganando difícilmente en las elecciones a las fuerzas de contestación como en los casos de México, Brasil, Ecuador etc... o mediante el engaño como en los casos de Argentina o de Perú donde se presentaron como opuestas a la línea liberal de un De la Rúa o de un Vargas Llosa, respectivamente. En otros casos, diferentes entre sí, como los de Chile, con la espada de Damocles militar; en Colombia, Venezuela, Uruguay el control de las maquinarias tradicionales era suficiente para derrotar oposiciones que no fueran de pura forma.

Las jóvenes democracias de esta época empezaron a derivar en gobiernos de un estilo diferente como los de Menem, Fujimori, más tarde Uribe en Colombia, para cambiar las condiciones de desempeño de las políticas económicas²⁰⁵. Se alteraron las tradicionales reglas de juego acudiendo a la reelección, se redujo el papel de los parlamentos consolidando el presidencialismo, o se subordinó el aparato judicial supremo para reescribir o reinterpretar

las reglas constitucionales. En algunos casos, como en Perú, se asociaron estrechamente las Fuerzas Armadas al nuevo poder. Lejos de llamar tan solo al orden como lo había hecho Pinochet en Chile, asociaron una mano dura contra la oposición, aun la más moderada, a un estilo de gobierno que se suele atribuir al populismo de antaño: vestirse con trajes tradicionales, usar las lenguas indígenas o los modismos regionales, pasar una gran parte del tiempo en las provincias, mantener diálogos de letra menuda con la población de los pequeños núcleos de población, demostrar, por otro lado, amplios contactos internacionales con políticos, empresarios pero también con cantantes, artistas o, en su tiempo, con el papa Juan Pablo segundo.

A este estilo de hacer política desde el poder, acudió también un Collor de Melo en Brasil, pero estuvieron muy distantes de ellos, un austero Cardoso o los primeros presidentes civiles de Chile. En su segundo mandato, tan dramático, el presidente Carlos Andrés Pérez, de Venezuela, elegido con el recuerdo de la bonanza petrolera de los años setenta y el derroche de dádivas que significó, de la nacionalización del petróleo, hubiera podido, por temperamento o por cálculo adoptar el mismo estilo de un Fujimori. Su política liberal de choque y la brutal reacción de la población pobre, no le dio esta oportunidad. En los veinte últimos años del siglo XX, el PIB venezolano bajó un 40% e hizo pasar el país de una Venezuela saudita a un país de empobrecimiento

²⁰⁵ Olano, Aldo. "El Perú y las falacias del neo populismo", *Opera* 2006-2007, CIPE, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006.

generalizado; frente al paquete económico se produjo un amotinamiento más o menos espontáneo, el Caracazo de febrero de 1989, cuya represión brutal le hizo perder su legitimidad al presidente.

En otros países, estertores de lo viejo o nuevos problemas de gobierno, la estabilidad democrática se volvió problemática: Bolivia, Ecuador en los cuales los presidentes en funciones no alcanzaron a terminar sus mandatos. Se atribuían estas dificultades a fallas en los mecanismos constitucionales: método de elección del presidente o del congreso; relaciones entre los dos poderes, etc. En el caso colombiano los cuatro años de Ernesto Samper fueron marcados por permanentes esfuerzos para llevarlo a renunciar mientras su sucesor (y principal opositor) Andrés Pastrana tuvo difíciles relaciones con el ejército que lo presionó constantemente, en particular por su intento de negociar un fin del conflicto armado interno, negociación que al final se frustró.

Varios son los países en donde las nuevas conformaciones, ya con varios años de existencia, aun precaria, hubieran podido conquistar la presidencia, por vía de elecciones, mucho tiempo antes. Es el caso del Frente Amplio del Uruguay, coalición ya antigua de partidos y movimientos como los ex guerrilleros Tupamaros, desde la retirada de los generales o el del PT, en Brasil, desde la primera candidatura de Lula contra Collor de Melo, quien ganó, en 1989.

Las viejas coaliciones de partidos tradicionales con o sin renovación de fachada, de estilo frentista, parecen desacreditadas y no ofrecen una real alternativa a las ansiedades de las masas. La conformación de fuerzas de izquierda

tiene por resolver varias tareas difíciles: como conciliar la contradicción entre oposiciones legales o parlamentarias aun con programa radical y los ex guerrilleros que, al no conquistar el poder, se fragmentan entre líderes que aspiran a incorporarse al sistema, un Paz Zamora en Bolivia, un Teodoro Petkoff en Venezuela... o se marginan rápidamente. Desde luego, no faltan quienes aspiran a ganar el poder con su mismo ideal del monte o el exilio, otros simplemente aspiran a abrirse un hueco a partir del cual, con una etiqueta u otra, participar del gobierno sea de naturaleza reformista o sea simplemente incluyente. Otra tarea difícil es qué hacer con los comunistas, activos aun cuando poco numerosos en todos los países, pero a menudo separados por un profundo foso de las demás fuerzas de izquierda; de parte y parte, persisten odios, excomuniones. Esto divide y limita las posibilidades de éxito de estas izquierdas. La desaparición de la Unión Soviética en 1991, en su distante lectura latinoamericana, obliga a revisiones dramáticas de las cuales unos concluyen que ya la revolución, el socialismo no forman parte de la agenda y otros, que siguen vigentes, pero se deben alcanzar por vías nuevas, no trilladas. Una expresión de esta búsqueda es la reivindicación de José Martí en los comienzos de la revolución cubana, pasando por la invocación de Sandino en Nicaragua o ya la exaltación de Simón Bolívar en varios países. Una tercera tarea sería la de distinguir entre partidos políticos y movimientos sociales cada uno en su esfera, con sus formas de intervención política, los primeros apareciendo distantes y algo desconfiados de los segundos, a menudo espontáneos (pero manipulables), anárquicos, flor de un día, imprevisibles, pero

cercanos al sentir de la gente. Una interesante reflexión sobre la sociedad civil y su posible papel disimula mal una desconfianza, un pesimismo frente a los partidos políticos. ¿Pero se sabe poner a funcionar una democracia sin una dinámica de partido?

III. LA CUESTIÓN SOCIAL EN SUS ACTUALES TÉRMINOS

En términos sociales se estaba iniciando un debate, que no ha concluido, entre las virtualidades de las agrupaciones sociales, sus aspiraciones, su posibilidad de coalición y en ella, la problemática de la hegemonía. Es un debate salvaje donde hay cartas marcadas, donde no todos ponen en claro sus intenciones. Dos cuestiones son ya antiguas: la naturaleza, las virtualidades, aspiraciones de una clase obrera a menudo fragmentada geográficamente, dividida o aparentemente dividida por los dueños del capital extranjero, nacional, cada vez más asociados, tentada por el reformismo sindical en las importantes cuestiones del empleo, el salario, la conquista social atacada en nombre de la flexibilidad y del progreso en detrimento de una acción a nivel del poder político en todas sus expresiones de hoy.

La segunda reflexión gira, en un momento de fuertes migraciones internas e internacionales, de transformación de la producción en un contexto ya mundializado, en torno al papel y la misma existencia de un campesinado en varios casos asociado al resurgir de movimientos culturales indígenas, de formas nuevas de nativismo que pueden tener ex-

presión religiosa: en la reivindicación de la tierra, factor de producción o mito fecundo de la madre tierra. Cómo involucrar en una sola reflexión (¿es necesario?) la reivindicación de los cultivadores o cosechadores de la coca con la agro industria ¿sea la de la soya o de los cítricos? Cual es el sentido de la tortilla de maíz, de la arepa frente a un Monsanto por un lado, ¿a un Carrefour por otro? Hace tiempo que se sabe que hasta el indígena que recogía el látex en el Amazonas o el caficultor de las vertientes andinas estaban sujetos a los intereses de poderosas y lejanas (en cuanto a sus decisiones) multinacionales cuya existencia a menudo desconocen. Múltiples movimientos con mayor o menor organización, más o menos estables se consolidan entre capas diversas del campesinado, no homogéneas, llenas de contradicciones; uno de los más conocidos es el movimiento de los sin tierra en Brasil, pero existen muchos otros. ¿Estos movimientos tienen o no futuro en términos históricos, en la lucha política? El debate de los años setenta sobre descampesinización o recampesinización se plantea en términos nuevos, mucho más globales, pero no está lejos.

La tercera reflexión en torno a fuerzas sociales tiene que ver con algo muy mal definido por la expresión clase media, bajo cuya etiqueta única se pretende incorporar desde el obrero del petróleo hasta el juez de la Corte Suprema, pasando por el maestro, el empleado bancario o el mayor del ejército. En sus tiempos John J. Johnson le confirió a la clase media así incluyente las virtudes de portadora de los valores de la democracia consolidada²⁰⁶.

²⁰⁶ Johnson, John J. *Continuity and Change in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1969.

Es una afirmación que resurge periódicamente, en particular en los Estados Unidos.

La clase media como tal no existe, si bien aparecen ciertos valores que pueden aparecer como elementos de una ¿cultura? común a muchos sectores de la población. La noción más próxima a su heterogeneidad sería la de capas medias por situarlos entre los poseedores del capital y su capacidad de decisión y los poseedores de su sola fuerza de trabajo utilizada o no. Son varias las capas, unas más próximas a los de abajo, otras a los de arriba. Son sectores en un permanente proceso de movilidad en el que todos aspiran a ascender, pero en el que, mientras que unos ascienden de verdad otros, los más, pierden espacio. Estas fluctuaciones no son lineales, son sujetas a la coyuntura o a las fases del ciclo económico. En Colombia se consolidó una capa media de muchas ambiciones en tiempos del presidente César Gaviria, pero volvió a caer con Samper y Pastrana, retomando esperanza, en nuevas condiciones, que ayudó a consolidar, en tiempos de Uribe. Muchos tienen a la abuela lavando ropa en la quebrada y quieren ver a su hija de gerente en el Citybank para lo cual trabajan duro, se sacrifican, se endeudan y multiplican las frustraciones: de la nevera a la casa, del carro a la finca, la Universidad, la visa US que todos buscan, más de lo que puede proporcionar la honestidad y el cabal cumplimiento de las leyes. Si el lema de esta sociedad es “hágase rico”, para qué reparar en el cómo; el ejemplo a menudo viene de arriba. En su expresión política estas capas, que algunos califican de emergentes, de joven van a creer que “los Tupamaros me lo van a dar”; “mañana, con canas, tras largo y tortuoso

recorrer”, “votaré por Felipe Calderón o, aun cuando no creo en él, por un Alan García porque más miedo le tengo a un López Obrador o un Humala”: miedo a la confiscación, a la tasa de cambio, a la inflación... Si hace falta buscar consejos o consuelo en la Biblia que reparten los hermanos evangélicos de la esquina.

Dentro de las capas medias un grupo, lo llamaremos los intelectuales, aun cuando no es homogéneo, del premio Nóbel al teatrista de calle, aspira a un lugar particular: ser el consejero del príncipe: yo, del enemigo lo sé todo porque partí el rancho con él en otros tiempos, y qué hacer también lo sé: cualquier cosa según el humor del príncipe. En nombre de Perón, yo, adulador de Menem en su tiempo, aspiro a asesorar a Cristina Fernández de Kirchner, para bien o para mal; tantos años lejos del poder en un país que tanto me necesita; tanto derroche juvenil, recorrer el monte con o sin fusil, recorrer los pasillos de la Sorbona o de la Autónoma de Barcelona, para desembocar, en lo que a bien tenga otorgarme el señor presidente. Hay que ser realista, vivir en su tiempo que es el de la globalización, del final de los privilegios obreros. Hagámonos ricos o, como dicen los primíparos en la Universidad: “¿Yo? en diez años me veo de gerente de una multinacional”. Hay excepciones desde luego, y muchas y de peso, como en todo. Consejeros del príncipe es de cualquier príncipe: el príncipe Cardoso o el príncipe Lula, el príncipe Caldera o el príncipe Chávez. No escojo, me ofrecen.

Van primero hacia los nuevos príncipes, los nuevos dirigentes porque carecen de todo, en particular de maquinaria y se les supone crédulos, como a menudo lo son; en casos de

triunfar pueden repartir más. Necesitan ideas y se dejan deslumbrar con las propuestas, recetas o discurso más o menos novedoso. Pero si no hay perspectiva con ellos me dirigiré a otros.

La ubicación de estas capas medias en la cuestión del poder es un tema de importancia. Siempre aspiran a la hegemonía, la merecen, la necesitan, pero tienen la prudencia, no siempre, de no reclamarla. ¿Quiénes conforman la verdadera esfera de consulta, propuesta u decisión en los organismos de dirección de los nuevos partidos, de sus jefes? ¿Cuántos trabajadores del campo o de la ciudad en la cúspide del poder de Lula y del PT? ¿Cuántos en el Movimiento V República y la cercanía a Chávez? A veces curtidos, veteranos maestros, por fin con poder, a veces radicales convertidos en realistas, a veces curtidos economistas, sociólogos o comunicadores que, por primera vez, ponen el pie en el estribo, pero pontifican sobre lo humano y lo divino. Compiten entre sí, son leales hasta el día en que, al darse cuenta que no son como parecen, se les aparta. Participan de capillas enfrentadas: círculos, tertulias, revistas donde se tejen los primeros contactos que pueden ser más compadrazgos que reconocimiento de méritos.

Capas medias que aspiran a clase alta ya están en otro juego. En cuanto a los más, los que van para abajo, se proletarian, pero conservan su individualismo, su “primero yo y yo solo”, suenan con el paraíso entrevisto y la injusticia que se les hizo. Son un factor clave del análisis para el que sobran nombres y ejemplos.

IV. ¿JUEGO DE ETIQUETAS? CON EL “NEO” POR DELANTE

El gobierno venezolano no se repuso del Caracazo y de su divorcio con las masas urbanas que habían creído en las capacidades milagrosas de un Carlos Andrés Pérez. En febrero de 1992, una sublevación militar de oficiales jóvenes casi acaba con el gobierno. Sus dirigentes, hasta entonces desconocidos, se inscriben en una tradición sindical-nacionalista, con referencia a Simón Bolívar, que, desde los años cuarenta, existe en las fuerzas armadas del país en competición con la red militar de Acción Democrática (que se involucra en el ejército desde aquellos años) y la red social cristiana del partido COPEI que compensa su inferioridad, cuando está en el gobierno, con una alianza con los nacionalistas. Derrotada la insurrección (y otra, unos meses después) presos sus líderes, apenas le sobrevive un año el presidente, obligado a entregar el poder a un gobierno de transición que organiza elecciones. Éstas las gana el ex presidente Rafael Caldera, pero ya separado del partido que había fundado, COPEI, y a la cabeza de un gobierno de coalición, Convergencia, que desplaza a los dos partidos del sistema. Salen de la cárcel los militares presos y organizan el Movimiento Bolivariano Revolucionario. El más notorio, Hugo Chávez, gana las elecciones de diciembre del 1998 con 56% de los votos frente al 40% de su principal contrincante. Pone por delante, como ideología, el pensamiento de Bolívar, expresión local, sentida, del nacionalismo cul-

tivado tanto por los conservadores como por los progresistas. Propone reorientar el modelo de uso por el Estado de la renta petrolera, instrumento clientelista de los gobiernos y de los partidos, con su séquito de corrupción y su complacencia por los intereses extranjeros. Apoyado por un entusiasta, pero heterogéneo y confuso movimiento, el nuevo presidente se rodea de sus compañeros de uniforme en problemas con su jerarquía y de personas significativas en diferentes movimientos de la izquierda o en fugaces apariciones electorales. El bipartidismo AD-COPEI que gobernaba desde 1958, no se repone de su derrota a pesar de permanecer enquistado en el aparato de Estado con capacidad y voluntad de daño.

Antes de su elección Chávez es caracterizado por la mayor parte de los periodistas y estudiosos como un populista demagogo y lo asemejan a Menem y a Fujimori. Se llega a ver en él un discípulo de los militares del cono sur de los años setenta. Chávez trabaja en tres direcciones esenciales: consolidar la renta petrolera mermada por los bajos precios; intenta con cierto éxito repotenciar la OPEP y abre un proceso de redefinición de la relación con las empresas extranjeras del sector. En segundo lugar abre varios programas de educación básica, de salud de masas, financiados por el alza fuerte del petróleo y por tanto de los ingresos estatales. Por fin pretende reformar la estructura del Estado para crear una república bolivariana. Un referéndum (con participación baja), lo autoriza a convocar una constituyente que, según él, definiría una nueva forma de democracia. El nuevo proyecto de Constitución es aprobado en diciembre de 1999 y, en julio del 2000, una mega-elección de todas las autorida-

des del Estado a todos los niveles, da a Chávez, de nuevo, el 60% de los votos frente a un ex compañero de sublevación, candidato de toda la oposición con el 37,5%. Su coalición con, en primer lugar, su Movimiento, controla el 56% de los escaños en la Asamblea Nacional.

Desde el inicio Chávez usa un estilo de gobierno que se quiere didáctico, de amplia comunicación, frente a la hostilidad creciente de la casi totalidad de los medios de comunicación: prensa, radio, televisión. Se apoya mucho en la capacidad logística del ejército, tal vez sobreestimándola, al desconfiar de la lealtad de los empleados públicos. Rápidamente Chávez entra en relación con países del Tercer Mundo en particular con países petroleros, miembros de la OPEP. Se acerca al gobierno cubano de Fidel Castro por el que no disimula su admiración y no escatima su ayuda. Hoy, en América Latina, la relación con Cuba sigue siendo como una piedra de toque. Se deterioran sus relaciones con Colombia que lo ve como un aliado de las guerrillas de este país, también admiradoras de Simón Bolívar, el libertador y fundador.

En estos años de la vuelta del milenio, el gobierno Chávez puede representar un vuelco en este país petrolero, pero se ve bastante aislado en el sur del continente. En efecto, en Brasil, en octubre del 1998, el presidente Cardoso es reelegido por mayoría absoluta frente al candidato Lula, del PT, éste con menos de un tercio de los votos.

En el Perú, el gobierno de Fujimori mezcla prácticas populistas y arbitrariedades después del verdadero golpe del 92 en el que recibe el apoyo de las Fuerzas Armadas. Practica una política económica de duro ajuste y logra reelegirse en segunda vuelta en el 2000 con el aval

de la OEA. Al poco tiempo, en un diluvio de espectaculares escándalos, Fujimori renuncia durante un viaje al Japón. Asume el presidente del Congreso y convoca elecciones para abril del 2001. El economista, de origen indígena, Alejandro Toledo, gana frente a la candidata conservadora Lourdes Flores y al candidato del APRA, Alan García. Durante su opaco mandato representa una línea de estricta ortodoxia liberal.

El Ecuador va de tumbos en tumbos en medio de los avatares de su economía, del inconformismo creciente, de la mediocridad del personal político y las divisiones regionales y étnicas. Destituido por el congreso el presidente Jamil Mahuad, en enero del 2001, bajo la presión callejera de los indígenas organizados y el inconformismo de un sector militar, se posesiona Gustavo Novoa. El líder de los militares reformistas, Lucio Gutiérrez será elegido

LAS ÚLTIMAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

FECHAS	PRESIDENTE ELEGIDO
Diciembre 1998	Hugo Chávez, presidente en Venezuela
Julio 2000	Fox, candidato del PAN, presidente en México, derrota al PRI y al PRD
Junio 2001	Toledo, presidente en el Perú, derrota a Alan García del APRA
Mayo 2002	Uribe, presidente en Colombia, derrota al candidato liberal Horacio Serpa
Agosto 2002	Sánchez de Losada, del MNR, presidente en Bolivia
Octubre 2002	Lucio Gutiérrez, presidente en Ecuador
Octubre 2002	Lula, candidato del PT, presidente en Brasil
Mayo 2003	Kirchner, del partido justicialista, presidente en Argentina
Octubre 2004	Tabaré Vázquez, del Frente Amplio, presidente en Uruguay
Diciembre 2005	Evo Morales, del Movimiento al socialismo, presidente en Bolivia
Enero 2006	Bachelet, del partido socialista, presidente en Chile
Noviembre 2006	Rafael Correa, del Movimiento País, presidente en Ecuador
Noviembre 2006	Daniel Ortega, del Frente Sandinista, presidente en Nicaragua

en segunda vuelta, en noviembre 2002, pero su coalición con los indígenas organizados dura poco tras haberlos dividido profundamente. Hasta 2005, la presencia de Gutiérrez, convertido al liberalismo, en la presidencia, cierra las puertas al cambio. Sin embargo su elección, cierto paralelismo en el estilo y en las biografías, el desarrollo de los acontecimientos, justifican la pregunta que se formula entonces de si estaríamos presenciando una ola

de populismo o como se dice entonces de neo populismo en el subcontinente: Chávez, Lula, Gutiérrez; Guy Hermet la caracterizaría como “una democracia encarnada”²⁰⁷.

El cuadro adjunto lleva a la pregunta: ¿son las coincidencias en las fechas la señal de una ola, de un movimiento profundo que recorre a Suramérica? Después, cada elección, con las excepciones principales de México y Colombia, era sentida como un concierto de goles, más de

²⁰⁷ Hermet, Guy. *L'Amérique Latine entre démocratie et populisme*, Ramses 2004, Paris, Dunod, 2004.

una goleada: y tres, y cuatro, y cinco. Queda como una realidad que la voluntad de cambio ha recorrido el subcontinente bajo la forma de un voto popular sin precedente por algo diferente, aun cuando este algo pueda no significar lo mismo, entre el peronista Kirchner, el militar Humala, el sandinista Ortega. Pero, ¿qué es la izquierda hoy en América Latina cuando la misma pertinencia del término es puesta en discusión? ¿un estilo de gobierno? ¿una forma de dirigirse a la gente? ¿un contenido programático claro? Y, teniendo en cuenta la historia concreta de cada país: ¿Es lo mismo la izquierda en Brasil que la izquierda en Venezuela? sin descartar la posibilidad de la influencia mutua, de la contaminación de un país a otro hasta de un efecto de moda que podría ser efímero.

V. DE DIRIGENTES Y PROGRAMAS

Todos estos cambios se producen por vía de elecciones lo que ya es una novedad en la región, más acostumbrada al golpe, a la asonada o al amotinamiento para romper el continuismo, en particular para una izquierda escarmentada por la historia de Salvador Allende en Chile. Bien es verdad que en ciertos casos, de Venezuela al Ecuador, estas elecciones se producen después de una larga agonía del antiguo régimen, en situación de crisis agudas pero más o menos coyunturales: crisis de la moneda en Argentina, baja catastrófica del precio del principal producto de exportación en Venezuela, país donde la población no ve parar su empobrecimiento. A veces crisis política: agotamiento del sistema de partidos que ha creado la cultura política y le da su estabilidad, crisis del presidencialismo o de sus relaciones

con los demás poderes que llevaron a sectores conservadores, para resistir a lo que llaman el populismo, a proponer pasar al parlamentarismo; crisis de la relación entre el capital nacional, o fracciones de él, el Estado y el capital internacional con la implementación de los modelos liberales de inserción.

Estas crisis tuvieron sus *desarrollos particulares* como el que involucró a la población urbana pobre de grandes ciudades bolivianas frente a una multinacional francesa en la guerra del agua, en 1999, y desembocó en la creación de asociaciones de vecinos más o menos politizadas. En otros casos, proceden sus protagonistas de antiguas luchas sindicales, de juntas de vecinos, ligas campesinas, que aparecen, desaparecen, resurgen, con visión parcial de los problemas por resolver y que resumen sus problemas en términos generales, aun cuando pueden tener de ellos visiones muy concretas: reforma agraria, renacionalización de los recursos naturales, petróleo para el pueblo, defensa del medio ambiente... Es difícil articularlas entre sí como en Brasil los sin tierras, los sindicatos, las organizaciones de capas medias, decenas de pequeñas o medianas organizaciones más o menos próximas a la Iglesia Católica, a los comunismos y los trozkismos, más recientemente a ciertas iglesias evangélicas con más vocación local o regional que nacional. En otros países se juntan de manera más o menos estable en torno a un dirigente, símbolo de lo nuevo como Lula en el que se reconocen por ser de su mismo origen, de su misma cultura y sigue pareciéndose a ellos. En el caso de Venezuela la fragmentación, tradicional, es peor. Los sindicatos bien controlados, con cultura clientelista, por Acción Democrática se opo-

nen, la presencia campesina, por el grado de urbanización, es débil, las organizaciones del inconformismo político se dividen en pro y anti Chávez quien les deja poco espacio; también por no coincidir sobre el espacio ocupado y el papel de los militares. El fenómeno no es inédito, se pudo conocer en Perú durante el gobierno del general Velasco Alvarado o en Panamá durante el del general Omar Torrijos, en la década de los setenta, hace treinta años, recuerdo que relativiza en algo el carácter novedoso de lo que sucede hoy.

Uno de los aglutinantes de los seguidores de estos procesos es la determinación del *enemigo*, los enemigos: el capital multinacional cuya presencia puede tener diferentes formas: norteamericano, alemán, español o francés, pero también mexicano o brasileño; el capital financiero nacional asociado al anterior, muy fuertemente simbolizado por apellidos o actividades determinadas, “los cacaos” dirían los colombianos; los organismos internacionales supuestamente vectores de las nuevas reglas del juego, sin la observación de las cuales no hay salvación. Williamson supo sintetizarlo ayer en el consenso de Washington, diez reglas que hoy no serían formuladas exactamente de la misma manera con las crisis del FMI y del Banco Mundial. Se denuncian los apologistas del nuevo decálogo tanto a nivel de divulgación como de intentos de aplicación, los ministros de hacienda desde los ya lejanos López Murphy o Roberto Campos hasta los más cercanos Domingo Cavallo en la Argentina o Agustín Carstens en México. Desde luego también, los presidentes sucesivos elegidos en estos años, con disimulo como Fujimori o sin él como Fox; son en cada país y de manera a veces muy

elíptica lo que vincula entre sí a todos estos enemigos: los ya nombrados, Menem, Majuad, Uribe, Sánchez de Losada, sin diferenciarlos. Contra ellos se produce el llamado al pueblo a federarse y a votar, a veces a sublevarse.

1. ¿Cómo caracterizar entonces a los que son capaces de lograr esta unión tan improbable de elementos muy dispares? El retrato no es único, los hay de uniforme y los hay del austero traje profesoral, los hay vestidos de indígenas con historia complicada o sin historia conocida. Una característica común es su pertenencia a una generación nueva, próxima a los cuarenta pero Lula, Tabaré, tienen mucho más.

¿Son personalidades excepcionales? No todos estos gobernantes tienen la misma notoriedad y el mismo brillante. La oleada no es militar si se considera que, tan solo en los casos de Venezuela, y de la candidatura de Humala en el Perú, quien perdió frente a Alan García son oficiales retirados. Varios son políticos de segunda o tercera fila, de poca notoriedad, inclusive políticos que militaron en partidos tradicionales como López Obrador en México, o siguen militando en ellos como Kirchner en la Argentina. Otros lideran la oposición desde hace muchos años y como tal si son conocidos, como Daniel Ortega en Nicaragua, Tabaré Vázquez o Cuahutemoc Cárdenas en México. Otros son sindicalistas de mucho tiempo como Lula o, en Colombia, el alcalde de Bogotá, Luis Eduardo Garzón. Su historia los puede relacionar con varias ideologías como los ex comunistas Garzón o Shefik Handal, en el Salvador, ya muerto, o en los movimientos

sociales como Evo Morales, de tiempo atrás próximo al castrismo y al sandinismo. Una característica común es su extracción popular o de la pequeña burguesía intelectual o de provincia lo que permite que el pueblo se reconozca más en ellos, factor de cierta importancia. Su marcha hacia la cúspide puede haber sido lenta como en el caso de Morales, Kirchner o incluso Chávez si se interpreta bien su participación, desde hace treinta años en el clandestino movimiento bolivariano en el seno del ejército de su país. Otros aparecen repentinamente (con el riesgo de opacarse rápido como Gutiérrez) como Humala o Correa.

Son buenos usuarios de la comunicación de masas moderna como Chávez o López Obrador o usan de los símbolos identificadores de Bolívar a Tupac Katari pasando por Perón. A veces, el fenómeno no es nuevo, se sirven de la simbología cristiana: la redención, la pasión, desde Lula a Chávez, lejano recuerdo de la teología de la liberación rejuvenecida por ciertas iglesias protestantes. En el caso de Paraguay frente al todo poderoso partido Colorado, el del dictador Stroessner, la coalición de oposición para las elecciones por venir, Concentración, se une detrás de un obispo católico que renunció al episcopado. Se puede notar que la presencia femenina no es grande a pesar de las historias, muy peronistas de esposas como en el caso de Cristina Fernández de Kirchner. En Chile, Michelle Bachelet, hija de un general asesinado por Pinochet, se inscribe en la historia del socialismo de este país de la que intenta retomar sus referencias. Muchos se pueden reivindicar como víctimas de los gobiernos anteriores que los encarcelaron, expulsaron, reprimieron en sus historias sindicales o militares.

Como tales pueden presentarse como la otra cara de las democracias latinoamericanas: juego de elecciones, formalismos constitucionales y fraudes, manipulaciones, represión como en Uruguay, Chile, Argentina, Colombia. En el caso de México es de notar la dificultad de la convergencia entre el movimiento indígena, la sublevación indígena en Chiapas, varios movimientos guerrilleros y el PRD presentado por los primeros como el último avatar del PRI. La biografía de Cárdenas, López Obrador les sirve para sustentar su argumentación que también retoman intelectuales como Enrique Krauze o Jorge Castañeda.

2. Una característica común es la denuncia del enemigo al que dicen enfrentarse, pero si ya se profundiza en el *aspecto programático* del movimiento tropezamos con serios problemas en parte derivados de su historia, corta o larga. Los episodios de cada historia local: vacío de poder aparente o real, elecciones improvisadas, etc., hacen que lo importante sea la personificación del cambio propuesto más que el detalle o siquiera las grandes líneas de lo que se propone hacer en el poder eventual. En la actual ola, cuatro temas se abren paso, con mayor o menor jerarquía, según los países, los momentos, las presiones.

En todos los casos, con excepción de la Argentina donde el tema se expresa en otros términos, aun siendo importante, la posesión y el uso de la tierra adquieren un carácter dramático. La *cuestión agraria*, la propuesta de reforma agraria viene de lejos, desde la independencia y ha conocido dramáticos epi-

sodios como en México, Guatemala, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Perú en los siglos XIX y XX, sin que se pueda considerar como resuelta. La consigna de “la tierra para quien la trabaja” es demasiado general para colmar las ansias de justicia social, a veces expresadas en términos culturales, de la población campesina y más aun, campesino-indígena. El peso, las exigencias del mercado mundial como en el caso de la producción de soya, de los precios y subsidios, la recién desarrollada problemática de los biocarburantes introduce dimensiones nuevas que no se podían prever hace treinta años. La política agrícola no puede suponer resuelta o superada la apetencia por la tierra, pero modifica su comprensión; la oposición entre el occidente boliviano donde falta tierra y el oriente donde no se quieren campesinos es un ejemplo de ello, que bien se podría repetir en otros países. El enriquecimiento de la temática se observa en Brasil, en México, pero a un nivel aun más académico que político. La tierra conserva su carácter explosivo como lo muestra la historia reciente de Colombia aun considerando el cultivo del árbol de coca como una producción más (lo que no es suficiente).

La propiedad o el *control de los recursos naturales* para darles el carácter de instrumentos del desarrollo nacional y social no es nuevo desde que se planteó en México con la revolución de 1910 y se resolvió parcialmente con Lázaro Cárdenas o en Chile, no solo en tiempo de Salvador Allende sino también con su antecesor inmediato, Eduardo Frei, en el caso del cobre. En Venezuela, la nacionalización del petróleo (que se debería discutir) en el primer mandato de Carlos Andrés Pérez ha planteado más problemas cuando las bonanzas

son de pocos años y las destorcidas mucho más largas con un empobrecimiento tanto a nivel de los sectores populares como de la pletórica y parcialmente parasitaria función pública, así como de otras capas. En estas condiciones es normal que surja como tema programático el del petróleo y del gas desde Venezuela hasta Bolivia pasando por Ecuador, Colombia o México. Las políticas petroleras antiguas son criticadas en nombre de la apertura y la presión de las empresas multinacionales se ejerce de forma más o menos sutil, pero insistente. La política de recuperación de recursos, principalmente energéticos, está presente en todos los movimientos que surgen en los países: su control y su uso con un gran potencial conflictivo internacional, pero es un tema que surge en términos concretos y que, más allá del uso de dichos recursos, posee, lo mismo que la tierra, un valor simbólico hasta, a menudo, para los militares que, en otros tiempos, crearon Petrobras, Yacimientos Fiscales o Petroperú.

Un tercer tema que no falta en los programas es la crítica a la concepción y al funcionamiento de las *democracias*, tal cual surgió en los años ochenta y noventa y cómo hacerla más auténtica, menos simbólica, más próxima a la gente para lo cual se critica el constitucionalismo, las practicas electorales, el funcionamiento de los congresos, la manipulación por los partidos políticos, la lejanía de la justicia, etc. Todos pretenden una democracia participativa como la que intentó implementar el PT en Porto Alegre y Sao Paulo, que le funcionó en pequeñas comunidades o barrios, pero ya no respondió satisfactoriamente a un nivel mayor. También fue una reivindicación de los constituyentes colombianos de 1990-1991 y

apareció, sin más que este homenaje virtuoso, en varias constituciones recientes.

Los movimientos actuales insisten sobre la necesidad de un proceso constituyente, como una refundación que curiosamente puede entrar en conflicto con otra reivindicación reciente, la de la descentralización u autonomía regional. Es difícil darle contenido a la nueva afirmación de pluralismo cultural, diversidad étnica, a veces de autonomía cuando al conformarse como nuevo poder, el ejecutivo por sus propias debilidades tiene prácticas centralizadoras: la concepción militar de la jerarquía y la disciplina, la escasez de cuadros a nivel regional y local, la voluntad de impedir que la oposición a menudo revanchista y conspiradora, logre incrustarse en las provincias como el Zulia venezolano o Santa Cruz boliviano, más grave aun en la ciudad de Buenos Aires, en la Argentina, reconquistada por la oposición conservadora (y futbolística, a lo Berlusconi) en 2007. La apertura democrática se traduce, entonces, en el respeto a las obligaciones electorales, en una voluntad de los gobernantes de explicar prolijamente sus políticas, en tensiones con las aspiraciones contradictorias de sectores que soportan la coalición. El control de los medios de comunicación por los sectores de oposición es interpretado como el instrumento de una conspiración.

Las nuevas constituciones reflejan estos grandes principios, pero la organización de los poderes -que tiende a fortalecer el ejecutivo- es más bien fruto de las preocupaciones del presente momento; son a menudo complicadas y difíciles de cumplir.

Una cuarta preocupación aparece en muchos de los casos estudiados. Se trata de la

afirmación de la necesidad de la *unión de los latinoamericanos* en torno a los mitos fundadores como pueden ser Bolívar o, sin explicitarlo siempre, Castro, tanto como referencia obligada como instrumento de una optimización de las posibilidades del subcontinente y de su mejor inserción en la economía mundial. La integración como voluntad viene de muy atrás, ha generado mucha decepción y no es, hoy, la preocupación más sentida de la población. Solo Mercosur pareció abrirse camino con resultados positivos entre sus cuatro países fundadores: Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay; perdió dinamismo se multiplican los problemas como sucede entre Uruguay y Argentina y, en este orden de ideas, el primer mandato de Lula no deja resultados diferentes a la tradicional retórica diplomática a pesar de grandes posibilidades.

En forma alterna la propuesta de Clinton, en la Cumbre Panamericana de Miami, de la creación de una integración de las Américas fue hábilmente combatida por Brasil hasta ser abandonada a cambio de la creación de una maraña de acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y Chile, América Central hasta complicarse con los países andinos después de la victoria demócrata en las elecciones del 2006 para el Congreso de Washington. Las fuerzas que intentamos entender, combaten estos acuerdos de libre comercio por razones de principio y por sus modalidades concretas que les parecen lesivas para el interés nacional como se vio con varios sectores de la economía mexicana en particular para los campesinos.

Entre una propuesta global y acuerdos sectoriales existen dudas sobre cuáles son los más convenientes. Con la fuerza de su experiencia,

Venezuela pone por delante acuerdos en materia energética o en materia de banca regional de inversión. Existen muchos intereses así como contradicciones a nivel subregional que pueden limitar el deseo de integración. Se mencionó Argentina-Uruguay no por lamentable menos real, Ecuador-Perú sin insistir aquí en las dificultades entre Colombia, principal punto de apoyo del gobierno de Bush en el sur, y todos sus vecinos, aun cuando existe la voluntad de preservar los vínculos económicos provechosos para este país con Venezuela y Ecuador. De ahí numerosos incidentes y la suficiente flexibilidad para no dejarlos degenerar.

En esto hay también muchas diferencias entre estos regímenes. Brasil, con su diplomacia profesionalizada, su amplia y sofisticada visión del mundo, intenta maximizar sus posiciones: con los europeos, con la India y China, con los africanos y cuida su presencia en los organismos internacionales de la ONU, a la OMC con su capacidad de armar coaliciones, su intransigencia sin estridencias. Esto lleva a Brasilia a no adoptar una relación exclusiva con los demás suramericanos y, a veces, a encontrarse con desconfianza o contradicciones en particular con Buenos Aires. Intenta manejar con habilidad las que aparecen con Caracas.

Menos profesionalizada, con inestabilidad en el ministerio, Caracas ha visto parte de sus diplomáticos abandonar sus puestos como en el caso del embajador en las Naciones Unidas a imagen de ciertos jefes militares. Su tradición reposaba en buena parte sobre la petrolización de su política exterior en particular gracias a una presencia activa en la OPEP. Es casi medio siglo de esta presencia, en el Medio Oriente, excepcional en América Latina. Otro

ámbito activo de su diplomacia es el Caribe, pues Venezuela se puede considerar como un país profundamente caribeño. Hugo Chávez parece compartir la visión del mundo de Fidel Castro. En efecto, en todo lo que sucede en América Latina no se debe subestimar el papel, discreto pero experimentado de La Habana, que conserva un prestigio de hermano mayor, de resistencia heroica aun cuando, mucho tiempo, aislada. Los cubanos parecen convencer a muchos dirigentes de su visión del mundo a la vez que les aconsejan una gran prudencia y hasta discreción. No faltan los casos en que Fidel Castro les recomienda no hacer lo que él mismo hizo en otros tiempos. Se traduce también esta relación en colaboraciones prácticas.

El quinto punto programático, no es el menos importante, teniendo en cuenta las coaliciones de apoyo, gira en torno a *la política social*. En esto existe mucho parentesco entre un país y otro; los grandes temas son impuestos por la reivindicación de la base social de apoyo, a la que no se puede defraudar, aun cuando satisfacerla no es fácil. Esta reivindicación va a contracorriente de las prácticas económicas aconsejadas por las escuelas de hoy: esfuerzo individual, inversión de la empresa privada tanto la directamente productiva como la de los servicios. Superar el impacto de la ideología dominante erigida en ciencia exacta no es fácil. El reclamo popular, en estos momentos, va hacia la reducción de las desigualdades (que crecieron fabulosamente), la generación de empleo, un mejor acceso a la educación y la ampliación de los servicios de salud y de protección social, una mejor alimentación. Después de veinte y más años de liberalismo,

el pueblo no cree en la voluntad y la capacidad de la empresa privada de satisfacer estas exigencias hasta en sus más mínimas expresiones. Se discute el reparto del vaso de leche a los niños de las escuelas en nombre de la verdad de los precios, de la distorsión que generan los subsidios a la libre competencia, entonces qué decir de la consolidación del hospital público o de la vivienda de interés social.

El ejemplo de Brasil, desde el primer mandato de Lula con su plan Hambre Cero, la merienda escolar o los programas, llamados misiones, de Chávez en Venezuela, sirven de ejemplo aun cuando existan bajo otras formas, menos sistemáticas en otros países como México. En varios países, buenas alcaldías, desde el punto de vista social, han sido precursores de estas ampliaciones a nivel nacional como en Porto Alegre, Sao Paulo, México o Bogotá actualmente, pero la hostilidad de los gobiernos centrales o su simple indiferencia cuando no es la voluntad de recuperarlos en beneficio propio, pueden reducir su impacto y limitar la popularidad de este estilo de gobierno al gran centro urbano (¿incentivo para migraciones internas?) sin afectar a muchas provincias. Evidentemente, estas medidas no implican una gran reforma económica, pero si buena capacidad de gestión, y se pueden traducir en inmediatas y sentidas mejorías en la calidad de vida de la gente pobre y en un cambio de perspectiva sobre la realidad de la situación social, un nuevo enfoque de prioridades, el fin de ciertas discriminaciones. Es, por ejemplo, el caso de las políticas de servicios públicos cada vez más manejadas con criterios de rentabilidad económica: agua, luz, transporte colectivo y comunicaciones que tienen entonces un impacto negativo para las

poblaciones pobres, siempre más numerosas de lo que expresan las estadísticas. En todos los casos estudiados, pero particularmente en Venezuela, se pone el énfasis en la extensión de la educación básica y secundaria, a menudo sobre la escolarización de adultos.

Finalmente esta política social genera nuevas expectativas que necesitarían complementarse con una política de generación de empleo productivo, una preocupación por la productividad necesarias so pena de tropezar rápidamente con límites: los recursos y el costo, la capacidad de manejo, las posibilidades de desvíos por corrupción, etc... Unos las implementan públicamente mientras otros lo hacen con mayor discreción o a duras penas. Implican una redistribución de los recursos del Estado, cambiar la política fiscal hasta hoy complaciente con los más capacitados para tributar, beneficiados por las múltiples exenciones, la disimulación o el fraude. Reforma tributaria con progresividad de los impuestos, la implementó Lula en Brasil, país donde el nivel de tributación era bajo. En Venezuela, la política petrolera, al recuperar el control de esta rueda suelta que era PDVSA, liberó recursos para el Estado que los usa con mayor o menor eficiencia, pero también busca extender la tributación a otros sectores hasta hoy prácticamente exentos.

Si bien una política asistencial tiene inconvenientes, en particular el clientelizar a los beneficiarios que se acostumbran a esperarlos todo del Estado y de sus agentes, participó de un esfuerzo que se nota, en todos los casos considerados, de consolidar el sentimiento de dignidad ya despertado por la participación política y, a menudo, por una promoción

cultural que exalta los valores nacionales, los valores de indo o afroamericanismo, con manifestaciones del arte, el teatro, la canción en la calle o el uso de la radio y la televisión de barrio. Con mayor o menor éxito, esta política lleva a la exaltación de valores colectivos como el cooperativismo, el trabajo comunitario. Por esta vía, apenas en esbozo, se intenta desarrollar también una política de seguridad que reposa sobre la prevención de la delincuencia que afecta a todos los países y que hasta entonces se trataba preferentemente por la represión policiva. Faltan por definir, en este orden de ideas, el nuevo papel de la justicia como una política carcelaria que ponga fin a verdaderos desastres sociales.

Estas líneas programáticas no tienen una construcción sistemática. Los énfasis difieren de un país a otro y su desarrollo o las propuestas de aplicación o solución son, a veces, esbozadas u, otras veces, apenas sugeridas. Hay momentos en que parecen olvidadas o postergadas por la dureza de la confrontación política, otros casos en que se presentan desarticuladas²⁰⁸. Solo después de su reelección en 2006, el presidente Chávez intentó caracterizar un socialismo para el siglo XXI, retomando una etiqueta que pocos se atreven a usar por considerarse anticuada, producir miedo o estar anatematizada.

VI. ¿GOBERNAR CON QUIÉN?

En muchos casos el dirigente el candidato establecen un fuerte vínculo con su base de apoyo, en particular a través de las campañas

electorales. Necesita, sin embargo, apoyarse siempre sobre organizaciones por mínimas que sean que consoliden, sistematicen esta relación personal; son indispensables intermediarios entre el poder y el pueblo. En estos momentos se produce cierta politización o repolitización de la gente. Las prácticas presidencialistas latinoamericanas, su crisis, la propuesta teórica de la sociedad civil y su papel necesitan una reconsideración que desborda el marco de este artículo.

Por inspirado o prepotente que sea un jefe de Estado necesita gente para aconsejar, dibujar, poner en obra su política como para hacer explícitos los deseos de la población y explicarle, movilizarla a favor de las propuestas del poder (que corren el riesgo si no de ser sencillamente sus decisiones). Es lo que se ha venido en llamar los partidos políticos que sufren la existencia de varios modelos sucesivos o simultáneos. En los países que conocen este giro a la izquierda que intentamos descifrar, hasta para saber si existe, tres situaciones se presentan: en la toma del poder, recordemos que siempre es por vía de elecciones: participa un partido político preexistente, solo o en una coalición que domina, no existe una fuerza política estable sino que ésta surge en torno al candidato, durante la campaña y con mayor o menor organización o consistencia, el candidato echa mano de organizaciones de la vida social cuya vocación principal no es el poder como tal.

Entre los países donde un partido político asume el papel principal desde seleccionar el

²⁰⁸ Para una visión norteamericana del actual gobierno de Venezuela: Shifter, Michael. "In search of Hugo Chavez", en *Foreign Affairs*, New York, vol. 85, n° 3, mayo-junio 2006.

candidato, llevarlo a la victoria (o no) y participar en el gobierno, en el Congreso, se puede citar a Chile donde el partido socialista, en coalición con la democracia cristiana, se sucede a sí mismo en la elección de Michelle Bachelet. En Brasil, el partido de los trabajadores, con veinte años de existencia, logra elegir y reelegir a Luis Inacio Lula Da Silva. En Nicaragua, el Frente Sandinista de Liberación Nacional, tras perder el poder en 1990, presenta a Daniel Ortega en todas las elecciones para ganar en 2006. En la República Argentina es en medio de las luchas y cálculos de facciones del viejo partido justicialista creado por Perón, que surge la candidatura de un gobernador de la provincia más lejana. En México, el partido de la revolución democrática lanza la candidatura del alcalde de la capital, López Obrador hasta llevarlo al borde de la victoria. En Uruguay es una coalición estable, el Frente Amplio, creado en 1971, la que lleva a la presidencia al alcalde de la capital. Hasta en Colombia, es después de varios intentos el Polo Democrático Alternativo, coalición de varias fuerzas, el que lleva a un magistrado de gran prestigio, Carlos Gaviria, a ser su candidato frente a la propuesta de reelección de Álvaro Uribe, superando a los históricos partidos liberal y conservador y a cualquier intento anterior de la izquierda.

El caso del movimiento *ad hoc* de mayor relieve es el venezolano. En la primera elección de Chávez éste es apoyado por el Movimiento V República, heredero o avatar de su anterior y clandestino Movimiento Bolivariano Revolucionario. Solo en el 2007, después de su reelección, propone a éste y a otros aliados, en coalición, transformarse en un partido socialista unificado de Venezuela. En el Perú, un

oficial retirado Ollanta Humala se presenta a las elecciones con una bandera nacionalista y muestra una fuerza sorprendente; echa mano para tomar una etiqueta de un prácticamente desaparecido movimiento que había soportado anteriormente al ex secretario general de la ONU, Pérez de Cuellar. Surgido de la nada se apoyará en esta organización poco efectiva y menos cohesionada.

El Movimiento al Socialismo que apoya a su principal dirigente Evo Morales es una aglutinación de fuerzas con vocación política, de sindicatos obreros y campesinos, de organizaciones de vecinos, de intelectuales de izquierda, etc... El candidato viene de la dirección de los cocaleros de la región del Chapare. Más improvisada aún es la fuerza de apoyo a la candidatura de Rafael Correa en Ecuador, el movimiento País, quien decide no presentar candidatos al Congreso.

En realidad, existe un *continuum* entre estos dos tipos de organización, a veces el partido es más una coalición, a veces el movimiento sindical o social tiende a asumir funciones o a transformarse en partido. Estamos lejos de la unidad y disciplina de organización, de una unión de militantes en torno a un programa y una directiva legítima. La misma noción de afiliados sufre definiciones varias hasta tener afiliaciones colectivas o no distinguir bien entre afiliados, simpatizantes, electores. Es verdad que la situación de los partidos tradicionales no prepara un modelo de organización moderna. Desde partidos ayer sólidos como AD y COPEI en Venezuela, hasta el PRI en México, Colorados y Blancos en el Uruguay, etc... no parecen capaces de superar la crisis profunda, incluso en materia de organización. Hasta

un partido joven y dinámico como el social demócrata de Brasil de Cardoso y Serra no parece funcionar sino en momentos de elección. Existe como una dificultad para articular partidos, sistemas de partidos con la actual cultura política latinoamericana. En Brasil, el multifacético PMDB, hoy aliado con Lula, como el partido demócrata de los grandes intereses conservadores (hasta ayer partido de fuerzas liberales), parecen más federaciones de intereses regionales o grupos de presión. En Europa se decía que, en el fondo la derecha no necesita partidos con organización moderna, estos solo son una necesidad histórica de la izquierda. En el subcontinente, el comunismo pocas veces logró construir el modelo leninista de partido con su centralismo, su estricta disciplina, su programa único que funcionó, ayer, tan solo en Uruguay y en Chile. Esto puede relativizar en algo la debilidad organizativa, bien real, bien negativa, de las nuevas fuerzas en la oposición y, si es el caso, en el poder donde el partido es más importante aun que en la oposición. Inicialmente, los dirigentes, los presidentes, no le prestan gran atención a pesar de existir siempre voces que insistan sobre el tema.

El PT es como el mejor organizado y ha logrado construirse, lo que es poco común en Brasil, como un partido nacional. Pero el grado de organización, a nivel de los estados, comarcal y local es muy variable, lo mismo que su actividad fuera de los períodos de elección. Hay ingresos y renunciaciones frecuentes que pueden ser expresión de problemas, desacuerdos o rivalidades personales. Los partidarios de radicalizar la política, de apoyar con más decisión el movimiento de los sin tierras son un ejemplo de estas divisiones que, entonces, sí

son ideológicas. Todavía este partido se estructura en fracciones aun cuando no representan exactamente la variedad de organizaciones que contribuyeron a su creación: partidos de la izquierda anterior, grupos vinculados a la actividad sindical, a las iglesias, círculos intelectuales. A veces se puede pensar que el aglutinante principal es la singular personalidad de Lula y el hecho de que el pueblo se reconozca en él y, para decirlo de algún modo, solo en él, aun cuando existan figuras populares en varios estados. Lula puede ser criticado por detrás, pero sin él no habría PT y flota la pregunta de lo que podría pasar cuando se trate de buscarle un sucesor y hacerlo elegir. Se le acusa de ser temporizador, hasta indeciso, en los momentos de definición, de inclinarse por las soluciones menos conflictivas, de ser sensible a los halagos, de fiarse excesivamente de grupos de asesores que serían los verdaderos gobernantes, de estar en manos de ciertos jerarcas de la iglesia católica (hay quien, en Brasil, lo compara con el polaco Lech Walesa), pero Lula es la indispensable máscara de proa y puede apartar directivos, expulsar grupos sin mucha oposición declarada. Esta característica es conocida por los demás partidos que lo respaldan como el PMDB que algunos consideran, con su declarado clientelismo, como el principal beneficiario de la coalición parlamentaria.

El PRD mexicano es más discutible como partido y más discutido en su país entre la izquierda. En sus primeros años se construyó como coalición de ex miembros del PRI, de su izquierda, de comunistas, socialistas, intelectuales, sindicalistas, agraristas en torno a la popular figura de Cuahutemoc Cárdenas que, desde hace unos años, se ha hecho a un lado. El

PRD ha perdido fuerza en el norte en beneficio del conservador PAN, pero domina el centro y el sur del país, en particular la inmensa capital. Las divisiones internas, disidencias le han costado caro y probablemente la presidencia en la última elección. Hostiles al liberalismo económico, convencidos del necesario papel del Estado, sus miembros sin embargo, se dividen entre una línea moderada que, con precaución, se podría calificar de Pri de izquierda y un ala socialista más radical. Un punto delicado es el de la relación con los Estados Unidos, tanto por el tratado NAFTA como por el difícil tema de las migraciones de población pobre hacia este país. Todos saben en el PRD que, aun sin esperar neutralidad de las fuerzas políticas, económicas y del gobierno de los Estados Unidos, no pueden jugar a desafiarlo.

Sus críticos le discuten al PRD la procedencia de muchos de sus dirigentes, su pasado. Es desconocer el papel que ellos intentaron hacer cumplir a este partido, las alas a las que pertenecían y el hecho de que un partido nace de un sistema político caracterizado y hereda tanto sus vicios como pueden ser, en este caso, la corrupción y el clientelismo, como sus virtudes.

Un caso totalmente diferente es el de Venezuela. Hugo Chávez, en su primera campaña, lo hizo todo; su movimiento era apenas un comodín electoral. Supo rodearse de veteranos políticos de la izquierda como Luis Miqueleña, medio siglo antes dirigente comunista de importancia o José Vicente Rangel, él mismo varias veces candidato presidencial por la izquierda. Elegido Chávez, su movimiento se infla tanto a nivel popular como a nivel de cuadros con entusiastas u oportunistas mi-

litantes, militares, dirigentes “prestados” de otros partidos hasta constituir una coalición estable. Al lado de este movimiento, hegemónico pero fraccionado, figuran partidos más antiguos como Podemos, creado en 2003 por antiguos miembros del Movimiento al Socialismo, Patria para Todos, creado en 1997 por militantes procedentes de Causa Radical, y también desprendimientos de la izquierda antigua como el Partido Comunista. Le han facilitado al presidente cuadros experimentados para el gobierno y la alta administración, para el Banco Central, para la industria petrolera, en manos, hasta entonces, de los partidos tradicionales, en particular Acción Democrática. Desde este punto de vista representan más que los menos de dos millones de votos que, juntos, depositaron para la reelección de Chávez en diciembre del 2006. Algo más disciplinados, en ellos no faltan los que, con todas las buenas razones del mundo, aspiran a una parcela de poder con la que, antes, no hubieran podido sonar. Igual que los muchos militares que participan de la administración (algunos empiezan a aparecer dentro del movimiento), antes que el pensamiento propio, que muchos si tienen en sus materias, prefieren interpretar los deseos, no siempre claros, del presidente. En torno a él, los relevos de personal son frecuentes y muchos, hasta ayer cercanos, caen en desgracia y empiezan a multiplicar las críticas.

Un esfuerzo de movilización y control social fue la creación en los barrios, en las localidades, de los Círculos Bolivarianos claramente inspirados de los Comités cubanos de defensa de la revolución, cuyo papel no es el de un partido aun cuando pueden ser un buen soporte para su creación y su funcionamiento

local. Desde finales del 2006, Hugo Chávez empieza a fijar como perspectiva el socialismo para el siglo XXI y, sorpresivamente, después de su reelección propone a las fuerzas políticas que lo apoyan, fusionarse en un partido socialista unificado. Lo acepta sin restricción el Movimiento V República, pero surgen dudas y preguntas sobre los fines, las condiciones de la fusión, la plataforma, los estatutos del nuevo partido que, en algo, recuerda el proceso cubano de unión de las tres organizaciones revolucionarias en las organizaciones revolucionarias integradas y, más tarde, el partido comunista de Cuba. En el caso de Venezuela la pregunta es: ¿partido para qué?, ¿con quién?, ¿con qué lugar para los opositores o los escépticos? Venezuela muestra como, en cierto momento de la construcción, aun frágil, de un nuevo poder se impone la necesidad de un partido político para consolidar el proceso. Otra pregunta es: ¿despersonalizarlo en algo, también? Para ello se piensa en una reflexión de Chávez: “Fidel Castro me ha dicho que si yo muero esta revolución se la lleva el viento”²⁰⁹. ¿Pero cómo se concilia cierta despersonalización del proceso con la propuesta, más y más insistente, de suprimir las restricciones a la reelección? Este partido el presidente Chávez lo ve “disciplinado, eficiente y comprometido”, todo lo que su movimiento no es.

En los demás países los procesos de institucionalización que pasarían por nuevas constituciones como en Bolivia y Ecuador, poco avanzan en la construcción de una fuerza política sólida. Son coaliciones ad hoc donde

las partes constitutivas conservan sus propios fines y horizontes, sus propias organizaciones construidas en general para otro fin que el ejercicio del poder político. No facilitan la tarea de los gobernantes los cuales se ven envueltos en un permanente y desgastante proceso de negociación y regateo, de intentar armonizar intereses varios y hasta contradictorios. En esto un Morales tiene más experiencia que un Correa. Saben que el adversario, más que en los viejos partidos políticos, está en manos del poder económico, de intereses regionales y conserva poderosos vínculos con ciertos miembros de la jerarquía militar. Disponen de ayudas internacionales no solo de los Estados Unidos sino también de España, Alemania y de otros países de América Latina como México y Colombia.

En Colombia aun cuando el Polo Democrático Alternativo (PDA) parezca distante del poder, tiene una historia en algo parecida. Al conocerse la antropofagia de la izquierda es un milagro que hayan logrado convivir en un solo partido, con una candidatura, un bloque parlamentario sobre todo con historias tan variadas, tan contradictorias como la de la alianza nacional popular creada por el general Rojas Pinilla a finales de los años sesenta y hoy liderada por su nieto, Samuel Moreno, la Alianza Democrática M19, creada por ex guerrilleros de este movimiento, el partido comunista de Colombia, grupos socialistas, ciertos liberales de izquierda, sindicatos en los que el de los maestros es una fuerza por sí sola, agrupaciones indígenas o de la negritud... El verdadero

²⁰⁹ *El País*, Madrid, 24 de junio 2007.

problema, piedra de toque de su consolidación, que enfrenta y tiene que resolver esta izquierda legal es su actitud frente a la existencia y las actuaciones de las fuerzas en armas como son las FARC y el ELN. Este último, ya afirmó su intención, en algún momento de integrarse al PDA. Es un tema que, aun puesto en reserva, puede dividirlo, en todo caso es aprovechado por el gobierno de Uribe. Eventualmente se podrían escuchar propuestas de las hoy organizaciones guerrilleras si son, de verdad, como lo dicen, políticas.

VII. TODO ESTÁ POR HACER

Será el debate entonces entre moderados y radicales, los que aceptan el mercado y los socialistas, una piedra de toque del futuro de esta izquierda o sea la “izquierda mala”, según el hace tiempo guerrillero Teodoro Petkoff, hoy militante duro de la oposición venezolana: “arcaica, conservadora, falsamente radical, autoritaria y mesiánica”, y la izquierda moderna, según él, “reformismo avanzado, sensibilidad social, desarrollo económico equitativo y ampliación de la democracia”, de la cual se considera, probablemente el adalid²¹⁰.

De estos gobiernos o movimientos nuevos de izquierda varios tienen poco tiempo de existencia para ser juzgados en forma definitiva. Todos tienen la legitimidad de la elección popular aun cuando se enfrasan en tortuosos y largos procesos constituyentes para lo cual, de nuevo, tuvieron respaldo popular, por referén-

dum o en nuevas elecciones como en Bolivia y Ecuador. La difícil, delicada elaboración de nuevas constituciones distrae mucho a un nuevo poder que no tiene muchas fuerzas; le cuesta tiempo, esfuerzos e imprevistas confrontaciones. En ella se puede a la vez experimentar el espíritu jurídico latinoamericano y también su visión de una constitución que es un momento de la historia que refleja cierto proceso y puede o debe ser cambiada en otra fase, no se pretende a la estabilidad constitucional.

Brasil se puede ahorrar un proceso de este tipo, aun cuando existan problemas con las leyes electorales, por tener una constitución, post dictadura, prolija pero considerada como progresista y socialmente avanzada. La derecha local, los organismos internacionales son los que pedían, en tiempo de Cardoso en particular, una revisión que inclinara la Carta del país más hacia las orientaciones del mercado y de la globalización y menos hacia la intervención del Estado o la preservación de los derechos sociales.

Elección y reelección aun en medio o después de crisis repetidas como en la Argentina, Ecuador, Bolivia son criterios del respeto por las formas de la democracia, dentro de la tradición presidencial. Ayer se polemizaba sobre las vías de acceso a la revolución, insurreccional o electoral, hoy no parece haber duda y es un hecho que hay que registrar.

¿Cumplieron, a la fecha, los mandatarios, con más tiempo en el poder, con las expectativas de los que los eligieron? Después de sucesi-

²¹⁰ Citado por Paraguana, Paulo A. “Amérique latine, à gauche toute ou presque”. *Le Monde*, Paris, 12 de diciembre 2006. o, para una visión paralela: Castañeda, Jorge. “Latin America’s left turn”, *Foreign Affairs*, New York, vol. 85, No. 3, mayo-junio 2006.

vas elecciones (o confirmaciones) las mayorías en Venezuela y Brasil, a pesar de sólidas, bien respaldadas, nacional e internacionalmente fuerzas de oposición, prefirieron reconducir a los mandatarios de izquierda. Tanto con los criterios, por insuficientes que sean, de reducción de la pobreza como por cierta reducción de las desigualdades, sus balances han sido positivos o sentidos como tales a pesar de un crecimiento mediocre en Brasil y de la grave huelga-sabotaje de PDVSA en Venezuela. En este último caso el gobierno se vio favorecido por la fuerte alza de los precios del petróleo hasta hablarse de petro-socialismo²¹¹. El final del año 2007 y la elección presidencial en la Argentina donde la recuperación y luego el crecimiento han sido importantes, permitirán sacar un balance del gobierno Kirchner sin olvidar insertarlo en su contexto peronista. Los otros procesos son más recientes ya que Tabaré Vázquez en el Uruguay se elige en octubre del 2004, Morales en enero del 2006, Correa en noviembre del mismo año lo mismo que Daniel Ortega.

Estos últimos dan más la impresión de tener ciertas dificultades en definir sus metas como, por ejemplo, en la nacionalización del petróleo y del gas boliviano o en la redefinición de las relaciones con las petroleras extranjeras, incluyendo a Petrobras. En este mismo país, los movimientos regionales, con amenaza de secesión en el oriente, tienden más a provocar una intervención del ejército en nombre de

la unidad nacional que a crear un nuevo país, pero el presidente parece dudar de la política por seguir en estas regiones que mal conoce y donde tiene menos fuerzas.

Esta improvisación o dificultad en aplicar medidas que afecten positivamente el desarrollo social, desde una política monetaria hasta la integración regional donde hay notorias diferencias entre los gobernantes, pasando por la política agrícola o el papel del Estado en la inversión no afectan, por el momento, a las bases de apoyo de los gobiernos más sensibles a los programas de redistribución y a determinados aspectos de la política social. Dentro de una América Latina que ha conocido un buen crecimiento (5,6 % en el 2006 y se espera, tal vez, 5% en el 2007), las condiciones del mercado mundial parecen más importantes que las políticas nacionales; creció más el Perú de Toledo que el Brasil de Lula, más la Argentina de Kirchner que la Colombia de Uribe. Fue mediocre el crecimiento de México durante el mandato de Fox (2,5 % de promedio anual del PIB corriente) y Venezuela estuvo más afectada por los vaivenes del acontecer político. Para muestra los datos por años: 2000: ya con Chávez, 3,7%; 2001: 3,4%; 2002: con huelga general patronal y paro en PDVSA que también se sintió el siguiente año: -8,9%; 2003: -7,7%; 2004: 17,9%; 2005: 9,3%; 2006: 10,3%; se prevén 9% para 2007²¹². Pero para introducir la otra dimensión de este crecimen-

²¹¹ Delcas, Marie. "Venezuela, petro socialisme à la Chavez", *Le Monde*, Paris, 7 de julio 2007.

²¹² El Cuadro estadístico que se presenta al final del presente *OASIS* muestra el ingreso interno bruto por persona, tanto en dólares corrientes como a paridad de poder de compra, PPC, para el año 2005, el último disponible y permite, comparándolo con años anteriores, ver los avances o retrocesos en sí o comparados con otros países, de los principales estados latinoamericanos.

to la pobreza se habría reducido de 55% de la población en el 2002 al 34% en el 2006. Bien es verdad que Venezuela tiene también el más alto nivel de inflación con 17% oficial, en un subcontinente donde este problema puede volver a amenazar.

Nunca se ha votado tanto en esta América Latina, que con la presencia de las nuevas fuerzas políticas, y si se debe presentar observaciones sobre la pureza de las elecciones nunca han sido tan controladas con la asistencia de organismos internacionales, desde la OEA, la Unión Europea, hasta de centros privados como la Fundación Carter o American Watch. Si se acusa al gobierno Chávez de usar los recursos del Estado para reelegirse, se puede observar que siempre ha sido así en este país y que, frente a Chávez, sus opositores no han carecido de legiones de asesores y de recursos venidos de afuera, así como del uso y del abuso de los medios de comunicaciones. Mejor que no sea así desde luego y mejor que no sea como las últimas elecciones en Colombia con presencia terrorista de paramilitares imponiendo a sus amigos. Existe, desde luego, una fuerte personalización que es la traducción de la falta o debilidad de las estructuras políticas que serían las más adecuadas.

Un aspecto nuevo apareció en mayo del 2007 con la no renovación del derecho de emitir a la principal y más antigua empresa de televisión de Venezuela por canales públicos, caracterizada vocera de una oposición de todos los instantes: RCTV. Es la denuncia, dentro y fuera de Venezuela, de un posible atropello y luego una restricción a la libertad de expresión. Dos consideraciones y una inquietud: la suspensión de emitir contra la principal emisora

privada y una de las más antiguas se ha hecho respetando los procedimientos legales previstos y en la fecha del fin de la concesión que no implica su renovación sistemática. Este canal es desde antes de la primera elección de Chávez su más vehemente opositor llamando permanentemente a derribarlo, instigando al golpe de Estado y apoyándolo cuando se produjo en abril del 2002. Su presidente Marcel Granier, se ha dedicado, fuera de su país, a movilizar cuanta asociación de prensa existe, desde la Organización Interamericana de Prensa hasta Reporteros sin Fronteras, para desacreditar al presidente de su país. La violencia de tono de esta emisora no tiene igual en esta parte del mundo, no caracterizada por la moderación de tono, desde hace muchos años, era señalada como el ejemplo de lo que es una prensa amarilla. Pero también, su castigo por el Estado, que no afecta a otras empresas privadas, y no le impide emitir en otras redes como la televisión por pagar, no es una señal buena y existía otra manera de marcar reglas de información veraz, sin callarla. De ahí es posible, desde el Estado, que éste mañana considere esta solución como fácil y la vuelva a usar, lo que no ha hecho hasta el día de hoy ni contra la prensa escrita. En otros países existen presidentes que polemizan contra la prensa escrita, imponen su presencia en la radio o la televisión, intimidan a determinados periodistas, países donde mueren asesinados muchos periodistas y otros deben exiliarse sin que se arme el mismo escándalo.

El episodio de mayo del 2007, en Caracas, deja un sabor amargo y permite que un José María Aznar, desde su Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, compare al régimen de Caracas con el terrorismo islamista.

En las perspectivas, tal vez, las mayores reservas giren en torno a cuatro puntos: la excesiva o, por lo tanto, precaria personalización del poder en unas pocas personas-faros. Esto vale tanto en Venezuela por Chávez como en Brasil por Lula, pasando por Bolivia o por Ecuador. Qué sería de estos movimientos, partidos, propuestas sin sus dirigentes, del PT sin Lula y lo que representa para la identificación del pueblo, igual que como punto de convergencia de corrientes diferentes.

Como complemento de lo anterior, se debe apuntar la difícil y frágil construcción de un movimiento o partido que elabore colectivamente y participe, a todos los niveles, de la implementación de su programa de gobierno. Es distinto estar en la oposición (hasta se genera una cultura de la oposición) y gobernar. No se han superado los proselitismos y monopolios de capilla con mutuas recriminaciones y, debido a las historias locales, buena parte de esta lucha por la hegemonía en lugar de la creación de una nueva cohesión gira en torno a los comunistas. Muchos los denuncian o formulan exclusivismos en contra de ellos, pero son el mejor abastecedor de cuadros políticos o de técnicos preparados y motivados de que se dispone en muchos países. La cuestión del partido, como la vino a formular el presidente de Venezuela, en 2007, es como se vio, anteriormente en México o Brasil, sin que sea definitivo, una tarea ineludible y difícil que no se resuelve por imposición administrativa sino por persuasión y requiere tiempo. Sin ello, cualquier construcción será sobre arena.

La elaboración del programa de gobierno no es tarea fácil y debe ser flexible por un lado, por tener en cuenta diferentes soluciones según

los países que no tienen los mismos recursos, el mismo vecindario, la misma historia. Pero no se puede ir de improvisación en improvisación, dando tumbos y la asistencia social, siendo indispensable hasta para un Fox o un Calderón, no cumple con este papel. Bolívar o Tiradentes no sirven como programa, son antes que todo, banderas que dan un sentido colectivo, pero hay que construir países donde quepan todos, en especial los que nunca pertenecieron de verdad. A menudo, el ascenso al poder ha precedido el programa y, se puede entender, pero varios meses, a veces años después, ya hay que saber lo que se hace.

Por fin, los países que participan de esta orientación deben saber en qué mundo están: la denuncia abstracta (o, a veces, con bases reales) del gobierno de Bush y su política, o la confrontación con tal o cual multinacional no son respuesta suficiente. Esto implica tener claridad sobre la actual organización del mundo y la actitud frente a sus principales actores: ¿es necesaria la confrontación, buscarla o es preferible mantener un nivel de relación que se puede estimar correcto? Como, dentro de esta perspectiva, considerar el complejo sistema interamericano y más allá de él, la ONU u organizaciones como la OEA, la OMC frente a las cuales tienen actitudes bien diferentes Brasil o Venezuela (que se retiró del FMI y del Banco Mundial en abril de 2007).

Más fundamental, pero no más fácil, es considerar los avances y retrasos de la necesaria integración subcontinental para sumar fuerzas: salirse de la Comunidad Andina o servirse de ella por poco dinámica que sea; trabajar dentro de Mercosur con todos sus socios, más activa, pero que también conoce

sus contradicciones, sus limitaciones, superponerle una organización nueva con el riesgo de enredar definitivamente la maraña. Los dirigentes latinoamericanos han tenido muchas oportunidades de discutirlo en sus múltiples reuniones; han alternado los períodos de reflexión y prudencia con las estridencias y las excomuniones. En esto, el verbalismo latinoamericano puede crear enredos inútiles, crear conflictos innecesarios, evitables aun cuando las contradicciones sí existan.

El momento actual en América Latina, significa un repudio profundo y masivo de las políticas económicas liberales hasta hace poco hegemónicas. No nos dice aun cómo sería una nueva política, apenas hay pistas. Marca también, a través de la democratización, que va a ser difícil, de ahora en adelante, la expresión, intervención de sectores populares hasta hoy marginados de la decisión política o puestas en situación de clientela. Tienen algo que decir y parece que lo van a decir, a su manera, que posiblemente no será siempre la de la gente de buena compañía, de los clubmen que monopolizaban la política, en su beneficio la más de las veces.

Fuera de esto subsisten incógnitas, incertidumbres que permiten prever muchas dificultades, tumultos y posibles retrocesos. Es un momento apasionante que exige bastante sangre fría, mucho espíritu de servicio, en particular de los intelectuales que deciden participar en él; no es un momento fácil y habrá probablemente golpes que recibir si no se usa la necesaria modestia.

Ni pesimismo, ni optimismo sino lucidez y también saber con quiénes estar porque ¿será

posible la torre de marfil cuando se trata de la arquitectura, de la construcción, de los materiales con que estarán hechos estos países en su bicentenario de independencia?

BIBLIOGRAFÍA SELECTIVA

Libros

- Ahumada, Consuelo, Angarita T. (ed.). *La región andina entre los nuevos populismos y la movilización social*, Universidad Javeriana, Bogotá, 2003.
- Collier, David (ed.). *The new authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979.
- Dabène, Olivier (ed.). *Atlas de l'Amérique Latine*, Paris, Autrement, 2006.
- De la Torre, Cristina. *Álvaro Uribe o el neo populismo en Colombia*, La Carreta, Bogotá, 2005.
- Elizalde, Rosa Miriam, Báez, Luis. *Chávez nuestro*, La Habana, Ed. Abril, sin fecha.
- Germani, Gino. *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós, 1965.
- Johnson, John J. *Continuity and change in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1969.
- Ianni, Octavio. *La formación del Estado populista en América Latina*, México, Nueva Era, 1975.
- Lancha, Charles. *Histoire de l'Amérique hispanique de Bolívar à nos jours*, Paris, l'Harmattan, 2006.
- O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philipp, Whitehead, Lawrence. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós, 1994.
- Rodríguez Garavito, César, Barreto, Patrick, Chávez, Daniel (ed.). *La nueva izquierda en América Latina*, Bogotá, Norma, 2005.
- Saint Upery, Marc. *Le rêve de Bolívar; le défi des gauches sud américaines*, Paris, La Découverte, 2007.

Artículos

- Bailby, Edouard. "Gauche latino américaine", versión Uruguay, *Le Monde diplomatique*, París, n° 635, febrero 2007.
- Basset, Yann. "Evoluciones recientes de los sistemas partidarios en América del Sur", *Opera* 2003-2004, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.
- Basset, Yann. "Aproximación a las nociones de populismo y gobernabilidad en los discursos contemporáneos sobre América Latina", *Opera* 2006-2007, Universidad Externado de Colombia, 2006.
- Boerstner, Demetrio. "Gobiernos de izquierda en América Latina, tendencias y experiencias", *Nueva Sociedad*, Caracas, n° 197, 2005.
- Borón, Atilio, A. "Brasil 2005; ¿los inicios de un nuevo ciclo histórico?" *Oasis* 2003-2004, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.
- Boyer, Jean François. "Une gauche mexicaine en désordre de bataille", *Le Monde diplomatique*, París, n° 637, abril 2007.
- Castañeda, Jorge. "Latin America's left turn", *Foreign Affairs*, New York, vol. 85, n° 3, mayo-junio 2006.
- Couffignal, Georges: "L'Amérique latine rêve encore d'unité", *L'Histoire*, París, n° 322, julio- agosto 2007.
- Dabène, Olivier. "Lula, la esperanza", *Oasis* 2003-2004, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.
- Dabène, Olivier. "Le siècle des populistes", *L' Histoire*, París, n°322, julio- agosto 2007.
- Delcas, Marie. "Venezuela, petro socialisme à la Chavez", *Le Monde*, París, 7 de julio 2007.
- "Dreaming of glory, a special report on Brazil", *The Economist*, Londres, vol. 383, n° 8524, 14 de abril 2007.
- Fregosi, Renée. "La gauche, l'internationale socialiste et la troisième voie en Amérique latine", *Cahiers de l'Amérique latine*, IHEAL, París, n° 46, 2005.
- Hakim, Peter. "Is Washington losing Latin America?" *Foreign Affairs*, New York, vol. 85, n° 1, enero-febrero 2006.
- Hermet, Guy. "L' Amérique Latine entre démocratie et populisme", *Ramses* 2004, París, Dunod, 2003.
- Krauze, Enrique. "Furthering democracy in Mexico", *Foreign Affairs*, New York, vol. 85, n° 1, enero-febrero 2006.
- Meurisse, François. "Politique sociale, la méthode Chavez", *Alternatives Internationales*, París, n° 33, diciembre 2006.
- Moreano, Hernán, Donoso, Claudia. "Populismo y neo populismo en Ecuador", *Opera* 2006- 2007, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006.
- O'Donnell, Guillermo. "Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado burocrático- autoritario", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 22, n° 86, julio-septiembre 1982.
- Olano, Aldo. "El renacer de la democracia en el Perú", *Oasis* 2001, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.
- Olano, Aldo. "El Perú y las falacias del neo populismo", *Opera* 2006-2007, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006.
- Petkoff, Teodoro. "Las dos izquierdas", *Nueva Sociedad*, Bogotá, n° 197, 2005.
- Pinto Ocampo, María Teresa. "Una base impermeabilizante del neo populismo", *Opera* 2006-2007, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006.
- Reyes, Andrés y García, John. "El debilitamiento del sistema democrático venezolano", *Oasis* 2002, Universidad Externado de Colombia, 2002.

- Rosch, Michael. "Neo populismo, desestabilización sistémica o recuperación de la estabilidad, la quinta república en Venezuela", *Opera* 2006- 2007, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006.
- Saint Upéry, Marc. "¿Etre indien dans les Andes? D'abord un concept social", *Ulysse*, Paris, n° 110, septiembre - octubre 2006.
- Shifter, Michael. "In search of Hugo Chavez", *Foreign Affairs*, New York, vol.85, n° 3, mayo-junio 2006.
- Stefanoni, Pablo. "Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales", *Nueva Sociedad*, Caracas, n° 209, 2007.
- "Time to wake up, a survey of Mexico", *The Economist*, Londres, vol. 381, n° 8504, 18 de noviembre 2006
- Toletti, Sandrine. "Nous sortons de l'ère démocratique; entretien avec Guy Hermet et Marc Sadoun", *Alternatives Internationales*, Paris, hors série n° 4, noviembre 2006.
- Vargas Llosa, Mario. "Le racisme à l'envers ne résoudra rien", *Courrier International*, Paris, Hors série, junio-julio 2007.
- "Venezuela, the opposition gagged", *The Economist*, Londres, vol. 383, n° 8531, 2 de junio 2007.

Gilhodes, Pierre.

"¿América Latina: giro a la izquierda?", en *Oasis* 2007 - 2008, núm. 13, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 147-176.

Contexto histórico y avances de la integración en la Comunidad Andina²¹³

Alfredo Fuentes Fernández*

Correo electrónico:

afuentes@comunidadandina.org

El proceso de integración económica, política y social que adelantan los países miembros de la Comunidad Andina ha registrado marcadas transformaciones a lo largo de su historia, desde la adopción del Acuerdo de Cartagena en 1969. Las cambiantes concepciones sobre el desarrollo y la inserción internacional de las economías andinas durante ese período han incidido en dichas transformaciones.

El modelo de integración se basó inicialmente en la sustitución subregional y dirigida de importaciones, con énfasis en la promoción deliberada de la industrialización, frente a las frustraciones derivadas de la distribución inequitativa de beneficios obtenidos bajo el esquema de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC. Sin embargo, el

modelo inicial se fue adecuando con realismo ante los cambios en las políticas nacionales y transformaciones en la economía internacional²¹⁴. En especial, desde fines de los años ochenta, luego de la crisis de la deuda regional, se consideró a la *integración subregional como una estrategia complementaria a la apertura al mundo* y compatible con la búsqueda de un crecimiento “hacia afuera”, apoyado en las exportaciones.

En la reunión presidencial de Galápagos de 1989, los países miembros adoptaron una visión estratégica para fortalecer la integración andina y orientar su evolución durante la década de los años noventa. En el contexto de alto servicio de la deuda, cierre de fuentes de financiamiento externo, deterioro de los tér-

* Artículo presentado el 16 de abril de 2007. Aprobado el 21 de junio de 2007. Este texto fue aceptado como una rectificación al texto “La situación actual y perspectivas de la Comunidad Andina”, publicado en el número 12 de *Oasis* 2006-2007, como parte del Dossier sobre Comunidad Europea y la CAN y que a pesar de ser una transcripción de la intervención del doctor Fuentes, ella no corresponde con el interés del autor sobre este tema.

²¹³ Presentación elaborada por Alfredo Fuentes Hernández, con fundamento en el Informe Anual de la Secretaría General. Para mayor información ver el documento SG/di800.

²¹⁴ Secretaría General, *Integración comercial en la Comunidad Andina en la perspectiva del libre comercio y la globalización*. SG / CEPS.015.2004. Lima, febrero de 2005.

minos de intercambio, proteccionismo de los países industrializados y replanteamiento de políticas económicas internas que generaban altos costos a las economías andinas, se revaloró la culminación del mercado subregional como una estrategia valiosa para contribuir a diversificar exportaciones de bienes de mayor contenido industrial y tecnológico, y configurar una plataforma de aprendizaje y competitividad. Todo ello facilitó la adopción de decisiones comunitarias para completar el denominado mercado ampliado²¹⁵.

Así, en los años noventa, se avanzó sustancialmente en la integración comercial, principalmente con la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio intrasubregional, el establecimiento de una estructura arancelaria frente a terceros países, la armonización de algunas políticas comerciales relacionadas con la operación del mercado ampliado, y la adopción de otras medidas dirigidas a eliminar obstáculos y facilitar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas dentro del espacio integrado. Lo anterior permitió alcanzar logros importantes en los flujos de comercio recíproco, como se explica más adelante en este informe.

También, frente a la necesidad de fortalecer la integración en sus dimensiones políticas y económicas, así como de ofrecer mejores respuestas a los desafíos hemisféricos, multilaterales y de relaciones con países desarrollados, se reformó el Acuerdo de Cartagena y se creó la Comunidad Andina en 1996, cuyos mecanismos han permitido ampliar la agenda interna y externa de la integración y avanzar en la construcción de una base institucional sólida, diversificada y complementaria en sus funciones, bajo el denominado Sistema Andino de Integración²¹⁶. Por otra parte, la reforma del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en 1996, otorgó carácter supranacional al ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina y permitió contar con un sistema andino avanzado en materia de solución de controversias y de control de legalidad de las disposiciones adoptadas por los órganos comunitarios, al cual pueden acudir no sólo los gobiernos y la Secretaría General, sino los particulares²¹⁷.

A comienzos del nuevo milenio, las economías de los países andinos enfrentan dificultades en materias económicas, sociales y políticas que afectan sus procesos de desarrollo, principalmente:

²¹⁵ Declaración de Galápagos, Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación. Galápagos, Ecuador 17-18 de diciembre de 1989. En Comunidad Andina, *Documentos de las Reuniones del Consejo Presidencial Andino 1989-2002*. www.comunidadandina.org.

²¹⁶ Véase *Protocolo de Trujillo, 1996*.

²¹⁷ Véase *Protocolo de Cochabamba, 1996*. Este Protocolo entró en vigencia en 1999 y está codificado en la Decisión 472 de 1999. En el artículo 3º del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia se establece claramente que las normas comunitarias son directamente aplicables a partir de la fecha de su publicación en la *Gaceta Oficial* del Acuerdo de Cartagena, a menos que se señale una fecha posterior o en su texto se disponga que se requiere su incorporación al derecho interno.

- i) Desequilibrios aun no resueltos en el campo de las finanzas públicas y el endeudamiento interno y externo;
- ii) Desajustes externos provenientes principalmente de la volatilidad y fenómenos de contagio originados en los mercados financieros internacionales; y de medidas proteccionistas y subsidios que afectan el acceso de las exportaciones andinas;
- iii) Atrasos en la competitividad de las empresas y cadenas productivas como resultado de sobrecostos y deficiencias en sus sistemas regulatorios;
- iv) Desempleo, empleo precario y graves problemas de exclusión social, donde a situaciones de elevada pobreza e indigencia se suman las desigualdades en la distribución de la riqueza y en el acceso a oportunidades de progreso; y
- v) Debilidad de los sistemas políticos y amenazas a la gobernabilidad democrática en los países miembros.

En la fase actual del proceso de globalización, entendida ésta como la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter regional, nacional o local, se presentan tanto riesgos como oportunidades para el desarrollo de los países miembros²¹⁸.

De un lado, la globalización abre nuevos caminos para acelerar el desarrollo de los países andinos, entre otras razones por la posibilidad de beneficiarse de los drásticos cambios en los espacios y tiempos que surgen de la sociedad de la información; el aprovechamiento de la liberalización de mercados que permiten tanto el multilateralismo como el regionalismo; el acceso a nuevas tecnologías a bajos costos; la revalorización de las ventajas comparativas ambientales; y la participación en la expansión de valores democráticos y mecanismos internacionales que propenden por la defensa de una ciudadanía global con plena vigencia de los derechos humanos.

Pero también la globalización conlleva serios riesgos, tales como las nuevas fuentes de inestabilidad, especialmente financiera; pérdida de participación y exclusión de aquellos sectores productivos y naciones que no estén adecuadamente preparados para las exigencias de competitividad en mercados externos e internos; insuficiente aprovechamiento del potencial exportador por el efecto de las políticas de subsidios y ayudas internas y medidas proteccionistas de países desarrollados; aplicación de restricciones a la libre movilidad de la mano de obra, entre otros. Estas carencias reflejan, a su vez, que la dinámica de la globalización está determinada en buena parte por el carácter desigual de los actores participantes y por la ausencia de una gobernabilidad adecuada, no sólo en el campo de las relaciones internacionales, sino en los espacios naciona-

²¹⁸ CEPAL, *Globalización y desarrollo*. Santiago, abril de 2002. Capítulo 1. www.cepal.org.

les y locales, debido al enorme contraste entre los problemas de alcance global y los procesos políticos y económicos a nivel local²¹⁹.

En este contexto, a comienzos del presente siglo XXI se han hecho evidentes nuevos debates y tensiones en la Comunidad Andina, principalmente en torno a:

- i) Los alcances que los países miembros quieren dar al modelo andino de integración y su pertinencia para las agendas internas de desarrollo.
- ii) El papel que le correspondería a la integración subregional y regional como estrategia para apoyar los esfuerzos de inserción internacional de las economías andinas en las corrientes de intercambio e inversiones.
- iii) Los beneficios económicos, sociales y políticos que los países aspiran seguir obteniendo del proceso de integración y la necesidad de su permanente valoración, para avanzar en el perfeccionamiento de los principales mecanismos del proceso de integración.

PRINCIPALES AVANCES Y FORTALEZAS DE LA INTEGRACIÓN ANDINA

En 37 años de integración andina se han obtenido importantes logros en diversos

campos de la agenda de la integración, especialmente en cuanto a: i) la formación de un mercado ampliado que ha dado lugar a un fuerte dinamismo y apreciable calidad de los flujos de comercio intracomunitario, con beneficios palpables en los procesos de inversión y generación de empleo; ii) la gestación de un sólido *patrimonio jurídico e institucional* reconocido internacionalmente; y iii) la generación de una *concertación política* al más alto nivel que permite desarrollar una agenda diversa que busca contribuir al desarrollo, la inserción externa y la consolidación democrática en los cinco países.

A. Avances en la formación de un Mercado Ampliado Subregional

En el contexto de la meta del Acuerdo de Cartagena de procurar un mejoramiento persistente del nivel de vida de los habitantes de la Subregión, los países miembros se plantearon la formación de un mercado común latinoamericano como el propósito integracionista a alcanzar a largo plazo. En el tránsito hacia dicho objetivo, el Acuerdo estableció mecanismos y plazos para la conformación de una zona de libre comercio y de una unión aduanera. El Tratado no hace referencia a un mercado común andino, pero los instrumentos previstos en el Tratado permitirían avanzar gradualmente hacia formas avanzadas de integración, tal como lo ha planteado en

²¹⁹ La globalización es pues un proceso complejo y cambiante que afecta no sólo a los sectores productivos, sino las relaciones de poder entre estados y agentes económicos en escenarios altamente competitivos y de crecientes flujos monetarios y de inversiones. Hugon Phillipe, *Economie Politique Internationale et Mondialisation*. París, Económica, 1997, Ibid.

varias oportunidades el Consejo Presidencial Andino²²⁰. A continuación se resumen los principales logros alcanzados en materia de concreción de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

1. Libre circulación de bienes

El proceso de integración comercial en la Comunidad Andina se basa en ciertos principios y reglas bajos los cuales se otorgan ventajas al intercambio de bienes entre los países miembros. Dichos principios se encuentran establecidos en el propio Acuerdo de Cartagena y han sido desarrollados por normativa secundaria, así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Ellos son, en esencia, los siguientes:

- 1) El trato nacional, determinado de manera expresa en relación con los impuestos, tasas y gravámenes nacionales (artículo 75 del Acuerdo de Cartagena) y por un

desarrollo jurisprudencial respecto a otros ámbitos²²¹;

- 2) La prohibición de imponer gravámenes y restricciones al comercio intracomunitario, contenida en el Capítulo VI “Programa de Liberación”, artículos 72, 73 y 74 del Acuerdo de Cartagena;
- 3) El carácter automático e irreversible del Programa de Liberación, artículo 76 del Acuerdo de Cartagena;
- 4) El trato de la nación más favorecida, establecido por el artículo 139 del Acuerdo de Cartagena;
- 5) La posibilidad de aplicación de normas para corregir prácticas que distorsionen la competencia, así como de imposición de salvaguardias en determinados casos, según lo establecido en los Capítulos IX, X y XI del Acuerdo de Cartagena²²²;

²²⁰ En efecto, el programa de liberación, el AEC y otras regulaciones para la formación de un mercado ampliado de bienes, servicios y factores; la armonización de políticas económicas y sociales; los programas de cooperación en diversos campos del desarrollo; el principio de supranacionalidad y los mecanismos de solución de controversias consolidados a partir de la entrada en vigencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; la política exterior y de relaciones con países y bloques económicos extrarregionales; y la creación de un sistema andino de órganos e instituciones responsables de profundizar la integración andina y promover su proyección externa, permitirían avanzar gradualmente hacia esquemas avanzados de integración entre los países miembros, tales como un mercado común en el largo plazo.

²²¹ Los conceptos emitidos por el Tribunal permiten sostener que los productos originarios de los países miembros deben disfrutar de trato nacional y no discriminatorio, no sólo en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes, sino ‘en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y uso de estos productos en el mercado interior’ según el lenguaje de la OMC y del G-3. ver *Sentencia* emitida en el proceso 3-AI-97, publicada en la G.O.A.C. No. 422 de 30 de marzo de 1999.

²²² En casos excepcionales se permite la aplicación de salvaguardias por problemas de balanza de pagos (artículo 95 del Acuerdo); perjuicios por programa de liberación (artículo 96); productos específicos (artículo 97); y devaluación monetaria (artículo 98). Además se pueden limitar importaciones a determinados productos agropecuarios al amparo de los artículos 90 y 91. La posible aplicación de medidas de salvaguardia a productos provenientes de terceros países está regulada en la Decisión 452 de 1999.

- 6) El establecimiento de una protección externa común, acorde con lo determinado por el Capítulo VIII del Acuerdo de Cartagena.

Merced al Programa de Liberación, el comercio de bienes entre Bolivia, Colombia y Ecuador goza desde 1993 de liberación total, lo que significa que las mercaderías originarias de estos países ingresan sin pagar aranceles al territorio de cada uno de ellos. Los tres países conformaron desde entonces una zona de libre comercio, a la que se incorporó plenamente el Perú, de acuerdo con un cronograma de liberación que se estableció desde 1997 a través de la Decisión 414 y que culminó en 2005. En efecto, el intercambio comercial con Perú se liberalizó completamente en diciembre de 2005, con lo cual se perfeccionó la zona de libre comercio.

Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena el 22 de abril de 2006, perdiendo su calidad de País Miembro. No obstante, en virtud de la Decisión 641 y del Memorando de Entendimiento suscrito entre los países miembros y dicho país en agosto de 2006, se han mantenido vigentes las ventajas recibidas

y otorgadas al amparo del programa de liberación de bienes en la Subregión²²³.

Para asegurar el libre comercio entre los países andinos se establecieron determinadas regulaciones comunitarias que permitan administrar y lograr la operación efectiva del mercado ampliado. Entre ellas se destacan las normas de origen, los reglamentos técnicos y medidas sanitarias, así como los dispositivos para prevenir y corregir prácticas que puedan distorsionar la libre competencia. Al respecto:

- Las normas de origen establecen las condiciones mínimas y procedimientos que deben cumplir las mercancías para ser consideradas originarias y están reguladas en las decisiones 416 y 417 de 1997.
- Las disposiciones sobre reglamentos técnicos contenidas en la decisión 506 de 2001 sobre reconocimiento y aceptación de certificados de productos que se comercialicen en la Comunidad Andina, constituyen un paso importante en el proceso de eliminación de obstáculos técnicos innecesarios al comercio²²⁴.

²²³ Los países miembros y Venezuela definirán normas aplicables al espacio de libre comercio entre las partes, en materia de normas técnicas y sanitarias, salvaguardia, solución de controversias y reglas de origen.

²²⁴ La Decisión 506 simplifica las actividades de evaluación de la conformidad por parte de los países miembros, mientras se avanza en el proceso de armonización de esos instrumentos técnicos normativos dispuesto por la Decisión 419 de 1997 "Sistema Andino de Normalización, Acreditación, Ensayos, Certificación, Reglamentos Técnicos y Metrología". Esta última Decisión adopta un sistema de calidad que, además de propiciar fluidez al comercio intracomunitario a través de la eliminación de obstáculos técnicos innecesarios, incentiva la mejora de la calidad de los bienes y servicios que se producen en la Subregión. Con la aplicación de estas normas comunitarias, se busca además reforzar las instituciones de los países miembros encargadas de velar por el cumplimiento del Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio en materia de normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad.

- Las normas sanitarias y fitosanitarias operan bajo el denominado Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria (SASA), que se encarga de su armonización bajo estándares internacionales de la OMC; mejorar la sanidad animal y vegetal; contribuir al mejoramiento de la salud humana; facilitar el comercio de plantas, productos vegetales y animales y sus productos; y velar por el cumplimiento de las normas en esta materia. Está normado por la Decisión 515 de 2002 que facilita el trabajo coordinado con los Servicios Nacionales de Sanidad Agropecuaria de los países miembros²²⁵.
- Las reglas de libre competencia buscan garantizar a las empresas el libre acceso en condiciones competitivas a los bienes y servicios necesarios para la producción y transformación, fomentando la eficiencia y el bienestar de los consumidores. Están contempladas en la Decisión 608 de 2005 de la Comisión de la Comunidad Andina, que permite aplicar medidas correctivas y sancionadoras frente a conductas restrictivas que afectan los intercambios en la Subregión²²⁷.
- Las normas comunitarias aplicables a importaciones objeto de prácticas de dumping están contempladas en la Decisión 456 y son aplicables cuando las importaciones objeto de dumping sean originarias de un País Miembro de la Comunidad Andina, y en la Decisión 283 cuando los productos provienen de un tercer país.
- Las medidas comunitarias aplicables a importaciones objeto de subvenciones están reguladas en la Decisión 457 cuan-

Por otra parte, en lo que respecta a los mecanismos de “defensa comercial”, la Comunidad Andina, en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 93 del Acuerdo de Cartagena²²⁶, dispone de un conjunto de normas destinadas a prevenir o contrarrestar las distorsiones en la competencia dentro de la Subregión, generadas por prácticas de dumping y subvenciones, prácticas restrictivas de la libre competencia y otras de efecto equivalente. Al respecto:

²²⁵ La Decisión 515 también contempla, como instrumentos de apoyo del SASA, a los procedimientos para que un País Miembro o parte de él se declare libre de una plaga o enfermedad y la creación de los Sistemas Andinos de Información y Vigilancia Epidemiológica en Sanidad Animal y de Información y Vigilancia Fitosanitaria. Adicionalmente, algunos ámbitos regulados de la sanidad agropecuaria son, entre otros, los requisitos y procedimientos armonizados para el registro y control de plaguicidas químicos de uso agrícola y las normas para el registro, control, comercialización y uso de productos veterinarios en la Comunidad Andina (decisiones 436 de 1998 y 483 de 2000).

²²⁶ “Artículo 93.- Antes del 31 de diciembre de 1971 la Comisión adoptará, a propuesta de la Secretaría General, las normas indispensables para prevenir o corregir las prácticas que puedan distorsionar la competencia dentro de la Subregión, tales como “dumping”, manipulaciones indebidas de los precios, maniobras destinadas a perturbar el abastecimiento normal de materias primas y otras de efecto equivalente. En este orden de ideas, la Comisión contemplará los problemas que puedan derivarse de la aplicación de los gravámenes y otras restricciones a las exportaciones. Corresponderá a la Secretaría General velar por la aplicación de dichas normas en los casos particulares que se denuncien”.

²²⁷ Se excluyen las prácticas con origen y efecto en un único país miembro u otras situaciones no previstas, las que se registrarán por las legislaciones nacionales de los respectivos países miembros.

do las importaciones objeto de dumping son originarias de un País Miembro de la Comunidad Andina, y en la Decisión 283 cuando los productos se importan de un tercer país.

Otro ámbito de importancia para garantizar la libre movilidad de bienes se refiere a la normativa aduanera. La Comunidad Andina cuenta con legislación comunitaria sobre una serie de instrumentos aduaneros que facilitan las transacciones comerciales. Entre ellos, figuran la Nomenclatura Común Andina (Decisión 570), las normas sobre Valoración Aduanera (Decisión 571), la Declaración Andina de Valor (Decisión 379), Tránsito Aduanero Internacional (Decisión 617), la Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los países miembros de la Comunidad Andina (Decisión 478), el Arancel Integrado Andino “ARIAN” (Decisión 572) y el Régimen Andino sobre Control Aduanero (Decisión 574).

Finalmente, en cuanto al establecimiento del arancel externo común, éste fue adoptado inicialmente mediante Decisión 370 de 1994, salvo por Perú, y su puesta en vigencia, el 1º de febrero de 1995, permitió configurar parcialmente una Unión Aduanera²²⁸. Posteriormente, la Decisión 535 de 2002 estableció una nueva estructura arancelaria para los cinco países, cuya entrada en vigencia ha sido postergada hasta tanto se adopte una Política

Arancelaria Común. Otras disposiciones que tienen efecto directo sobre la política arancelaria frente a terceros países son el Sistema Andino de Franjas de Precios Agrícolas (Decisión 371) y el Convenio Automotor entre Colombia, Ecuador y Venezuela.

Aunque el comercio intracomunitario ha registrado participaciones relativamente bajas, de alrededor del 10%, en las ventas al mundo, ello obedece principalmente a la composición de las exportaciones totales de los países miembros, donde hay una alta participación de productos primarios y basados en recursos naturales que se colocan principalmente en los mercados de países desarrollados. Sin embargo, excluyendo productos como el petróleo, el comercio interandino representa porcentajes entre el 15% y el 20%.

Por otra parte, es destacable la diversificación de los flujos de intercambio en el mercado andino, caracterizados por su intensidad en productos manufacturados. El Gráfico 2 muestra el notable dinamismo de las exportaciones de manufacturas clasificadas de acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme, CIIU, para el período 1990-2004. En balance, se aprecia que dichas exportaciones dirigidas hacia terceros países se duplicaron en esos años, pero las dirigidas a la Comunidad Andina se sextuplicaron. En esta forma, el mercado andino hoy representa un elevado porcentaje de las manufacturas de alto valor agregado exportadas al mundo. Este

²²⁸ El mecanismo cuenta con una estructura escalonada de 4 niveles básicos de 5%, 10%, 15% y 20% (Anexo 1 de la Decisión 370) y con una serie de modalidades de diferimiento arancelario que permiten a los países apartarse de la estructura básica mediante reglas establecidas en la misma Decisión. Bolivia, en su condición de país mediterráneo, aplica dos niveles de 5% y 10%.

comercio es, además, muy intensivo en empleo y, como lo demuestran diversos estudios, se ha convertido en una plataforma de aprendizaje para las exportaciones de los países andinos a los mercados de países industrializados²²⁹.

2. Liberalización de los servicios

En desarrollo de los postulados previstos en el Acuerdo de Cartagena, la Comisión de la Comunidad Andina ha aprobado varias decisiones dirigidas a propiciar un espacio comunitario para la libre circulación de los servicios y a regular de manera especial la integración de algunos de ellos²³⁰. En este contexto, se expidió una Decisión marco para regular una amplia liberalización de todos los servicios y Decisiones específicas sobre Transporte, Telecomunicaciones y Turismo.

Mediante Decisión 439 de 1998 “Marco general de principios y normas para la liberalización del comercio de servicios en la Comunidad Andina”, se establecieron reglas y compromisos para el levantamiento de las disposiciones nacionales (de gobiernos centrales, regionales o locales) que impidan o dificulten

la prestación de servicios; i) desde el territorio de un país miembro al territorio de otro país miembro; ii) en el territorio de un país miembro a un consumidor de otro país miembro; iii) por conducto de la presencia comercial de empresas prestadoras de servicios de un país miembro en el territorio de otro país miembro; y iv) por personas naturales de un país miembro en territorio de otro país miembro²³¹. Los principios y compromisos asumidos en este campo abarcan acceso a mercados, nación más favorecida, trato nacional, transparencia, *statu quo*, y facilitación del libre tránsito y presencia temporal de las personas naturales o físicas, así como empleados de empresas prestadoras de servicios.

Al liberalizarse bajo dicho marco los servicios en el mercado andino, los países miembros acordaron elaborar un inventario de medidas contrarias a los principios de acceso y trato nacional, las cuales serían levantadas de manera gradual y progresiva a través de negociaciones anuales. En todo caso, se convino que a más tardar en el año 2005 estaba previsto culminar el proceso de liberalización del comercio intrasubregional de servicios, mediante el levantamiento de las medidas mantenidas

²²⁹ Véase Secretaría General, *Perspectivas de la Unión Aduanera*. Documento SG/di 568/Rev. 1, diciembre de 2003. Lima, Perú. Se estima que los flujos del comercio interregional generan más de 700.000 empleos directos.

²³⁰ La liberalización del comercio de servicios es la consecuencia lógica y complementaria de la liberación del comercio de mercancías; los servicios participan cada vez en mayor proporción en la producción de bienes y la eliminación de restricciones a su intercambio en el mercado andino contribuye a mejoras de productividad que se transfieren al resto del aparato productivo y favorecen en últimas a los consumidores andinos.

²³¹ Se excluyeron los servicios suministrados en ejercicio de las facultades gubernamentales, aunque la adquisición de servicios por órganos gubernamentales o entidades públicas quedó sujeta al trato nacional. Por otra parte, se estableció que el marco regulatorio no sería aplicable a la liberalización de los servicios de transporte aéreo.

²³² Mediante la Decisión 510 de 2001 se adoptó el mencionado inventario de medidas restrictivas del comercio de servicios. Dicho inventario incorpora todas las medidas de alcance nacional restrictivas del acceso a mercado y/o trato nacional, vigentes al 17 de junio de 1998.

por cada país miembro²³². Por otra parte, la Comisión estableció la posibilidad de acordar tratamientos sectoriales mediante decisiones con normas especiales. Al respecto, en desarrollo de la Decisión 634 de 2006 los países miembros se encuentran definiendo algunos sectores que serían objeto de regulaciones comunitarias.

Así, en cuanto al transporte, se cuenta con dispositivos comunitarios para facilitar la prestación de los correspondientes servicios en sus diferentes modalidades. Actualmente, todos los modos de transporte, incluyendo el multimodal, poseen normas específicas que establecen principios y criterios necesarios para realizar eficientemente las operaciones en el mercado andino. En efecto:

En transporte terrestre²³³, se ha desarrollado normativa relativa a pasajeros y mercancías, con la finalidad de asegurar la eficiencia del servicio, determinando en forma precisa las condiciones del contrato y la responsabilidad del transportista y usuarios.

En transporte marítimo²³⁴, se eliminó la reserva de carga a nivel andino, lo que permitió una significativa reducción de fletes y una mayor oferta de bodega para el comercio de productos. Adicionalmente, se delinearon las denominadas Políticas para el Desarrollo de la Marina Mercante en los Países Andinos, cuyo objetivo es la armonización de políticas

de transporte marítimo y la mejora en la competitividad de las empresas del sector.

En transporte aéreo²³⁵, se estableció una política de cielos abiertos dentro de la Subregión. Con ella, se pasó de la existencia de líneas de bandera con derecho exclusivo de prestar servicio de transporte aéreo internacional, a una multiplicación de empresas que gozan de ese beneficio, con libre acceso al mercado y sin discriminación. Los resultados fueron nuevas rutas, nuevas empresas aéreas y mejores servicios a los usuarios.

En transporte multimodal²³⁶, la Comunidad Andina adoptó una normativa comunitaria que crea las condiciones jurídicas para fomentar y estimular la oferta y prestación de los servicios correspondientes.

La liberalización de los servicios de telecomunicaciones fue acordada por medio de la Decisión 462 de 1999, excepto los de radio-difusión sonora y televisión. Se dispuso que los países miembros garanticen la aplicación de los principios de acceso a mercado y trato nacional. La Decisión cuenta con un programa de liberalización gradual, en virtud del cual a partir del 1 de enero de 2002 quedaron eliminadas las medidas restrictivas de todos los servicios de telecomunicaciones, incluidos los de telefonía básica local, de larga distancia nacional e internacional y los de telefonía móvil terrestre. Mediante Decisión 638 de 2006 se establecieron además lineamientos para la

²³³ Decisiones 398, 399, 467 y 491.

²³⁴ Decisiones 288, 314, 390 y 487.

²³⁵ Decisiones 582, 297, 320, 360 y 361.

²³⁶ Decisiones 331, 393 y capítulo VII Decisión 477. Para Venezuela no ha entrado en vigencia la Decisión 503, pero se eliminó el requisito de visas a través de la Decisión 603 de 2004.

protección de los usuarios de servicios de telecomunicaciones.

En materia de *turismo*, la Comisión expidió la Decisión 463 con el objetivo de fomentar el desarrollo integrado de flujos turísticos entre y hacia los países miembros. El régimen se aplica a todos los servicios y, sin perjuicio de lo previsto en la Decisión 439, reafirma la aplicación de los principios de acceso a mercado y trato nacional. De igual forma establece las condiciones para la liberalización de los servicios turísticos, el desarrollo de proyectos de interés comunitario y la eliminación de los obstáculos a los flujos de turismo en la Subregión. Por otra parte, la Decisión 498 consagró el Día del Turismo Andino (24 de mayo), y la Decisión 503 reconoció los documentos nacionales de identificación como único requisito para viajar entre las naciones de la Subregión, en calidad de turista.

3. Libre movilidad de capitales

En el Acuerdo de Cartagena el tema de las inversiones y los movimientos de capitales está regulado con diversos enfoques basados, por una parte, en la necesidad de canalizar recursos internos y externos para proveer el financiamiento de los programas y proyectos de integración (artículos 3, 59 y 70 del Acuerdo de Cartagena). Por otra parte, el ordenamiento andino plantea la conveniencia

de armonizar políticas monetarias, de pagos, financieras y fiscales, incluyendo el tratamiento a las inversiones, con miras a favorecer la circulación de capitales y el desarrollo integrado del área (artículos 51, 52, 119 del Acuerdo de Cartagena).

Particular énfasis se ha hecho en la regulación de los capitales extranjeros y de algunos aspectos relacionados con la transferencia de tecnología, como son las marcas, las patentes, las licencias y las regalías. Actualmente las legislaciones nacionales de los cinco países andinos son muy abiertas a la inversión extranjera directa (y subregional), aunque en algunos casos subsisten sectores reservados por cada país. La disposición comunitaria (Decisión 291 de 1993) que regula la inversión extranjera no establece un régimen unificado, pero proporciona un marco de definiciones, principios, derechos y regulaciones comunes que contribuye a la aproximación de las políticas nacionales. Por otra parte, la Comisión adoptó un régimen de Empresas Multinacionales Andinas (Decisión 292), como medio para facilitar la asociación de capitales de varios países miembros²³⁷.

Los flujos de inversiones guardan también relación con el desarrollo de una normativa comunitaria clara y transparente en materia de protección de la propiedad intelectual. Al respecto, los países miembros adoptaron un régimen común sobre propiedad industrial

²³⁷ Las EMA son sociedades anónimas con domicilio principal en uno de los países miembros, y que cuentan con aportes de inversionistas nacionales de dos o más países miembros no menores al 60% del capital de la empresa. Las EMA, de acuerdo con la Decisión 292, gozan, entre otras, de las siguientes ventajas: tratamiento no menos favorable al de las empresas nacionales (incluye adquisiciones de bienes o servicios del sector público); beneficios tributarios (libre exportación e importación de los aportes cuando son bienes físicos o tangibles; no doble tributación); remisión de divisas libremente convertibles para la distribución de dividendos; etc. Actualmente existen registradas aproximadamente 50 EMA.

con principios (trato nacional, NMF, salvaguarda del patrimonio biológico y genético), procedimientos y derechos relacionados con las patentes de invención, concesión de licencias, diseños industriales, registro de marcas, acciones por infracción de derechos, regulación de actos de competencia desleal, entre otras disposiciones (Decisión 486). En materia de derechos de autor, la Decisión 351 estableció una efectiva protección a los autores y demás titulares de derechos sobre obras de ingenio en el campo literario, artístico o científico. Otros acuerdos se han dirigido a establecer un régimen común sobre acceso a recursos genéticos (Decisión 391) y sobre protección a los derechos de los obtentores de variedades vegetales (Decisión 345).

Por último, los movimientos de capitales en la Comunidad Andina están estrechamente vinculados con la liberalización del comercio de servicios financieros. Al respecto, las Decisiones 439 y 638 prevén la posibilidad de desarrollar legislación comunitaria para regular la liberalización del comercio en este sector. En materia de cooperación para facilitar los flujos de inversiones en portafolio y desarrollar un mercado andino de valores, la Comisión adoptó la Decisión 624 de 2005 con la cual creó el

Comité Andino de Autoridades Reguladoras del Mercado de Valores.

4. Libre circulación de personas

En el ámbito de la libre circulación de personas la Comunidad Andina ha adelantado acciones que permitirán paulatinamente el libre movimiento de los ciudadanos de los países miembros como si pertenecieran a un solo territorio²³⁸.

En enero de 2002 entró en vigencia la Decisión 503 “Reconocimiento de documentos nacionales de identificación”, con la cual se eliminaron requisitos de visas y pasaportes entre los países miembros con excepción de Venezuela²³⁹. Con ello se permitió que los nacionales de cualquiera de los países miembros puedan ingresar a los demás países en calidad de turistas, mediante la sola presentación de uno de sus documentos nacionales, sin el requisito de visado y para permanencias de hasta 90 días. Posteriormente, en enero de 2005, entró en vigencia la Decisión 603 “Participación de la República Bolivariana de Venezuela en la Decisión 503”, que estableció que para el ingreso a este país por vía aérea sólo se necesita pasaporte, boleto aéreo de ida y vuelta, una

²³⁸ Las primeras normativas en este sentido buscaban liberalizar ciertas categorías migratorias, como fue el caso de la migración laboral, en febrero de 1977, cuando se adoptó la Decisión 116 relativa al Instrumento Andino de Migración Laboral. Así mismo, en abril de 1982, se elaboró y adoptó la Decisión 171 “Programa Andino de Desarrollo e Integración Turística”. Aunque ambas decisiones tuvieron problemas de aplicabilidad, contribuyeron a sentar las bases para la facilitación del desplazamiento de turistas, la unificación de estadísticas sobre movimientos migratorios y la incorporación de los responsables nacionales de la política de turismo.

²³⁹ Ver Disposición Transitoria Única de la Decisión 503.

carta de invitación notariada o el nombre del hotel donde se alojará²⁴⁰.

Otros mecanismos andinos para fomentar la libre movilidad de las personas son los siguientes:

- La Decisión 397 de 1996 que crea la “Tarjeta Andina de Migración (TAM)” como único documento de control migratorio y estadístico de uso obligatorio, para el ingreso y salida de personas del territorio de los países miembros. Establece unas variables mínimas de información que deben llenarse y deja en libertad a los países miembros para definir su formato.
- La Decisión 504 de 2003 que adopta el documento denominado “Pasaporte Andino”, el cual estará basado en un modelo uniforme y podrá ser utilizado por los nacionales de los países miembros en sus movimientos migratorios. El Pasaporte Andino entrará en vigencia a más tardar el 31 de diciembre de 2006²⁴¹. En julio de 2002 se adoptó la Decisión 525 mediante la cual se establecieron las “Características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y seguridad del Pasaporte Andino”. Con esto, los países miembros al contar con un pasaporte de lectura mecánica y con elementos de seguridad internacionalmente reconocidos, contribuyen con la seguridad internacional, al dar mayor certeza de quien se identifica con este documento de viaje sea quien dice ser y se ponen a la vanguardia en lo que respecta a la facilitación migratoria.
- La Decisión 548 de 2003 que pone en marcha el “Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios”. Dicha Decisión establece un mecanismo en beneficio de las personas naturales nacionales de cualquiera de los países miembros de la Comunidad Andina que por diversos motivos se encuentren fuera de su país de origen²⁴².

²⁴⁰ Además, se señala en dicha norma que a más tardar el 1 de enero de 2006, el Comité Andino de Autoridades de Identificación (CAIEC) emitirá, previa evaluación, una recomendación al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores respecto a la eventual modificación o eliminación de la relación de documentos nacionales de identificación incluida en el artículo 1 de la Decisión 503. Con base en dicha recomendación, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores establecerá la fecha en que la República Bolivariana de Venezuela podrá admitir a los turistas de los países miembros con la sola presentación de uno de los documentos de identificación que se acuerden.

²⁴¹ Desde el año 2004 está siendo otorgado en Ecuador y desde el pasado 20 de septiembre se comenzó su emisión en Perú. Venezuela lo hará a partir del 15 de diciembre y Colombia y Bolivia se encuentran avanzando en su próxima emisión.

²⁴² Todo nacional de cualquier País Miembro de la Comunidad Andina que se encuentre en el territorio de un tercer Estado, o en una localidad en la que su país de origen no tenga Representación Diplomática ni Consular, podrá acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas o consulares de cualquier otro País Miembro de la Comunidad Andina.

Para el apoyo a las migraciones de larga duración o permanentes, en junio de 2003 se adoptó la Decisión 545 “Instrumento Andino de Migración Laboral”, que tiene como objetivo el establecimiento de normas que permitan la progresiva y gradual circulación y permanencia de nacionales andinos en la Subregión, con fines laborales bajo relación de dependencia.

Como complemento que propicie la libre movilidad del factor trabajo, se adoptaron disposiciones que versan sobre la seguridad social y la salud en el trabajo. En junio de 2003 se aprobó la Decisión 546, sustituida por la Decisión 583, que busca garantizar la adecuada protección social de los migrantes laborales y sus beneficiarios para que, como consecuencia de la migración, no vean mermados sus derechos sociales a través de la plena aplicación del principio de igualdad de trato o trato nacional dentro de la Subregión, conservación de sus derechos adquiridos y continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los países miembros.

En este mismo campo, se adoptó la Decisión 584 de 2004 “Sustitución de la Decisión 547, Instrumento Andino de Seguridad Social”, con el objeto de promover y regular acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los países miembros para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador. Esta Decisión se pondría en vigencia al emitirse su Reglamento, lo que se concretó con la Resolución 957 de 2005 de la Secretaría General, orientada a la protección

de la salud y seguridad de los trabajadores en su sitio de labores.

B. Avances en la construcción de un patrimonio jurídico institucional

Con la adopción del Protocolo de Trujillo el 10 de marzo de 1996, se realizó una reforma institucional de la Comunidad Andina, creando el Sistema Andino de Integración (SAI), que se orienta a la coordinación efectiva de los órganos e instituciones que lo conforman para profundizar la integración andina, promover su proyección externa y fortalecer el proceso de integración de los Países Andinos. El SAI proporciona un marco institucional esencial para el desarrollo e implementación de la normativa supranacional prevista en las normas jurídicas de la Comunidad Andina. En virtud de dicha supranacionalidad, las Decisiones de la Comisión y del Consejo de Cancilleres son de obligatorio cumplimiento, entran en vigencia a partir de la fecha de su publicación, y generan la obligación para los países de no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a la normativa comunitaria²⁴³.

La nueva estructura institucional de la Comunidad Andina permite la orientación de la política de integración por parte del Consejo Presidencial Andino; la adopción de decisiones de obligatorio cumplimiento por parte del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión; la gestión, capacidad propositiva y de vigilancia del cumplimiento del ordenamiento comunitario

²⁴³ Ver artículos 1, 2, 3 y 4 del Tratado del Tribunal, codificado en la Decisión 472 de 1999.

por parte de la Secretaría General, como órgano ejecutivo de la Comunidad; y la operación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, órgano jurisdiccional del sistema creado inicialmente en mayo de 1979, mediante Tratado inicialmente suscrito por los cinco países miembros, cuyas actuaciones están enmarcadas en la Decisión 472 de 1999 que codifica la reforma del Tratado. Mediante Decisión 633 de 2006 se determinó, a raíz de la denuncia del Acuerdo de Cartagena por parte de Venezuela, que el número de magistrados del Tribunal será igual al número de países miembros de la Comunidad Andina.

El Tribunal controla la legalidad de las normas comunitarias, mediante la acción de nulidad; interpreta las normas que conforman el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina, para asegurar la aplicación uniforme de éstas en el territorio de los países miembros y dirime diversas controversias.

De conformidad con el Tratado y el Estatuto del Tribunal (Decisión 500 de 2001) le corresponden a este organismo las siguientes funciones principales:

- Declarar la *nulidad* de las decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Comisión de la Comunidad Andina, de las Resoluciones de la Secretaría General y de los Convenios de complementación industrial y otros que adopten los países miembros entre sí, en el marco del proceso de integración subregional andino, dictados o acordados con violación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, incluso por desviación de poder.

Las impugnaciones que correspondan las pueden hacer cualquier país miembro, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina, la Secretaría General o las personas naturales o jurídicas cuando se vean afectados sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos.

- Conocer las acciones de *incumplimiento* formuladas por la Secretaría General, los países miembros o las personas naturales o jurídicas afectadas en sus derechos (siempre que no hayan acudido de manera simultánea ante los Tribunales Nacionales competentes por la misma causa). Es notable que para el período 1995/2005 el porcentaje de solución de reclamos por posibles incumplimientos es superior al 90% como resultado de la efectividad de las gestiones prejudiciales de la Secretaría y de las actuaciones del Tribunal, incluyendo la imposición de sanciones. En efecto, de aproximadamente 340 casos presentados en el mencionado período, sólo restan por solucionarse 17 casos con sentencia, considerados efectivamente como incumplimientos.
- Interpretar a través de la denominada *Interpretación Prejudicial* las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, con el fin de asegurar su aplicación uniforme en la Subregión por los jueces subregionales.
- Conocer los recursos por *omisión o inactividad*, cuando el Consejo Andino de

Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina o la Secretaría General se abstuvieran de cumplir una actividad a la que estuvieran obligados, con el fin de hacer cumplir las mismas.

- Dirimir mediante *arbitraje* las controversias que se susciten por la aplicación o interpretación de contratos, convenios o acuerdos, suscritos entre órganos e instituciones del SAI o entre éstos y terceros, cuando las partes así lo acuerden.
- Conocer las controversias *laborales* que se susciten en los órganos e instituciones del SAI.

Otra importante institución del SAI es el Parlamento Andino, órgano deliberante que representa a los pueblos de la Comunidad Andina²⁴⁴. Tiene entre sus funciones, participar en la generación de la normativa comunitaria mediante sugerencias dirigidas a los órganos del SAI; asimismo, la atribución de promover la armonización de las legislaciones de los países miembros y las relaciones de coopera-

ción y coordinación con los Parlamentos de los países miembros y de los terceros países. Hasta el presente los parlamentarios andinos por Ecuador y Perú han sido designados por elección popular.

Entre los denominados órganos consultivos se encuentran el Consejo Consultivo Empresarial (decisiones 442 y 464) y el Consejo Consultivo Laboral que actualmente se rige por las decisiones 441, 464 y 494 de la Comisión de la Comunidad Andina.

La Corporación Andina de Fomento (CAF), como institución financiera multilateral es el órgano que apoya proyectos de inversión, desarrollo e integración de los países miembros. A inicios de la década de los noventa la CAF abrió su capital accionario a otros socios de América Latina y el Caribe, lo que ha permitido expandir su vocación integracionista y ampliar sus campos de acción, convirtiéndose así en la institución financiera más importante del proceso de integración y pilar fundamental para respaldar proyectos e iniciativas en la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones, de reciente creación²⁴⁵.

²⁴⁴ Tiene sus orígenes en la Declaración de Caracas del 27 de septiembre de 1979 por la cual se determinó la constitución del Parlamento Andino y en el Acta de Panamá del 2 de octubre de 1979 por la cual se suscribió su Tratado Constitutivo, el mismo que entró en vigencia en enero de 1984, al ser ratificado por los Estados Miembros, acordándose además que la sede del Parlamento Andino sería la Ciudad de Santafé de Bogotá. Sin embargo, posteriormente en 1997, en la ciudad de Sucre - Bolivia, se suscribió por parte de los representantes de los estados miembros, un nuevo Tratado Constitutivo, que reemplazó al anterior y en este mismo año se firmó el Protocolo Adicional sobre Elecciones Directas.

²⁴⁵ La CAF ofrece una diversidad de servicios similares a los de un banco comercial, de desarrollo y de inversión, particularmente aquéllos que potencian las ventajas competitivas de la Corporación en las áreas de infraestructura, industria y sistemas financieros, que propician la integración de la acción pública y privada en los países accionistas y que fortalecen su rol catalítico, innovador e integrador en la región, y están dirigidos tanto a los gobiernos de los países accionistas, como a las instituciones públicas y empresas privadas o mixtas que operan en estas naciones.

El Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) fue creado en 1976 y su Asamblea de Representantes celebrada en 1999 modificó el Convenio Constitutivo, permitiendo la adhesión de los países latinoamericanos que así lo desearan. Actualmente, el FLAR está reconocido como un organismo de derecho público internacional, y dentro de sus objetivos principales se encuentra el acudir en apoyo de las balanzas de pago de los países miembros, otorgando créditos o garantizando préstamos a terceros; contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras; y mejorar las condiciones de las inversiones de reservas internacionales efectuadas por los países miembros.

Cabe, por otro lado, mencionar la relevancia de los principales convenios que hacen parte del SAI. El primero de ellos, el Convenio Simón Rodríguez en el campo socio-laboral, firmado originalmente en 1973, desarrolla actividades en el ámbito de la armonización de normas jurídicas laborales y de seguridad social, de la formación profesional y la participación de empleadores y trabajadores en la integración subregional²⁴⁶. El segundo, el Convenio Andrés Bello, suscrito en 1970, propende por el desarrollo educativo, científico, tecnológico y cultural, así como por el

aprovechamiento del potencial de la ciencia y la tecnología para el desarrollo. El tercero, el Convenio Hipólito Unanue, tiene su origen en 1971 y su adscripción a la estructura institucional de la Comunidad Andina se produjo con la emisión de las decisiones 445 y 449. Su función principal es coordinar y apoyar los esfuerzos que realizan los países miembros, individual o colectivamente, para el mejoramiento de la salud de sus pueblos²⁴⁷.

Finalmente, la Universidad Andina Simón Bolívar es la institución académica del SAI dedicada a la investigación, la enseñanza, la formación post-universitaria y la prestación de servicios, así como el fomento al espíritu de cooperación y coordinación entre las universidades de la Subregión. Tiene su sede principal en Sucre - Bolivia.

C. Avances en la concertación política

La integración andina ha venido constituyéndose, desde sus etapas iniciales, en una herramienta valiosa para adelantar acciones conjuntas de los países miembros en foros y negociaciones internacionales en materias económicas, políticas y sociales. Las relaciones externas en ámbitos diversos no sólo están consagradas dentro de los objetivos del Acuerdo

²⁴⁶ La Octava Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada el 22 de junio de 2001 en Valencia – Venezuela, acordó la adopción del Tratado Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez, definiendo al mismo como *“el Foro de Debate, Participación y Coordinación para los temas sociolaborales de la Comunidad Andina y forma parte del Sistema Andino de Integración”*.

²⁴⁷ En noviembre del 2000 en la XXII Reunión de Ministros de Salud del Área Andina – REMSAA, realizada en Santiago de Chile, se aprobaron las líneas de acción prioritarias del organismo andino de salud: reforma en salud, salud sexual y reproductiva, vigilancia epidemiológica y salud en fronteras, emergencias y desastres y desarrollos telemáticos, telemedicina y desarrollo en salud.

(artículo 3, a) sino que son inherentes a un proceso de integración en el cual se contempla la formación de una unión aduanera que conlleva una política comercial común²⁴⁸.

El Acuerdo de Cartagena asigna al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la tarea de formular la agenda de la política exterior de los países miembros, en los asuntos que sean de interés subregional, así como orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. El Consejo desarrolla su labor bajo las Directrices del Consejo Presidencial Andino y coordina esfuerzos con la Comisión de la Comunidad Andina, órgano decisorio encargado de los asuntos de comercio e inversión²⁴⁹.

Las actuaciones conjuntas de los Cancilleres de los países miembros se vienen adelantando desde los inicios del proceso de integración. Con ocasión del denominado Mandato de Cartagena, aprobado por los Presidentes Andinos en el X Aniversario del Acuerdo de Cartagena en 1979, se encomendó a los ministros de relaciones exteriores adoptar una política externa de largo alcance en ámbitos económicos de interés común y constituirse en una instancia política orientadora del proceso de integración. A fines de la década de los años noventa, bajo la nueva Comunidad Andina, los ministros aprobaron la Decisión 458 de 1999 que contiene los lineamientos de la Política Exterior Común, la cual busca

contribuir a fortalecer la identidad y la cohesión de la Comunidad, proporcionarle una mayor presencia e influencia internacional y propiciar su articulación y convergencia con los demás procesos de integración de América Latina y el Caribe.

La política exterior andina se despliega en diversas áreas: 1) política: temas como democracia y derechos humanos, fortalecimiento del multilateralismo, seguridad y fomento de la confianza, desarrollo sostenible, drogas, corrupción, terrorismo y tráfico ilícito de armas; 2) económica: temas como promoción del libre comercio de bienes y servicios, acceso preferencial, cooperación internacional, promoción comercial y de inversiones, financiamiento internacional, sector agropecuario, energía y transporte; y 3) socio cultural: temas como identidad andina, programas de desarrollo social y patrimonio cultural.

El marco conceptual de actuación externa definido por los presidentes ha sido particularmente importante para enriquecer la política exterior andina, particularmente a partir de los años 90. En esos años la agenda externa permitió desplegar acciones en distintos escenarios, con objetivos tales como profundizar las relaciones con otros procesos de integración de América Latina, ensanchar la agenda de cooperación e integración con la Unión Europea, facilitar la participación de los países andinos en las negociaciones hemisféricas del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y

²⁴⁸ Es así como el artículo 86 del Tratado establece las bases de una política comercial común, al determinar que los gravámenes del AEC no pueden ser modificados unilateralmente, así como el compromiso de celebrar consultas antes de adquirir compromisos de carácter arancelario con países ajenos a la Subregión.

²⁴⁹ Artículos 11, 16 y 22 del Acuerdo de Cartagena.

coordinar algunas posiciones en las negociaciones de la OMC.

En cuanto a acuerdos internacionales, autorizados por la Comisión, en los que sólo participaron algunos países andinos, la Decisión 322 de 1992 facilitó negociaciones de Colombia y Venezuela, con México, para suscribir un tratado de libre comercio conocido como el Grupo de los Tres. También, en los años noventa, se suscribieron acuerdos de libre comercio de los países miembros con Chile, en forma individual.

En relación con otras experiencias sobre desgravaciones con terceros países, cabe mencionar que en 2005 entró en vigencia el Acuerdo de Complementación Económica 59 entre los estados miembros de MERCOSUR y Colombia, Ecuador y Venezuela como miembros de la CAN. Con anterioridad, en diciembre de 1996, Bolivia y el MERCOSUR ya habían suscrito el Acuerdo de Complementación Económica No. 36 para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre ambas partes. Asimismo, el 25 de agosto de 2003, Perú y MERCOSUR firmaron el Acuerdo de Complementación Económica No. 58 con el mismo objetivo. Estos avances han contribuido a sentar bases para la recién conformada Comunidad Sudamericana de Naciones en la ciudad de Cuzco en 2004, proyecto político y de desarrollo territorial de grandes dimensiones que no sólo pretende avanzar hacia la conformación gradual de una zona de libre comercio sudamericana, sino impulsar proyectos prioritarios que faciliten el desarrollo social, de

la infraestructura, el transporte, las comunicaciones, y los recursos energéticos, así como presentar posiciones políticas conjuntas y coordinadas en las relaciones internacionales de los países que integran dicha Comunidad²⁵⁰.

En cuanto a las negociaciones comerciales con Estados Unidos, tres países andinos, al amparo de las autorizaciones concedidas en la Decisión 598 de 2004, adelantaron negociaciones para firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, cuyos resultados han sido notificados a la Comunidad por dos de ellos (Perú y Colombia) y deberán sujetarse al principio de la nación más favorecida, respetar la vigencia de las normas andinas para las relaciones entre los países miembros, así como la aplicación del mecanismo andino de solución de controversias en los asuntos a dirimir entre los países andinos.

En lo referente a las relaciones entre la Comunidad Andina con la Unión Europea, en la Cumbre Presidencial de Quito se adoptó la Decisión 595 de 2004 que aprueba el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus estados miembros, instrumento que subsume y profundiza el carácter multidimensional de los vínculos birregionales, los avances logrados en el Acuerdo de 1992 y lo establecido en la Declaración de Roma de 1996. Este Acuerdo, que ya ha sido incorporado al derecho interno por parte de diez países de la Unión Europea y por Bolivia en la Comunidad Andina, se ha constituido en un paso previo para la posible

²⁵⁰ Véase “Declaración de la primera Cumbre Presidencial de la Comunidad Sudamericana de Naciones”, realizada en Brasilia el 29 y 30 de septiembre de 2005.

negociación de un Acuerdo de Asociación que incluya un esquema de cooperación, el diálogo político y una zona de libre comercio que reconozca las diferencias de desarrollo entre las partes²⁵¹.

En este contexto, es importante mencionar que en materia de lucha contra el problema mundial de las drogas, la Comunidad Andina y la Unión Europea han establecido un mecanismo de diálogo especializado en dicha materia; y cuentan con convenios específicos para apoyar el control y la fiscalización del comercio birregional de precursores químicos susceptibles de desviarse a la producción de sustancias psicotrópicas.

Finalmente, el modelo de integración, desarrollo e inserción externa sería incompleto si no se hace mención al papel que cumple la concertación política en la Comunidad Andina en otros campos, tales como el de apoyo a la gobernabilidad, la seguridad y la consolidación de las democracias andinas. En efecto, existen campos donde dicha concertación viene con-

tribuyendo a que los gobiernos enfrenten mejor los desafíos a las democracias que implican fenómenos tales como el tráfico de drogas, el terrorismo y la corrupción.

En este contexto, se han expedido por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores una serie de dispositivos, tales como la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en 2002; el Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia en 2000; la Decisión 587 de 2004 que establece los lineamientos para una Política de Seguridad Externa Común. Esta última busca enfrentar de manera coordinada las amenazas a la seguridad en la Comunidad Andina; y desarrollar y consolidar una Zona de Paz Andina, como un área libre de armas nucleares, químicas y biológicas, promoviendo mecanismos que aseguren la solución pacífica de controversias, fomenten la confianza recíproca y contribuyan a superar los factores susceptibles de generar controversias entre los países miembros²⁵².

Fuentes Fernández, Alfredo.

“Contexto histórico y avances de la integración en la Comunidad Andina”, en *Oasis* 2007 - 2008, núm. 13, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 177-196.

²⁵¹ Con respecto a esta posible negociación, cabe anotar que con ocasión de la Cumbre de Guadalajara en 2004, se señaló por la Unión Europea la necesidad de que la CAN cuente con un marco institucional plenamente operativo, concretar la creación de una unión aduanera compatible con el artículo XXIV del GATT y a reducir obstáculos no arancelarios al comercio intrarregional. Los países andinos han cumplido recientemente con las metas de valoración conjunta que se establecieron en la Cumbre de Viena entre América Latina y la Unión Europea de mayo de 2006, con lo cual se espera que en el segundo semestre de este año se pueda anunciar el inicio del proceso de negociación del Acuerdo de Asociación entre las Partes.

²⁵² En desarrollo de la Política de Seguridad Externa, se están diseñando instrumentos comunitarios relacionados con la lucha contra las drogas, erradicación de armas pequeñas, lucha contra el terrorismo, cooperación judicial y policial, y combate a la corrupción.

La alternativa al embarrancamiento del tratado que instituía una constitución para Europa

Eric Tremolada*

Profesor investigador en derecho internacional público.

Titular de la cátedra Jean Monnet.

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico:

eric.tremolada@uexternado.edu.co

¿TRATADO, CONSTITUCIÓN O AMBOS?

El derecho conformado por el conjunto de tratados constitutivos de las comunidades europeas y la Unión, es lo que se conoce como derecho primario, básico o constitucional, sin embargo, es hasta la suscripción del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa que se recurrió formalmente al término de Constitución²⁵³. Pero esta expresión, que genera controversia desde los círculos menos entendidos hasta los conformados por expertos, no solo fue incomoda sino simbólico-estratégica para una Asociación de Estados que

quería deslindarse, de la idea de Estado a través de un acuerdo internacional *sui generis*.

Cualquier conjunto de normas fundamentales más o menos formalizadas que permitan caracterizar un ordenamiento jurídico puede, en sentido positivo, denominarse Constitución y desde ese punto de vista la simplificación, modificación e innovación de la normativa básica europea lo es, no obstante, un texto que aspiraba a reconocerse en la valoración inherente de la expresión Constitución, como ideal normativo, dejaba mucho que desear²⁵⁴.

* Artículo recibido el 22 de agosto de 2007. Aceptado el 12 de septiembre de 2007.

²⁵³ Bronzini G. "Il nuovo costituzionalismo europeo: il rinnovamento necessario della teoria costituzionale", en AA.VV., *Il nuovo Trattato di Roma, Europa e processo costituente*, Roma, Ediesse, 2005, pp.18 y ss.

²⁵⁴ Pisarello Gerardo. "¿Constitucionalismo sin Constitución o Constitución sin Constitucionalismo?: Elementos para una lectura de la construcción europea en clave post-estatal", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, No. 5, Universidad de Granada, Departamento de Derecho Constitucional, 2006, pp. 245 – 278.

Adicionalmente debemos analizar qué tan constitucionalista era el tratado constitucional, más allá del simbolismo, la noción de constitucionalismo implica un sistema axiológico que en la modernidad está ligado al establecimiento de límites y vínculos al poder y, obviamente, a garantizar la autonomía de los particulares, en otras palabras, se trata de límites al poder público y también al privado (mercado), busca asignación de derechos fundamentales más allá de los derechos civiles y políticos, pretende garantías sociales, culturales y ambientales y, por supuesto, representatividad y legitimidad del poder a través de la participación directa²⁵⁵.

Así y como enfatiza el profesor Pisarello, el tratado constitucional era decepcionante no solo por su corta participación, sino por su contenido, pues se trataba de una constitución escasamente constitucionalista; aunque por su forma de creación (un tratado negociado, autenticado y sujeto a ratificación) abrió en la Unión un inédito espacio de discusión crítico, plural y conflictivo, dimensión en la que podía surgir su constitucionalización genuinamente garantista y democrática. Cuando una Constitución obedece a un amplio impulso democrático, no puede limitarse -como sucedió en este caso- a revelar lo ya existente, debe suponer el cambio de un orden imperfecto y excluyente por uno mejor y más inclusivo²⁵⁶.

Ahora bien, si quisiéramos ver al realmente no nacido Tratado Constitucional, como un

simple tratado, también sería decepcionante, toda vez que desconoceríamos las implicaciones formales y materiales de la terminología empleada²⁵⁷.

Para comprender las razones por las que se optó por un tratado constitucional reuniendo elementos de distinta naturaleza que se evidencian desde su denominación, es necesario remontarnos a un año después del Tratado de Niza, el Consejo Europeo, reunido en Laeken, adoptó el 15 de diciembre de 2001 una Declaración sobre el Futuro de la Unión Europea, conocida como la Declaración de Laeken, por la que la Unión se comprometía a ser más democrática, transparente y eficaz.

En Laeken se planteaban sesenta preguntas clave sobre el futuro de la Unión, articuladas en torno a cuatro temas: reparto y definición de las competencias, simplificación de los Tratados, la arquitectura institucional y el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos. Para encontrar respuestas a estos interrogantes, la Declaración convocó una Convención que tuvo el cometido de examinar las cuestiones esenciales que plantea el desarrollo de la Unión en el futuro, a fin de garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la Conferencia Intergubernamental del 2004.

Los trabajos de la Convención llegaron a su término el 10 de julio de 2003, después de que se alcanzara un acuerdo sobre la propuesta

²⁵⁵ Véase: Ferrajoli L. *El derecho como sistema de garantías en derechos y garantías. La ley más débil*, Madrid, Trotta, 1999, pp. 15 y ss. y Nino C. S. *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.

²⁵⁶ Pisarello Gerardo. *¿Constitucionalismo sin constitución o constitución sin constitucionalismo?: elementos para una lectura de la construcción europea en clave post-estatal*, Op.cit., p. 248 y ss.

²⁵⁷ Ibidem.

de Constitución Europea. El 18 de junio de 2004, los Jefes de Estado y de Gobierno de los estados miembros llegaron a un acuerdo, tras hacer determinadas concesiones, sobre el proyecto de Constitución Europea elaborado por la Convención²⁵⁸.

Pero Bruselas insistió en la profundización y ampliación de la Unión Europea por vía convencional, primero por el rechazo irlandés a Niza, que hizo suponer que la lógica eficiente y funcional para adecuarse institucionalmente a 25 ya era muy arriesgada para pensar en otra opción y, segundo, porque el término constitución en medio de un tratado busca una legitimación simbólica que no se había conseguido, pese a las expresiones de “gobernanza y constitución” usadas por Bruselas desde el entredicho irlandés al tratado de Niza y las sucesivas cumbres europeas²⁵⁹.

De esta manera se suscribe el nonato Tratado Constitucional impulsado por tecnócratas de Bruselas, respaldado por la tentación soberanista de los estados y alejado del poder constituyente popular, aunque en su artículo I-1. se proclamaba “la voluntad de los ciudadanos”. Un tratado no es un instrumento de democratización, y menos uno que pretendía ser constitución y que no se engendraba en la

discusión de una asamblea constituyente elegida por sufragio universal.

Recordemos que la Convención de Laeken, por medio de su Presidium y Secretariado, privilegiaba a los ejecutivos en las discusiones, en las que participaron políticos afines a los tecnócratas de Bruselas, entre ellos dos ex jefes de Estado, seis ex primer ministros, cincuenta ministros, cincuenta y seis representantes de los parlamentos nacionales de los estados miembros y países candidatos, veintiocho representantes de gobierno, dieciséis miembros del Parlamento Europeo y dos de la Comisión. Esta convención también careció de legitimidad descendente, pues pese a la presión de grupos políticos europeos exigiendo referéndum populares simultáneos, se optó por diferentes procesos de ratificación apelando al principio soberanista de autonomía institucional²⁶⁰.

ESTRATEGIAS FALLIDAS PARA SUPERAR SUS PATOLOGÍAS

Auxiliados por las reflexiones sobre el futuro de la Unión que elaborará la Secretaría de Estado española para la Unión Europea, sintetizaremos en este apartado los posibles escenarios planteados para salvar total o par-

²⁵⁸ Portal de la Unión Europea, Glosario, Declaración de Laeken, consultado el 1 de marzo de 2007 http://europa.eu/scadplus/glossary/laeken_declaration_es.htm

²⁵⁹ Pisarello Gerardo. *¿Constitucionalismo sin constitución o constitución sin constitucionalismo?: elementos para una lectura de la construcción europea en clave post-estatal*, Op.cit., p. 250.

²⁶⁰ *Ibidem*.

cialmente el contenido del tratado constitucional²⁶¹. El primero de ellos, avalado por la veintena de países del grupo que se denominó “los amigos de Madrid”, perseguía la entrada en vigor del texto autenticado en Roma el 28 de octubre de 2004, siempre que un nuevo gobierno holandés y un nuevo presidente francés, hubiesen asumido el costo político de un nuevo referéndum sobre el mismo texto y que éste hubiese sido positivo, escenario en el que obviamente se hubieren necesitado, además, las ratificaciones afirmativas faltantes de Irlanda, Portugal -que en la reunión de estos amigos de la Constitución prometieron un sí- y, las de Reino Unido, Polonia, República Checa, Suecia y Dinamarca²⁶².

Otra posibilidad era modificar el tratado constitucional, eliminando lo negativo haciendo retoques prudentes y simbólicos que permitirían mantener la simplificación y codificación del derecho primario de la Unión (nunca renegociación total).

Sin embargo, al hablar de modificación no sólo implicaba eliminar asuntos controversiales como veremos más adelante, sino añadir cosas nuevas que se discutieron por muchos meses. Entre estas cosas para añadir se hablaba de incorporar un protocolo social que mejoraría la discusión en Francia, pero al mismo tiempo aumentaría el riesgo de ratificación en

el Reino Unido, en Polonia e incluso de alguno de los otros nuevos estados.

También se habló de la necesidad de incluir un precepto relativo al cambio climático, lo que indiscutiblemente hubiera mejorado el debate interno del Reino Unido a favor del tratado constitucional.

Pero indiscutiblemente el tema por añadir que tuvo mayor aceptación en todos los países miembros, consistía en la inclusión de unos requisitos y criterios claros que debían cumplir los candidatos a la adhesión, inclusión que hubiese sido sumamente positiva en un eventual nuevo referéndum en Francia y Holanda.

El Tratado Constitucional se componía de cuatro partes: I. Asuntos institucionales, II. Carta de derechos fundamentales, III. Políticas y IV. Disposiciones generales y finales. Algunos, irresponsablemente llegaron a sugerir la eliminación de la parte III, olvidando que dentro de sus 323 artículos estaban contenidos los tratados vigentes de la Comunidad Europea y de la Unión Europea y las innovaciones en materia de votaciones, composición de la Comisión y ministro de relaciones exteriores. Además, prescindir de la parte III restaría todo el sentido a la parte I.

Surgió así otra posibilidad más realista de reducción material del Tratado Constitucional, manteniendo los contenidos de la parte

²⁶¹ Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea (II). Actualización del Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados DT; Secretaría de Estado española para la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; DT No. 8/2007 – 28.02.2007 consultado el 30 de marzo de 2007 en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Europa/DT8-2007.

²⁶² Roy, Joaquín. “Unión Europea: Los amigos de Madrid, *Inter Press Service*, Columnistas”, 30 de enero de 2007, consultado el 15 de marzo de 2007 en: http://www.ipsenespanol.net/nota_col.asp?idnews=39984.

I y todas las novedades incluidas en la parte III, la Carta de derechos fundamentales se conservaría en un anexo vinculante y se eliminaría la parte IV. Obviamente esta alternativa implicaba renunciar al valor agregado más importante de la mal llamada Constitución, esto era la simplificación y codificación de todo el derecho primario y, en últimas, no era otra cosa distinta que proseguir con un nuevo Tratado como los constitutivos que mantendrían su vigencia.

Por lo anterior, las discusiones se centraron en estudiar alternativas sobre el contenido de un tratado más modesto que recogería lo estrictamente esencial del Tratado Constitucional y que coexistiría con todos los tratados constitutivos. Adicionalmente, a esta propuesta denominada por unos como “Tratado Fundamental”, se buscaría eliminar la necesidad jurídica y/o política de las ratificaciones por referéndum especialmente en Francia y en el Reino Unido. Cosa poco probable después de la profundización del debate entre la ciudadanía europea que difícilmente querrá marginarse de esta discusión, situación que por cierto se agrava en el caso de Irlanda por las previsiones constitucionales en este sentido²⁶³.

Entre las propuestas más elaboradas para proseguir con tratados como los constitutivos se destacaron en primer lugar, la del entonces

candidato hoy presidente de Francia Nicolás Sarkozy, lanzada en septiembre de 2006 en el *thinK thank* de la Fundación Robert Schuman y los Amigos de Europa. Proponía un mini tratado que mantendría las partes I de asuntos institucionales y la IV sobre disposiciones generales y finales, mantendría de la III solo lo estrictamente necesario para el correcto funcionamiento de las instituciones y, respecto de la Carta de Derechos Fundamentales contenida en la parte II se consideraba superflua por que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas suplió con doctrina jurisprudencial a lo largo de los años este vacío. De esta manera el mini tratado ayudaría a superar el accidentado proceso de ratificación del tratado Constitucional y para el 2009 proponía otro tratado que se trabajaría en una convención que estudiaría una gran reforma²⁶⁴.

La idea de salvar la crisis con dos tratados, hace también parte de la alternativa planteada por Nicolás Schmidt, ministro de asuntos exteriores e inmigración de Luxemburgo, quien sugería la modificación de Niza por medio de una nueva Conferencia Intergubernamental que salvaría en un primer tratado la parte I y II (asuntos institucionales y Carta de Derechos Fundamentales). Lo restante del tratado que instituía la Constitución se debía estudiar en otra Convención Intergubernamental en el 2009²⁶⁵.

²⁶³ Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea (II). Actualización del Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados DT; Secretaría de Estado española para la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; DT No. 8/2007 – 28.02.2007 consultado el 30 de marzo de 2007 en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Europa/DT8-2007.

²⁶⁴ *Ibidem*.

²⁶⁵ Schmidt Nicolas, “*Pour la Constitution européennequelle voie de sortie?*”, Tageblatt, Le Jeudi (septiembre 2006).

Por su parte, Massimo D' Alema, ministro de asuntos exteriores de Italia, con el propósito de que no se viera amenazado el funcionamiento de una Unión ampliada, propuso un *core treaty* que recogería la esencia del tratado Constitucional, fundamentalmente lo relativo al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la Presidencia estable del Consejo Europeo, la extensión del voto por mayoría cualificada y la iniciativa legislativa popular. Al igual que en la propuesta del llamado tratado Fundamental, la Carta de Derechos Fundamentales se conservaría en un anexo vinculante²⁶⁶.

Jo Leinen, Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, sugirió un nuevo tratado que en una sola fase incluya tres de las cuatro partes del tratado Constitucional (asuntos institucionales, Carta de Derechos Fundamentales y disposiciones generales y finales) conservando, además, las innovaciones que se incluían en la parte de políticas del instrumento no nacido²⁶⁷.

Finalmente, Andrew Duff, británico liberal, miembro del Parlamento Europeo propuso un ambicioso plan B que preservaría y añadiría temas del agonizante tratado. Buscaba preser-

var la parte I sobre las instituciones y a la cual se debía subordinar la parte III de políticas y funcionamiento. Para que ganara visibilidad la Carta de Derechos Fundamentales proponía un protocolo anexo.

Pretendía además, que se reforzara la gobernanza económica introduciendo la agenda de Lisboa, que se subrayara la dimensión social dejando abierta la posibilidad de que los estados miembros que quisieran suscribieran un protocolo social, que se resaltaran las acciones encaminadas a prevenir el cambio climático y que se incluyeran criterios para la adhesión de nuevos estados²⁶⁸.

Todas estas estrategias pragmáticas alejadas del proyecto inicial surgen cuando se empieza a evidenciar que el tratado Constitucional agoniza y que era impensable obtener la totalidad de las ratificaciones. Usando la analogía de Araceli Mangas se encontraban frente a un barco encallado y no sabían si dejarlo hundir salvando las mercancías más valiosas o decidirían reflotarlo soltando el lastre que sea necesario²⁶⁹. En todo caso el liderazgo, después de ese largo período de reflexión, estaba en manos de Alemania que debería consensuar la solución al embarrancamiento.

²⁶⁶ D' Alema Massimo. "La seconda occasione dell' Europa", *La Repubblica*, 27 de octubre de 2006.

²⁶⁷ Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea (II). Actualización del Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados DT; Secretaría de Estado Española para la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; DT No. 8/2007-28.02.2007 consultado el 30 de marzo de 2007 en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Europa/DT8-2007.

²⁶⁸ Duff Andrew, "Plan B: comment sauver la Constitution européenne", *Notre Europe, Etudes et Recherches*, No. 52 (cfr. www.notre-europe.eu).

²⁶⁹ Mangas Araceli, *El rescate del Tratado Constitucional: ¿qué y cómo se puede salvar?*, Boletín del Real Instituto Elcano, ARI No. 17/2007 – 12.02.2007.

EL TÍMIDO ROL DE LA PRESIDENCIA ALEMANA

Alemania considerada una de las locomotoras de las Comunidades Europeas, que venía apostándole fuerte a una comunidad mayor y más integrada, en medio de una trascendental crisis para el futuro de la Unión, asumió el primer semestre del 2007 la Presidencia del Consejo en forma vacilante al punto que su gestión será recordada como una más de las de simple trámite²⁷⁰.

El titubeo alemán se puede explicar en las dificultades que encontró al conciliar sus agendas interna y externa que tienen expectativas diferentes. Si bien al inicio del gobierno de los conservadores liderados por la canciller Merkel identificábamos coincidencias con el de su predecesor socialdemócrata Schröder, donde ambos dejaban abierta la perspectiva de adhesión no solo para los ya miembros Bulgaria y Rumania sino también para Croacia y otros Estados Balcanes occidentales, conviniendo así por una comunidad ampliada y más integrada, apostándole los primeros a salvar el texto original del ya muerto tratado Constitucional y los segundos comprometidos en su momento en lo que fue su génesis y proceso de ratificación interna.

Encontrábamos discrepancia solo en cuanto a Turquía, donde los conservadores abogan por darle la calidad de asociado privilegiado de la Unión y los socialdemócratas la calidad de socio de pleno derecho. Sin

embargo, gracias al debate suscitado entorno al difunto tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, se abrió en la Unión un inédito espacio de discusión crítico, plural y conflictivo, que empezó a desmoronar internamente el paradigma alemán de una comunidad cada vez mayor y más integrada, en perjuicio de los otros 17 estados miembros que ya habían ratificado el tratado y que estaban incluidos en el club de Madrid que intentó liderar Rodríguez Zapatero. Todos esperaban un rol alemán más decisivo en su defensa.

Así, en el país que desde el inicio de la década de los noventa insistió en la adhesión de nuevos miembros, se discutía la capacidad de absorción de la Unión y la real necesidad de un tratado constitucional que sería por un período de años prescindible, en virtud al Tratado de Niza, que estando en vigor sería una solución transitoria.

Además, Alemania, a diferencia de otros socios de la Unión, no discutió seriamente una renegociación básica o una separación en distintas partes del texto como alternativa al tratado constitucional, lo que le permitió aplazar el debate sobre las innovaciones institucionales en materia de política exterior y seguridad común, participación ciudadana en toma de decisiones y distribución de derechos y deberes de órbita nacional y/o comunitaria, todos temas sensibles a sus intereses y contenidos en el difunto tratado.

La alerta temprana del inicial rechazo irlandés al Tratado de Niza, sumado a los

²⁷⁰ Tremolada, Eric. "La apocada presidencia alemana en medio de la crisis de la Unión Europea". *European Union Miami Analysis* (EUMA), Vol. 4, No. 8, Miami-Florida European Union Center of Excellence, University of Miami. Miami, Florida, abril 2007, pp. 3-7. <http://www6.miami.edu/eucenter/Tremolada-PresALe-EUMA.pdf>

fracasados referéndum francés y holandés al Tratado Constitucional, sumieron a las instituciones comunitarias y a las cumbres europeas en una pérdida general de confianza, donde se evidencia cada vez más a unos ciudadanos comunitarios que dudan de la capacidad de Bruselas y de sus gobiernos para identificarse con sus problemas y estructurar soluciones convincentes.

La canciller Merkel desde su campaña anunció un mayor equilibrio en las relaciones con todos los socios de la Unión, en detrimento del eje franco alemán, que de hecho ya se había debilitado por el no francés y la inminente salida de Chirac del Eliseo, lo que se tradujo en obvias dificultades entre franceses y alemanes para ponerse de acuerdo en la agenda de la Unión. Por su parte, la posibilidad de reformular un nuevo eje que reconduzca el norte, no fue fácil, se aproximaba el fin de del gobierno de Blair en el Reino Unido, en esos días se dio el entredicho de Prodi en Italia y las dificultades de Rodríguez Zapatero para consolidarse como líder regional, no permitieron, por lo menos antes de las elecciones francesas, prever un nuevo centro. Pero tampoco fue fácil después del 6 de mayo, el Eliseo ocupado ahora por el ególatra Nicolás Sarkozy no le facilitó las cosas a la canciller alemana, pese a su cercanía ideológica.

Por ello la agenda de la Presidencia alemana y en palabras del analista del Consejo Alemán de Relaciones Exteriores (DGAP), Martin Koopmann, se caracterizó por la búsqueda de

un mínimo denominador común, centrándose así en tres líneas que no se podían resolver en el corto plazo: la aprobación de un plan de acción para la política energética común, la finalidad política de las relaciones exteriores de la Unión Europea y la que no daba espera, aumentar la estabilidad interna²⁷¹.

Aprobar una Carta Europea de Energía es una necesidad imperiosa, que permitiría mediante la negociación de un nuevo Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC) con Rusia disminuir la dependencia energética, pero aun falta mucho por recorrer en este camino y era utópico pensar que se alcanzaría en un semestre.

Respecto a la política exterior fundamentalmente se está trabajando en la estabilidad de los vecinos orientales, sea mediante ampliación y/o asociación privilegiada con Croacia, Turquía y Balcanes occidentales, con políticas de vecindad para Ucrania, Bielorrusia, Moldavia y los estados del sur del Cáucaso y, como ya mencionamos, mejorar la relación con Rusia.

Finalmente, aumentar la estabilidad interna pasaba por definir el futuro del Tratado Constitucional y generar mayor dinámica económica y fomento de la cohesión social.

Obviamente estas tres líneas de acción no se alcanzaron a resolver en la Presidencia alemana, no obstante, discrepamos en su momento con Koopmann quien aseguraba que por ello, el mandato alemán se debía limitar a ser una gestión mediadora y no impulsora²⁷².

²⁷¹ Koopmann M. "De salvar a Europa a marcar el paso: la Presidencia alemana de la UE", *Boletín del Real Instituto Elcano*, ARI, No. 6/2007, 15.02.2007.

²⁷² Tremolada, Eric. "La apocada presidencia alemana en medio de la crisis de la Unión Europea", Op. cit., pp. 3-7.

Alemania como socio fundador de las Comunidades Europeas y que tradicionalmente ha sido o compartido el centro de las mismas, no podía ser ajeno al liderazgo que necesitaba y necesita la Unión para recuperar la credibilidad. El haber amarrado su agenda a la actual presidencia de Portugal y a la siguiente de Eslovenia, no fue más que apostar por el liderazgo francés que se consolidará en julio de 2008 cuando Francia asuma nuevamente la presidencia del Consejo²⁷³.

La Declaración de Berlín del 25 de abril de 2007, con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma, ya hacía evidente el tímido rol alemán, optando por un consenso de mínimos, limitada a recordar los ideales comunes, los desafíos pendientes y la necesaria consolidación de una estructura política²⁷⁴. Esta manifestación aprobada por los 27 jefes de Estado y de gobierno, suscrita por los presidentes del Consejo, Comisión y Parlamento, desilusionó a propios y extraños que confiábamos iba a ser como la Declaración de Messina de 1955, que en su momento

sirvió para superar la crisis del fracaso de la ratificación de una Comunidad Europea de Defensa.

Las conclusiones de la Presidencia en el Consejo Europeo de Bruselas el 21 y 22 de junio pasado, terminaron de desilusionarnos, particularmente en materia del Tratado Constitucional, cuando evidenciamos que al final de su mandato un país con músculo como Alemania solo contribuyó a aumentar la pérdida de confianza de los europeos frente a la incapacidad de actuación de sus instituciones, abandonando el concepto constitucional, que según lo acordado en esta reunión de jefes de Estado y de gobierno, consistía “en derogar todos los tratados vigentes y sustituirlos por un texto único denominado <<Constitución>>”²⁷⁵. Curiosamente, después de dos años de zozobra, en el momento de la declaratoria de defunción del Tratado Constitucional se logra un consenso sobre lo que era su alcance y sobre la base y marco de actuación de su alternativa, esto último es, la Conferencia Intergubernamental.

²⁷³ Por primera vez existe un programa para tres presidencias del Consejo, elaborado para el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 30 de junio del 2008, para los mandatos sucesivos de Alemania, Portugal y Eslovenia. En su elaboración participó la Comisión y fue aprobado en la formación de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores del Consejo, el 11 de diciembre de 2006. Véase el Portal de la UE, The Council Presidency, Work Programme, consultado el 8 de marzo de 2007, http://www.eu2007.de/en/The_Council_Presidency/Priorities_Programmes/index.html

²⁷⁴ Declaración con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los tratados de Roma, Berlín, 25 de marzo de 2007, en el Portal de la Unión Europea, The Council Presidency, consultado el 2 de abril de 2007, http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/Spanish.pdf

²⁷⁵ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (21/22 de junio de 2007). Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 23 de junio de 2007. DOC 11177/07. En: el Portal de la UE, consultado el 6 de julio de 2007, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/94934.pdf

LA ALTERNATIVA

De conformidad con el mandato establecido por las conclusiones, el Consejo Europeo del 21 y 22 de junio de 2007, acordó convocar una Conferencia Intergubernamental (CIG), que se inauguró antes de finalizar el mes de julio del año en curso²⁷⁶. A la CIG se le encomendó la elaboración de un Tratado denominado “Tratado de reforma” que de acuerdo con su mandato modificará los tratados existentes, introduciendo en ellos las innovaciones resultantes de la CIG de 2004 que se vieron frustradas con la muerte del Tratado que instituía una Constitución para Europa²⁷⁷.

Como alternativa al Tratado Constitucional, compartiendo con los tratados constitutivos la base primigenia del ordenamiento comunitario, el Tratado de Reforma modificará los Tratados de la Unión Europea (TUE) y el constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). En este último las modificaciones alcanzarán, incluso a su denominación que, a partir de la entrada en vigor del Tratado Reforma, se lla-

mará “Tratado sobre el funcionamiento de la Unión” (TFUE)²⁷⁸.

El Tratado de la Unión Europea, creado en Maastricht²⁷⁹, modificado por los Tratados de Ámsterdam²⁸⁰ y Niza²⁸¹, que en la actualidad consta de ocho títulos, en virtud del Tratado Reforma constará sólo de seis con los siguientes contenidos:

- I *Disposiciones comunes*: lo relativo a los valores y objetivos de la Unión, así como las relaciones de ésta con sus estados miembros y su eventual suspensión de derechos, se modificará de conformidad con las innovaciones acordadas en la CIG de 2004. La Carta de los Derechos Fundamentales saldrá del TUE, pero se hará en éste una referencia confiriéndole un carácter jurídico vinculante y estableciendo su ámbito de aplicación. Respecto de los principios fundamentales relativos a las competencias, se especificará que las actuaciones de la Unión están limitadas a las competencias que les atribuyen los estados miembros en los tratados²⁸².

²⁷⁶ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (21/22 de junio de 2007). Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 23 de junio de 2007. DOC 11177/07. En: el Portal de la UE, consultado el 6 de julio de 2007, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/94934.pdf

²⁷⁷ IGC Mandate, Council of the European Union, Brussels, 26th June 2007, DOC 11218/07, consultado el 30 de julio de 2007 en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11218.en07.pdf>

²⁷⁸ *Ibidem*, párrafo 2º.

²⁷⁹ Tratado de la Unión Europea, Maastricht 7 de febrero de 1992 en vigor desde el 1 de noviembre de 1993.

²⁸⁰ Tratado de Ámsterdam, 2 de octubre de 1997, en vigor desde 1 de mayo de 1999, introduce modificaciones al Tratado de la Unión Europea.

²⁸¹ Tratado de Niza, 26 de febrero de 2001 en vigor desde 1 de febrero de 2003, introduce también modificaciones al Tratado de la Unión Europea pensando en una Unión ampliada.

²⁸² IGC Mandate, Council of the European Union, Brussels, 26th June 2007, DOC 11218/07, consultado el 30 de julio de 2007 en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11218.en07.pdf>, párrafos 8, 9 y 10 y anexo 1, título I.

- II *Disposiciones relativas a los principios democráticos*: nuevo título que recogerá las instrucciones acordadas en la CIG de 2004 sobre igualdad democrática, democracia representativa, democracia participativa e iniciativa ciudadana. Además, el rol de los parlamentos nacionales se verá ampliado respecto de las conclusiones de la CIG 2004²⁸³.
- III *Disposiciones relativas a las instituciones*: En este título se ofrecerá una panorámica general del sistema institucional incluyendo las modificaciones del sistema actual, esto es la nueva composición del Parlamento, la institucionalización del Consejo Europeo y la creación del cargo de presidente del mismo, el nuevo sistema de votación por doble mayoría en el Consejo que surtiría efectos a partir del 1 de noviembre de 2014 y también en este órgano el cambio en el sistema semestral de rotación a la Presidencia, aunque en este último caso cabría la posibilidad de modificarlo. Además, se incluiría lo relativo a la nueva composición de la Comisión y el fortalecimiento del rol de su presidente, la creación del nuevo cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, como alternativa al denominado Ministro de Relaciones Exteriores y la nueva denominación del Tribunal de Justicia que dejará de ser de las Comunidades Europeas para ahora serlo de la Unión Europea. Todos estos cambios fueron acordados en la CIG 2004 y se habían incorporado en el nunca nacido Tratado Constitucional y ahora serán incorporados en parte al TUE y en parte al Tratado sobre funcionamiento de la Unión hoy TCE²⁸⁴.
- IV *Disposiciones sobre la cooperación reforzada*: Básicamente se conservará lo dispuesto en la CIG de 2004, incluyendo que a partir de la entrada en vigor del Tratado Reforma se requerirán mínimo nueve estados miembros para el inicio de la cooperación reforzada²⁸⁵.
- V *Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común*: el título V del actual TUE se mantiene y se le introducirá un nuevo primer capítulo sobre los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión y el establecimiento de los intereses y objetivos de dicha acción por parte del Consejo Europeo. En el segundo capítulo se mantienen las disposiciones actuales, incluido lo relativo al servicio europeo de acción exterior y la cooperación estructurada permanente en ámbito de la defensa. Aquí se declarará que la acción internacional de la Unión se regirá por los principios contenidos en el nuevo primer capítulo al que hicimos referencia y se hará mención

²⁸³ Ibidem, párrafo 11 y anexo 1, título II.

²⁸⁴ Ibidem, párrafos 12 y 13.

²⁸⁵ Ibidem, párrafo 14.

especial sobre las normas y procedimientos específicos que rigen la PESC²⁸⁶.

VI *Disposiciones finales*: como todos los títulos anteriores las modificaciones y/o innovaciones responderán a las conclusiones de la CIG de 2004, en este caso se incluirá un artículo referente a la personalidad jurídica de la Unión, otro sobre la retirada voluntaria de estados miembros y se reagruparán los procedimientos de revisión de los tratados aclarando que estas revisiones pueden aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión. En materia de adhesión lo relativo a los requisitos de pertenencia se sustituirá por una referencia a los valores de la Unión que se deberán promover en común. La instrucción final habitual relativa al ámbito de aplicación territorial, duración, ratificación y textos auténticos y traducciones se mantendrá²⁸⁷.

Así, la cada vez más compleja ingeniería jurídica de la Unión establecida en el mandato de la CIG, se traduce en concreto en que los títulos II y III actuales, que versan sobre la Comunidad Económica y la desaparecida Comunidad Económica del Carbón y del Acero, salen del Tratado de la Unión y se mantienen en el Tratado de la Comunidad Económica que ahora se denominará Tratado sobre funcionamiento de la Unión, con las modificaciones pretendidas en la Conferencia Interguberna-

mental de 2004 y que se vieron frustradas en el Tratado Constitucional. En su reemplazo se incorporan los nuevos títulos II y III con las disposiciones relativas a los principios democráticos y a las instituciones ya relacionadas.

El actual título IV sobre del Tratado EURATOM sale del Tratado de la Unión y se mantiene con las modificaciones pretendidas en la Conferencia Intergubernamental de 2004, que se le incorporarán mediante un protocolo anexo al Tratado de Reforma²⁸⁸.

El segundo y tercer pilar contenidos hoy en los títulos V y VI sobre política exterior y seguridad común (PESC), y sobre cooperación judicial y policial en materia penal, desaparecen del Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, parte del contenido del actual título V se mantiene en el nuevo título V que versará sobre las disposiciones generales de la acción exterior de la Unión y de las disposiciones específicas en materia de PESC. Respecto de la cooperación judicial y policial en materia penal, se incorporará al título sobre espacio, libertad, seguridad y justicia del Tratado de la Comunidad Económica que para ese entonces se denominará Tratado sobre funcionamiento de la Unión.

La cooperación reforzada, que hoy se encuentra en el título VII, se mantendrá con las modificaciones acordadas en la Conferencia Intergubernamental del 2004 en los nuevos títulos I y IV, relativos a las disposiciones comunes y la cooperación reforzada respectivamente.

²⁸⁶ Ibidem, párrafo 15.

²⁸⁷ Ibidem, párrafo 16.

²⁸⁸ Ibidem, párrafo 23.

Las disposiciones finales del actual título VIII seguirán en la estructura del Tratado de la Unión con las modificaciones acordadas en la Conferencia Intergubernamental del 2004, nutriendo los nuevos títulos, V relativo a las nuevas disposiciones generales de la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la PESC, y VI de disposiciones finales.

Otras innovaciones acordadas en la CIG de 2004, que se vieron frustradas en el nonato Tratado que instituía la Constitución, se incorporarán como modificaciones en el hoy TCE, mañana TFUE siguiendo la manera habitual que se ha practicado a lo largo de la vida de los tratados constitutivos, entre éstas se destacan:

- Las categorías de competencias se dejarán perfectamente definidas, al punto que cuando se trate de competencias compartidas los estados miembros podrán ejercer las suyas en la medida en que la Unión no la haya ejercido o decidieran no ejercerla²⁸⁹.
- Se incorporarán los ámbitos de aplicación de la votación por mayoría cualificada y de la codecisión. De la misma manera, se distinguirá entre actos legislativos y no legislativos, además de abandonar la pretendida denominación de Ley para

los Reglamentos y de Ley marco para las Directivas²⁹⁰.

- Las normativas relativas al espacio de seguridad, libertad y justicia, la cláusula de seguridad y las mejoras en la gestión del euro también se modificarán²⁹¹.
- Disposiciones de carácter horizontal como la cláusula social y las normativas específicas de servicios públicos, el espacio, la energía, la protección civil, la ayuda humanitaria, la salud pública, el deporte, el turismo, las regiones ultraperiféricas, la cooperación administrativa y las disposiciones financieras se incorporarán de conformidad con lo establecido en la CIG de 2004²⁹².

Finalmente, los nuevos protocolos acordados en la CIG del 2004, sobre la función de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, el Eurogrupo, el de la cooperación estructurada permanente en el ámbito de defensa y el relativo a la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, se anexarán a los tratados existentes. Por su parte, unos protocolos existentes se modificarán y otros se eliminarán, todo mediante un Protocolo anexo al Tratado de Reforma²⁹³.

²⁸⁹ *Ibidem*, párrafo 19, literal b) y anexo 2.

²⁹⁰ *Ibidem*, párrafo 19, literales u) y v).

²⁹¹ *Ibidem*, párrafo 19, literal j) y anexo 2.

²⁹² *Ibidem*, párrafo 19, literales n), o) y q).

²⁹³ *Ibidem*, párrafos, 21 y 22.

La base y marco exclusivo de la labor de la CIG la constituye el mandato descrito que refleja el consenso alcanzado para superar la crisis del difunto Tratado Constitucional²⁹⁴. El éxito de esta estrategia en cabeza de los jefes de Estado y/o gobierno, asistidos por la formación de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores del Consejo y el representante de la Comisión²⁹⁵, dependerá de que se mantenga el consenso político y que la ratificación del Tratado de Reforma no sea tan accidentado como sucedió con su predecesor, que precisamente por esto nunca nació. Amanecerá y veremos.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La desafortunada idea de instituir una Constitución para la Unión mediante un tratado internacional, significó un precio muy alto para los tecnócratas de Bruselas y para la errática tentación soberanista de los estados miembros, sin embargo, el inédito espacio de discusión crítico, plural y conflictivo que abrió, abarata costos e involucra a los ciudadanos europeos en el futuro de la Unión.

Por su parte, por la omisión de unos y por la vocación de otros se empiezan a re-

acomodar los liderazgos internos y, aunque aún es prematuro para ver cuál será el nuevo centro, más de un gobierno aprovechó, a través de sus propuestas alternativas al Tratado Constitucional, para reacomodar sus intereses, evidenciando, más en unos casos que en otros, que se quiere permanecer en un vigoroso mercado interior, sin transitar hacia la integración política.

De ahí el consenso alcanzado bajo el patrocinio de la apocada presidencia alemana, desconociendo el valor simbólico que se pretendió con la denominación de Constitución y sugiriendo que con ésta solo se querían sustituir todos los tratados constitutivos por un texto único. Esta opción sepulta la presunta resurrección, considerando como lastre al barco encallado y salvando las mercancías imprescindibles para una Unión ampliada.

En todo caso, a nuestro juicio los dos valores más importantes del frustrado Tratado por el que se pretendía instituir una constitución para Europa, fueron sacrificados, la simplificación y codificación de un complejo derecho primario y el reconocimiento expreso de la primacía del derecho de la Unión sobre el derecho de los estados.

²⁹⁴ Press Conference, Justus Lipsius Building, Brussels, 23 July 2007, Opening remarks, EC President Jose Manuel Barroso. At the Opening of the Intergovernmental Conference.

²⁹⁵ Además de los jefes de Estado y/o gobierno, los ministros de relaciones exteriores que conforman esta formación del Consejo y del representante de la Comisión, tres representantes del Parlamento Europeo estarán presentes a lo largo de los trabajos de la CIG, Conferencia que cuenta con la labor secretarial del Secretario del Consejo. Véase: The Council of the European Union, consultada el 25 de julio de 2007 en: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1297&lang=en

BIBLIOGRAFÍA

- Bronzini G. “Il nuovo costituzionalismo europeo: il rinnovamento necesario della teoria costituzionale”, en AA.VV, *Il nuovo Trattato di Roma, Europa e processo costituente*, Roma, Ediesse, 2005.
- Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (21/22 de junio de 2007). Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 23 de junio de 2007. DOC 11177/07. En el Portal de la UE, consultado el 6 de julio de 2007, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/94934.pdf
- D’ Alema M. “La seconda occasione dell’ Europa”, *La Repubblica*, 27 de octubre de 2006.
- Declaración con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma, Berlín, 25 de marzo de 2007, en el Portal de la Unión Europea, The Council Presidency, consultado el 2 de abril de 2007, http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/Spanish.pdf
- Duff A, “Plan B: comment sauver la Constitutione européenne”, *Notre Europe, Etudes et Recherches*, No. 52. (cfr. www.notre-europe.eu).
- El Portal de la UE, The Council Presidency, Work Programme, consultado el 8 de marzo de 2007, http://www.eu2007.de/en/The_Council_Presidency/Priorities_Programmes/index.html
- Ferrajoli L. *El derecho como sistema de garantías en derechos y garantías. La ley más débil*, Madrid, Trotta, 1999.
- IGC Mandate. Council of the European Union, Brussels, 26th June 2007, DOC 11218/07, consultado el 30 de julio de 2007 en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11218.en07.pdf>
- Koopmann M. “De salvar a Europa a marcar el paso: la Presidencia alemana de la UE”, *Boletín del Real Instituto Elcano*, ARI, No. 6/2007, 15.02.2007.
- Mangas A. “El rescate del Tratado Constitucional: ¿qué y cómo se puede salvar?”, *Boletín del Real Instituto Elcano*, ARI No. 17/2007-12.02.2007.
- Nino C. S. *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.
- Pisarello G. “¿Constitucionalismo sin constitución o constitución sin constitucionalismo?: Elementos para una lectura de la construcción europea en clave post-estatal”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, No. 5, Universidad de Granada, Departamento de Derecho Constitucional, 2006.
- Portal de la Unión Europea. *Glosario*, Declaración de Laeken, consultado el 1 de marzo de 2007 http://europa.eu/scadplus/glossary/laeken_declaration_es.htm,
- Press Conference. Justus Lipsius Building, Brussels, 23 July 2007, Opening remarks, EC President Jose Manuel Barroso. At the Opening of the Intergovernmental Conference.
- Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea (II). Actualización del Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados DT; Secretaría de Estado Española para la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; DT No. 8/2007-28.02.2007 consultado el 30 de marzo de 2007 en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Europa/DT8-2007.
- Roy, J. Unión Europea: los amigos de Madrid, Inter Press Service, Columnistas, 30 de enero de 2007, consultado el 15 de marzo de 2007 en: http://www.ipsenespanol.net/nota_col.asp?idnews=39984
- Schmidt N. “Pour la Constitution européennequelle voie de sortie?”, *Tageblatt*, Le Jeudi (septiembre 2006).

The Council of the European Union, página Web consultada el 25 de julio de 2007 en: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1297&lang=en

Tratado de Ámsterdam, 2 de octubre de 1997 en vigor desde 1 de mayo de 1999, introduce modificaciones al Tratado de la Unión Europea.

Tratado de la Unión Europea, Maastricht 7 de febrero de 1992 en vigor desde el 1 de noviembre de 1993.

Tratado de Niza, 26 de febrero de 2001 en vigor desde 1 de febrero de 2003, introduce también modificaciones al Tratado de la Unión Europea, pensando en una Unión ampliada.

Tremolada E. “La apocada presidencia alemana en medio de la crisis de la Unión Europea”. *European Union Miami Analysis* (EUMA) Vol. 4, No. 8, Miami-Florida European Union Center of Excellence, University of Miami. Miami, Florida Abril 2007, pp.3-7. <http://www6.miami.edu/eucenter/Tremolada-PresALe-EUMA.pdf>

Tremolada, Eric.

“La alternativa al embarrancamiento del tratado que instituía una constitución para Europa”, en *Oasis* 2007 - 2008, núm. 13, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 197-212.

Hacia un marco jurídico común en materia de inmigración en la Unión Europea: luces y sombras (*)

Luis N. González Alonso

Profesor titular de derecho internacional público

Universidad de Salamanca

luno@usal.es

I. LA INTERVENCIÓN NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN, ¿NECESARIA O INEVITABLE?

Nadie parece dudar de un tiempo a esta parte, o al menos así se desprende de las declaraciones y datos oficiales, de la necesidad de ir avanzando hacia la definición de una política común europea en materia de inmigración. En efecto, bajo la presión de los acontecimientos y de sus respectivas opiniones públicas, los gobiernos de los estados miembros vienen manifestando un compromiso cada vez más intenso en ese sentido, hasta el punto de proclamar formalmente en una de las últimas ocasiones en que se han ocupado de ello al máximo nivel, que “abordar tanto los desafíos como las oportunidades de la migración en beneficio de

todos es una de las principales prioridades de la UE al comenzar el siglo XXI”²⁹⁶.

Este acuerdo de principio no se traduce después, sin embargo, en un consenso similar acerca de cuál deba ser el alcance exacto de esa política o de las acciones comunes concretas a través de las cuales se desarrolle en la práctica. Todo ello, como es lógico, debido a la diversidad de situaciones en las que los estados miembros se encuentran respecto del fenómeno migratorio, así como a la naturaleza y especial sensibilidad de las cuestiones que se ven afectadas por la regulación de esta materia.

Pero, al margen de estas discrepancias, lo cierto es que la intervención de la UE en este ámbito dejó de ser simplemente necesaria, para convertirse en inevitable, desde el momento en el que se dieron los primeros pasos

* Este texto responde básicamente al contenido de la conferencia pronunciada en el marco del *I Congreso Internacional de Castilla y León sobre migraciones y diversidad cultural*, Salamanca, 7 de febrero de 2007. Se enmarca, además, en el contexto de los proyectos de investigación SA004C05 y SECJ2006-15223, financiados respectivamente por Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León y por el Ministerio de Educación. Artículo recibido el 12 de octubre de 2007. Aceptado el 12 de noviembre de 2007.

²⁹⁶ Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 14 y 15 de diciembre de 2006, punto No. 21.

efectivos en la eliminación de los controles físicos a los movimientos de personas entre los estados miembros. Como es bien sabido, estos avances fueron inicialmente promovidos en un marco restringido y ajeno a los tratados, el de los Acuerdos de Schengen²⁹⁷, a los que progresivamente fue sumándose la mayoría de estados miembros, hasta que con motivo de la reforma operada por el Tratado de Amsterdam en 1997, estos instrumentos jurídicos internacionales pasaron a incorporarse a la estructura de la Unión.

Tal incorporación coincidió, además, con la definición de un enfoque jurídico mucho más amplio, aunque todavía fragmentario, para abordar las cuestiones relacionadas con la inmigración en el seno de la UE. Ya no se trata sólo de hacer frente a las consecuencias que trae aparejado el desplazamiento de los controles internos de los movimientos de personas a las fronteras exteriores de los estados miembros, sino que la Unión se fija como objetivo estratégico convertirse en un “espacio de libertad, seguridad y justicia” en el que, sin renunciar a un nivel adecuado de seguridad, las perso-

nas, independientemente de su nacionalidad, puedan circular libremente y disfrutar de un núcleo común de derechos.

Como poco a poco se ha ido demostrando, desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, en mayo de 1999, que la consecución de este objetivo reclama una política o enfoque global en materia de inmigración²⁹⁸, y no sólo medidas parciales y, en ocasiones, inconexas entre sí, como algunas de las que se han venido adoptando en aplicación del Programa de Tampere (1999-2004). El nuevo plan de trabajo de la UE para fortalecer el espacio de libertad, seguridad y justicia, denominado Programa de La Haya y aprobado a finales de 2004²⁹⁹, asume ya la necesidad de ese enfoque global, aunque su ejecución se verá, sin duda, negativamente afectada por la imposibilidad de aprovechar para ello los avances y novedades que el Tratado Constitucional introduce en este ámbito³⁰⁰.

En fin, más allá de estas consideraciones de carácter técnico-jurídico que explican por qué resulta inevitable la intervención de la UE en materia de inmigración, parece evidente que

²⁹⁷ El Acuerdo de Schengen fue firmado el 14 de junio de 1985 por Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Este acuerdo original se vio completado por el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, de 19 de junio de 1990. No obstante, la aplicación efectiva de ambos acuerdos y, por tanto, del denominado “Sistema Schengen” se retrasó hasta el 26 de marzo de 1995.

²⁹⁸ El denominado “Enfoque Global de la migración” fue adoptado por el Consejo Europeo en diciembre de 2005. Desde entonces, en los documentos de la Unión se habla de “Política global europea de migración”.

²⁹⁹ *Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea* (DO C 53 de 3.3.2005, pp. 1-14).

³⁰⁰ Vid. a este respecto, entre otros muchos trabajos, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. “El nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia en el proyecto de Constitución Europea”, en AAVV: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, 2005, pp. 857-878; VALLE GÁLVEZ, A. “Espacio de libertad, seguridad y justicia y Tratado Constitucional”, *Noticias de la UE*, 2005, No. 250, pp. 11 ss.

ésta es percibida también como una necesidad por la opinión pública europea, que suele asociar el incremento de la presión migratoria sobre el viejo continente con el fenómeno de la globalización. Y, si bien es cierto que los movimientos migratorios, incluso masivos, no constituyen ninguna novedad en el panorama de las relaciones internacionales, no lo es menos que en estos últimos tiempos se están viendo incentivados por un sinfín de factores, como el espectacular desarrollo de determinados medios de transporte o del acceso a la información, que indudablemente tienen que ver con la globalización.

No es de extrañar, pues, que los ciudadanos reclamemos un mayor protagonismo de la Unión en este ámbito, en la medida en que el proceso de integración europea, una vez desterrado el fantasma de la guerra de las relaciones entre nuestros estados, encuentra su justificación y su razón de ser en la gestión de aquellos problemas o desafíos a los que se enfrentan nuestras sociedades y que desbordan la capacidad de respuesta de cada uno de los estados miembros, incluso de aquellos con mayores recursos, actuando individualmente. Y, desde luego, la gestión de los flujos migratorios masivos, de sus causas y de sus consecuencias, es uno de ellos.

Los propios gobiernos nacionales fomentan interesadamente esta percepción, haciendo gala en no pocas ocasiones de notables dosis de fariseísmo al esgrimir la “coartada europea” frente al fenómeno de la inmigración. Vuelven,

en efecto, su mirada hacia Bruselas cuando se sienten impotentes en busca de apoyo y corresponsabilidad, siendo plenamente conscientes de las limitaciones que afectan a la capacidad de actuación de la Unión en este ámbito y que derivan de la escasa atribución de competencias y medios que hasta ahora han consentido en su favor³⁰¹. Este comportamiento suele contribuir a generar desconfianza e, incluso, frustración en la opinión pública europea, ya que las expectativas en torno a la capacidad de la Unión para gestionar fenómenos tan sensibles y complejos, como el de la inmigración, no se corresponde después con los hechos.

En definitiva, al interesarnos por la acción de la UE en materia de inmigración, no basta con constatar su necesidad, a todas luces incuestionable, sino que habrá que descender al análisis de las limitaciones con las que se ve confrontada para llevarla a cabo y que expliquen la precariedad del marco jurídico común desarrollado hasta la fecha.

II. UNA CAPACIDAD DE ACTUACIÓN TODAVÍA LIMITADA FRENTE AL FENÓMENO DE LA INMIGRACIÓN

Las limitaciones que afectan a la capacidad de la UE para desarrollar un marco jurídico común en relación con la gestión de los flujos migratorios tienen que ver, por un lado, con la especial sensibilidad que en general presenta esta materia para los estados miembros y, por otro, con la disparidad de situaciones en

³⁰¹ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. “El reto de la inmigración. Sobre la conveniencia de una política común europea al estilo de la prevista en la Constitución Europea”, *Revista General de Derecho Europeo* (www.iustel.com), No. 11, octubre 2006, p. 2.

las que éstos se encuentran respecto del propio fenómeno de la inmigración.

El primero de estos factores ha determinado que la atribución de competencias a la UE por parte de los estados miembros en esta materia haya sido tardía, muy restrictiva y rodeada de cautelas para mantener un cierto grado de control sobre su ejercicio.

En efecto, no ha sido hasta finales de los años noventa cuando, tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, la Comunidad ha dispuesto por primera vez de la competencia para adoptar medidas y desarrollar acciones concretas en el ámbito de la inmigración. Con anterioridad, el Tratado de Maastricht se había limitado a establecer en el marco del “tercer pilar” de la Unión un dispositivo de cooperación intergubernamental que, junto a otras muchas cuestiones, afectaba también a esta materia, pero que se mostró absolutamente inoperante en la práctica. La mejor prueba de ello es que los avances que entonces se produjeron en el campo que nos ocupa vinieron de la mano de la aplicación del “Sistema Schengen” y no del Tratado de la Unión Europea.

Por otro lado, esa atribución de competencia no fue concebida con la intención de permitir a la UE afrontar el fenómeno de la inmigración en todas sus vertientes, responsabilidad que continúa recayendo en los gobiernos nacionales, sino con el objetivo mucho más modesto de que pudiese dar respuesta a

ciertos problemas concretos asociados fundamentalmente a la supresión de los controles físicos a los movimientos de personas dentro de la Comunidad. Y ello siempre mediante intervenciones normativas de la menor intensidad posible.

En algún supuesto excepcional, como el caso de la política de visados de corta duración, ha sido inevitable la adopción de un auténtico sistema uniforme, que ha sustituido a las normas nacionales en la materia, sobre todo por lo que se refiere a la determinación de aquellos terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado para cruzar las fronteras exteriores de los estados miembros, así como al establecimiento de un modelo común de visado³⁰².

Pero en los demás ámbitos de actuación que contempla el Tratado (arts. 62 y 63 TCE), la intervención comunitaria tiende esencialmente a coordinar y apoyar las capacidades nacionales, o a establecer una serie de contenidos mínimos que habrán de respetar las legislaciones de los estados miembros en un sector determinado.

Este último es el sentido, por ejemplo, de la denominada “política europea de asilo”, con la que en realidad sólo se ha pretendido hasta la fecha hacer frente al fenómeno de los “refugiados en órbita” que presentan múltiples solicitudes de asilo en distintos estados miembros, también conocido como “asylum shop-

³⁰² Cuestiones reguladas, respectivamente, en los Reglamentos del Consejo (CE) No. 539/2001, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO L 81 de 21.3.2001, p. 1); y (CE) No. 334/2002, de 18 de febrero de 2002, que modifica el Reglamento (CE) No. 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado (DO L 53 de 23.2.2002, p. 7).

ping”. Con este objetivo se adoptó en 1990 el Convenio de Dublín relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los estados miembros de la Unión Europea, sustituido en 2003 por un reglamento comunitario sobre la misma materia³⁰³. Como complemento de este mecanismo, el Consejo ha aprobado en los últimos años diversas directivas mediante las que se establecen normas mínimas, tanto de carácter sustantivo como procesal, en materia de asilo³⁰⁴.

Esta armonización no representa más que un mínimo común denominador, sobre la base del cual los estados miembros pueden articular regímenes nacionales más favorables. Aunque nada impide, como la práctica está demostrando, que aquellos que lo deseen puedan utilizarla también como coartada para endurecer su legislación interna en la materia. Conforme al Programa de La Haya, estas normas mínimas deberían ser reemplazadas en

los próximos años por un auténtico “sistema europeo común de asilo”, basado en un procedimiento de tramitación de las solicitudes y un estatuto de protección uniformes para el conjunto de la UE. Pero, mientras la unanimidad prevalezca para la toma de decisiones en este sector, resulta difícil pensar en la consecución de ese objetivo.

Por lo que se refiere al control de las fronteras exteriores, la responsabilidad básica continúa recayendo en los estados miembros, que encomiendan libremente la realización de estas tareas a las autoridades de su elección. La coordinación entre ellas viene determinada por una serie de obligaciones dimanantes del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, precisadas hasta fechas muy recientes en un Manual común sobre fronteras exteriores³⁰⁵ y, sólo desde marzo de 2006, en un auténtico reglamento mediante el que se establece un Código comunitario de normas a este respecto³⁰⁶. Con el fin de reforzar esta coordinación

³⁰³ Reglamento (CE) No. 343/2003 del Consejo de 18 de febrero de 2003 (*DO L* 50 de 25.2.2003).

³⁰⁴ Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 2 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los estados miembros (*DO L* 31 de 6.2.2003, p. 18); Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y el contenido de la protección concedida (*DO L* 304 de 30.9.2004, p. 12); Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (*DO L* 326 de 13.12.2005, p. 13). En este ámbito, también resulta relevante la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (*DO L* 212 de 7.8.2001, p. 12).

³⁰⁵ *DO C* 313 de 16.12.2002, p. 97.

³⁰⁶ Reglamento (CE) No. 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), *DO L* 105 de 13.4.2006, p. 1. Aun tratándose de un reglamento comunitario, no es aplicable al Reino Unido ni a

y de apoyar a las autoridades nacionales en las tareas de control, el Consejo creó en octubre de 2004 una nueva Agencia para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los estados miembros de la Unión Europea, más conocida como FRONTEX³⁰⁷. Aunque comenzó a funcionar de modo efectivo a mediados de 2005, la asistencia o apoyo que esta Agencia puede prestar hoy por hoy a las autoridades nacionales es todavía muy limitado y depende esencialmente de los recursos que otros estados miembros quieran poner a su disposición, tal y como se demostró durante el verano de 2006 con motivo de la operación destinada a reforzar el control de la frontera marítima en torno a las islas Canarias.

En fin, la atribución de competencia a la Comunidad en materia de inmigración se ha visto rodeada también de una serie de cautelas institucionales que han condicionado y continúan condicionando su ejercicio. Me refiero, como es obvio, a las limitaciones que pesan sobre la Comisión, el Parlamento Europeo e, incluso, el propio Tribunal de Justicia, a la hora de desempeñar en este ámbito las funciones que con carácter general les encomienda el Tratado, así como al requisito de la unanimi-

dad para la toma de decisiones. Pese a que el Tratado de Niza recondujo en ciertos aspectos esta desviación del método comunitario, sus efectos todavía son perceptibles y dificultan notablemente los desarrollos normativos en este campo. El mantenimiento en los nuevos tratados de reforma de las mejoras originalmente previstas por el Tratado Constitucional representaría, sin duda, un avance decisivo en este sentido, aunque su entrada en vigor y aplicación efectivas se retrasasen hasta 2009.

En cuanto al segundo de los factores que están en el origen de la precaria capacidad de acción de la UE en materia de inmigración, el impacto que sobre ella ejerce la heterogeneidad de situaciones y posiciones nacionales puede valorarse desde distintas ópticas. Me limitaré a hacerlo a partir de dos de ellas.

Es preciso reconocer, en primer término, que las normas resultantes de la misma no afectan por igual a todos los estados miembros. Tres de ellos (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca) se han situado, como cuestión de principio, al margen del desarrollo de esta política, a la que sólo se incorporan esporádica y selectivamente en función de sus intereses nacionales. Esta particularidad se ve acentuada,

Irlanda; por lo que se refiere a Dinamarca, su posición es la misma que respecto de cualquier otra norma comunitaria que desarrolle el acervo Schengen. En relación con el significado y alcance del Código de fronteras, vid. OLESTI RAYO, A. "El Código de fronteras Schengen y las condiciones de entrada por las fronteras exteriores para los nacionales de terceros países", en "Fronteras exteriores de la UE e inmigración a España: relaciones internacionales y derecho", *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, No. 33, Valencia, 2007, pp. 81-115.

³⁰⁷ Reglamento (CE) No. 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 (DO L 349 de 25.11.2004, p. 1). Sobre la creación de esta Agencia, vid. URREA CORRES, M. "Control de fronteras exteriores y seguridad interna en la Unión Europea: la puesta en marcha de FRONTEX", en ALDECOA LUZÁRRAGA, F.; SOBRINO HEREDIA, J. M. (coords.): *Migraciones y desarrollo. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Madrid, 2007, pp. 469-482.

además, en el caso danés por el hecho de que este Estado miembro, a diferencia de los otros dos, sí formaba parte del sistema Schengen y, en consecuencia, ha de continuar respetando los compromisos asumidos en virtud de su acervo normativo, ahora ya integrado en el ordenamiento jurídico de la Unión, aunque para él, me refiero a Dinamarca, conserve a todos los efectos su naturaleza de Derecho internacional.

Ni que decir tiene, por otro lado, que el mantenimiento del sistema Schengen como estructura de cooperación reforzada dentro de la UE es fuente, no sólo de complejidad, sino también de potenciales conflictos jurídicos que entorpecen la aplicación de las normas comunitarias en materia de inmigración. Así se ha puesto de manifiesto, sin ir más lejos, en el marco de un reciente recurso interpuesto por la Comisión contra España ante el Tribunal de Justicia, y en el que éste se ha visto obligado a pronunciarse por primera vez sobre la prevalencia en caso de conflicto de las normas y principios básicos del derecho comunitario, atinentes como es lógico a la libre circulación de personas, sobre las prescripciones del acervo Schengen³⁰⁸.

Atendiendo a una segunda perspectiva de análisis, no ya de carácter jurídico sino mucho más apegada a la realidad económica y social,

los estados miembros de la UE se encuentran también en situaciones muy dispares respecto del fenómeno de la inmigración. Y ello, como es obvio, entorpece la acción común, cuando no genera desconfianza o recriminaciones mutuas entre ellos.

Esta es la causa, sin ir más lejos, de que no haya podido todavía abordarse en común, ni probablemente pueda hacerse a medio plazo, el aspecto fundamental de cualquier política de inmigración: la regulación de la entrada de nacionales de terceros países que por motivos estrictamente económicos buscan un empleo o establecimiento permanente en la UE. Las normas y decisiones a este respecto continúan siendo nacionales, pudiendo generar su aplicación problemas de cierta importancia entre los estados miembros, como han puesto de manifiesto en los últimos tiempos los procesos de regularización masiva de inmigrantes ilegales llevados a cabo por algunos de ellos.

Asumiendo esas limitaciones, y con el objetivo de tratar de paliar en la medida de lo posible las consecuencias negativas que provoca la ausencia de un enfoque común respecto de estas cuestiones, el Consejo aprobó en octubre de 2006 la implantación de un *mecanismo de información mutua*, a través del cual los gobiernos de cada uno de los estados miembros comunicarán al resto de socios y a

³⁰⁸ TJCE, sentencia de 31 de enero de 2006, *Comisión c. España*, C-503/03. La interposición de este recurso por incumplimiento vino motivada porque, entre febrero de 1999 y junio de 2001, las autoridades españolas denegaron la entrada en nuestro territorio y el visado a dos nacionales argelinos casados con ciudadanas españolas como consecuencia de su inscripción en la lista de “no admisibles” del Sistema de Información Schengen (SIS) por sendas condenas penales. Para un análisis de este pronunciamiento del TJCE, vid. ALCOCEBA GALLEGU, A. “La subordinación del acervo Schengen al de la Unión Europea. Comentario a la sentencia del TJCE de 31 de enero de 2006, C-503/03, *Comisión Europea c. España*”, *Revista General de Derecho Europeo* (www.iustel.com), No. 10, mayo 2006.

la Comisión cualquier medida (programación política, decisiones administrativas, propuestas y actos legislativos...) adoptada o que se propongan adoptar en materia de inmigración y que pudiera tener un impacto significativo en varios estados miembros o en el conjunto de la Unión³⁰⁹. Sobre la base de esta información podrá procederse a un intercambio de opiniones e, incluso, a la articulación de un debate formal en el Consejo. Corresponderá, no obstante, a cada Estado miembro valorar qué iniciativas nacionales son susceptibles de tener un “impacto significativo” en el resto de la Unión y deben ser, por tanto, sometidas al mecanismo de información.

III. ¿A QUÉ TIPO DE MARCO JURÍDICO COMÚN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN PUEDE ASPIRAR LA UNIÓN EUROPEA?

A la luz de lo dicho hasta ahora, es evidente que todavía nos encontramos en una fase relativamente temprana en la definición de un marco jurídico común en materia de inmigración en la UE. La actividad normativa ha sido muy intensa en los últimos años, pero las limitaciones y problemas antes reseñados han dado como resultado una reglamentación en general fragmentaria y proclive a igualar a

la baja, es decir, conforme a las condiciones o criterios más restrictivos, las legislaciones de los estados miembros.

Al margen de otros aspectos ya comentados, las medidas adoptadas para tratar de regular en común la entrada legal de inmigrantes en la UE ilustran claramente esas tendencias. En efecto, mientras que se ha abandonado, al menos por el momento, la pretensión de abordar a escala comunitaria el núcleo fundamental de esta cuestión (la admisión de trabajadores), se han definido regímenes específicos por lo que se refiere a dos colectivos, estudiantes e investigadores³¹⁰, a los que por razones obvias se pretende atraer hacia la UE, así como a la reagrupación familiar, probablemente la principal vía de entrada legal de inmigrantes en los estados miembros durante los últimos años³¹¹. La directiva mediante la que se regula el ejercicio de este derecho constituye un magnífico ejemplo de cómo la búsqueda de la unanimidad suele terminar con la aceptación de los postulados de aquellos estados que mantienen posiciones más restrictivas, que al ser trasladados a la norma común, aunque sea bajo la forma de excepciones, provocan un efecto de igualación a la baja, ya que la posibilidad de recurrir a ellas no puede quedar vedada al resto de estados miembros, que inicialmen-

³⁰⁹ Decisión del Consejo de 5 de octubre de 2006 relativa al establecimiento de un mecanismo de información mutua sobre las medidas de los estados miembros en materia de asilo e inmigración (*DO* L 283 de 14.10.2006, p. 40).

³¹⁰ Directivas del Consejo 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado (*DO* L 375 de 23.12.2004, p. 12); y 2005/71/CE, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica (*DO* L 289 de 3.11.2005, p. 15).

³¹¹ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (*DO* L 251 de 3.10.2003, p. 12).

te mantenían puntos de vista más abiertos. En el caso concreto de esta directiva, ello ha llegado incluso a suscitar dudas acerca de la compatibilidad de algunas de sus previsiones con la protección del derecho fundamental al respeto de la vida familiar; dudas que llevaron al Parlamento Europeo a cuestionar, sin éxito, su constitucionalidad ante el Tribunal de Luxemburgo³¹².

Este fenómeno se ha manifestado también, provocando la consiguiente polémica, en el ámbito del derecho de asilo, regulado mediante las directivas de armonización mínima antes mencionadas. Pese a que el art. 63 del Tratado CE, que ha servido de fundamento jurídico para su adopción, prescribe explícitamente que cualquier desarrollo normativo en la materia habrá de llevarse a cabo “con arreglo a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el estatuto de los refugiados”, el carácter restrictivo de algunas disposiciones concretas de las directivas resulta difícilmente admisible a la luz del estándar de protección que garantizan estos instrumentos internacionales³¹³.

Y es que el enfoque que hasta ahora ha presidido la acción normativa de la UE en este ámbito obedece esencialmente a la concepción de la inmigración como un problema, que hay que atajar o frente al que hay que defenderse, y no tanto como una oportunidad. Buena prueba de ello es el escaso desarrollo que en estos años ha conocido la vertiente “más amable” de esta política; aquélla que tiene que ver con la ampliación de derechos de los inmigrantes que residen entre nosotros, en un ámbito geográfico que los tratados califican como “espacio de libertad, seguridad y justicia”. Sin restarle ni mucho menos importancia, que la tiene, la única medida relevante de esta naturaleza es la *Directiva sobre el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración*³¹⁴, en virtud de la cual los inmigrantes que lleven como mínimo cinco años legalmente establecidos en el territorio de alguno de los estados miembros podrán disfrutar de derechos adicionales, sobre todo de movilidad, a los que les reconocen las legislaciones nacionales.

El marco jurídico común del que la UE se ha dotado hasta la fecha en el campo de la

³¹² TJCE, sentencia de 27 de junio de 2006, *Parlamento Europeo c. Consejo*, C-540/03. En relación con este pronunciamiento, vid. CEBADA ROMERO, A. “La Directiva de la Comunidad Europea sobre reagrupación familiar: la sentencia del TJCE en el asunto C-540/03”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F.; SOBRINO HEREDIA, J. M. (coords.). *Migraciones y desarrollo...*, *Op. cit.*, pp. 537-552; VELÁZQUEZ SÁNCHEZ, M^a. M. “¿La regulación del derecho a la reagrupación familiar o defensa de una política restrictiva de la inmigración? Comentario a la sentencia del TJCE de 27 de junio de 2006, C-540/03”, *Revista General de Derecho Europeo* (www.iustel.com), No. 12, enero 2007.

³¹³ Un análisis crítico de estas normas desde la perspectiva indicada puede encontrarse en TEITGEN-COLLY, C.: “The European Union and Asylum: an illusion of protection”, *Common Market Law Review*, vol. 43, 2006, pp. 1503-1566.

³¹⁴ Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003 (DO L 16 de 23.1.2004, p. 44). Para un comentario de este instrumento normativo, vid. OLESTI RAYO, A. “El estatuto de los residentes de larga duración: comentario a la Directiva del Consejo 2003/109 de 25 de noviembre de 2003”, *Revista General de Derecho Europeo* (www.iustel.com), No. 4, mayo 2004.

inmigración es, pues, manifestamente mejorable tanto en extensión como en intensidad normativa. Lo cual no quiere decir, sin embargo, que su pretensión a medio, ni siquiera a largo plazo, sea la de sustituir por regímenes totalmente uniformes las distintas legislaciones nacionales en la materia. Éste es un ámbito en el que, con independencia de cuál sea el destino final del Tratado Constitucional o de cualquier otro desarrollo de esta naturaleza que pueda producirse en el futuro, los estados miembros y la Unión continuarán compartiendo responsabilidades conforme al principio de subsidiariedad. De tal suerte que, respecto de determinadas materias, como ya ocurre con la política de visados de corta duración, estará justificada una intervención normativa muy intensa por parte de la Unión, mientras que en otras áreas ésta se limitará a apoyar o complementar las políticas nacionales, como en el caso de las medidas de integración. Habrá incluso cuestiones que los estados miembros quieran mantener completamente al margen de la competencia de la Unión³¹⁵. Si bien, con carácter general, la definición de normas comunes se traducirá en una aproximación de las legislaciones nacionales, que podrá revestir

una mayor o menor intensidad dependiendo de las materias.

Tampoco en el plano financiero cabe esperar, a mi modo de ver, que los medios y capacidades nacionales para gestionar los flujos migratorios vayan a verse definitivamente reforzados como consecuencia de la intervención de la UE. El apoyo será, sin duda, mucho mayor en los próximos años del que ha venido existiendo hasta ahora, que prácticamente se limitaba al Fondo Europeo para los Refugiados³¹⁶. De hecho, en las perspectivas financieras 2007-2013 se contemplan tres nuevos instrumentos, que sumados al anterior, supondrán un volumen global de recursos en torno a los 4.000 millones de euros³¹⁷. Pero esta cantidad, para un período de siete años y repartida entre 27 estados miembros, no representará ni mucho menos la panacea para aquellos gobiernos que se están viendo obligados a incrementar sustancialmente sus inversiones en el ámbito que nos ocupa.

Conviene, por último, recordar que una política europea de inmigración, digna de tal nombre, exige también completar la acción normativa interna con un adecuado despliegue de instrumentos jurídicos en las relacio-

³¹⁵ Así, por ejemplo, en el art. III-267, apartado 5, del Tratado Constitucional continúa preservándose de forma expresa el “derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia”.

³¹⁶ El Fondo Europeo para los Refugiados fue creado mediante Decisión del Consejo de 28 de septiembre de 2000 (DO L 252 de 6.10.2000). Su dotación presupuestaria en el período 2000-2006 fue de 330 millones de euros.

³¹⁷ Se trata del Fondo para la gestión de las fronteras exteriores, con una dotación de 1.800 millones de euros y del que España podría llegar a recibir hasta un 35%; del Fondo para la integración de inmigrantes (825 millones), y del Fondo para financiar los retornos (676 millones). Al Fondo para los refugiados se han asignado para este período 628 millones de euros.

nes con terceros países. Aunque todavía muy modesta, la intervención de la Unión en este terreno resultará determinante en el futuro³¹⁸, habida cuenta de su mayor capacidad de negociación y de movilización de recursos para buscar la cooperación de los países de origen o tránsito de inmigrantes que intentan entrar irregularmente en el territorio de los estados miembros.

En algún supuesto concreto, esta vertiente externa de la política de inmigración viene impuesta por la propia definición de normas internas, como ha ocurrido con el *mecanismo de reciprocidad* en materia de visados de cor-

ta duración³¹⁹. Pero, con carácter general, su implantación resultará mucho más compleja y delicada, como se está demostrando ya con la negociación por parte de la UE de acuerdos de readmisión de inmigrantes con terceros países³²⁰; o con la creciente asignación de recursos de ayuda al desarrollo para el fortalecimiento de determinadas capacidades institucionales que permitan a los estados receptores actuar como una especie de “cordón sanitario” que proteja a la Unión frente a flujos migratorios masivos³²¹. Ni que decir tiene que algunas de estas actuaciones son, además y cuando menos, polémicas.

González Alonso, Luis N.

“Hacia un marco jurídico común en materia de inmigración en la Unión Europea: luces y sombras”, en *Oasis* 2007 - 2008, núm. 13, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 213-223.

³¹⁸ Así se desprende, por ejemplo, y entre otros muchos documentos, de la Comunicación de la Comisión sobre las prioridades en materia de lucha contra la inmigración ilegal, de 19 de julio de 2006 (*COM (2006) 402 final*), y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre de 2006.

³¹⁹ Reglamento (CE) No. 851/2005 del Consejo de 2 de junio de 2005 (*DO L* 141 de 4.6.2005, p. 3).

³²⁰ Especialmente complicada ha sido, por ejemplo, la negociación de un acuerdo de estas características con Rusia, como prueba el hecho de que su celebración haya debido ir acompañada de la conclusión de un acuerdo paralelo sobre “facilitación de la expedición de visados de corta duración”. Ambos acuerdos fueron adoptados mediante decisiones del Consejo de 19 de abril de 2007 (*DO L* 129 de 17.5.2007, pp. 25 ss.).

³²¹ Por ejemplo, y entre otras medidas, los denominados programas regionales de protección, planteados por la Comisión en su Comunicación de 1 de septiembre de 2005 (*COM (2005) 388 final*) y cuya primera manifestación en el continente africano se desarrolla en Tanzania.

Políticas ambientales, crecimiento económico y sus impactos ambientales en China

Sandra Salamanca*

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

Correo electrónico:

ssalamanca@hotmail.com

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 del sistema tradicional de pensamiento chino, el hombre es considerado como una parte integral del cosmos. El taoísmo, una de las principales escuelas filosóficas en China hacía énfasis en la armonía que debía existir entre los seres humanos y la naturaleza. En todas las expresiones del arte tradicional chino, la naturaleza es el tema principal, tanto su

represtación sola como el hombre sumido en su admiración y como parte de ella. Según los pensadores taoístas “la más alta realización del cultivo espiritual de un sabio se encuentra en la identificación de sí mismo con la naturaleza, con el universo”³²².

La tierra y la agricultura eran la fuente de todo valor material y moral. La agricultura estaba por encima del comercio, ya que éste sólo se preocupaba por el intercambio y no podía ha-

* Artículo recibido el 18 de julio de 2007. Aceptado el 15 de agosto de 2007.

³²² Feng, Yulan. *Breve historia de la filosofía china*. Traducción, Juan José Utrilla, México: Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 53.

ber intercambio si antes no había producción. Como en todas las sociedades agrarias, el éxito material de una persona provenía de la manera en que se adaptara a su medio natural y era el soporte de la sociedad y el Estado, seguramente en más alto grado que en otras sociedades.

De manera paradójica y pese a sus concepciones sobre la naturaleza, los chinos han tenido que alterar su ambiente, con una alta presión sobre sus recursos naturales a través de milenios para poder subsistir. Después de ver los resultados del desempeño económico chino de los últimos años, la atención del mundo se posa en los efectos que ha traído este crecimiento sobre el medio ambiente y con frecuencia se ha cuestionado la capacidad y voluntad del gobierno chino para tomar acciones efectivas.

El presente escrito se propone dos objetivos: en primera instancia y teniendo como base su contexto histórico, hacer un breve repaso de las medidas tomadas por el gobierno chino en materia de protección ambiental en un intento de acercarnos a su perspectiva sobre el tema. En segundo lugar, mostrar cómo a pesar de una normatividad el impacto del crecimiento económico en la región ha tenido inmensas proporciones.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Las políticas públicas ambientales existen en China desde las primeras dinastías, Xia, Shang y Zhou³²³. La preocupación de los burócratas chinos ha sido siempre poder mantener grados aceptables de productividad sin

TABLA 1
Uso de la tierra y población en China y otros países del mundo, 1993³²⁴

	Territorio		Tierra arable y área permanen- temente cultivada	Proporción arable	Población	Tierra arable per cápita
		(000 ha.)				
China	595.696		95.975	10.0	1.178.440	.08
Europa ^a	487.696		135.705	27.8	506.910	.26
India	328.759		169.650	51.6	899.000	.19
Estados Unidos	980.943		187.776	19.1	239.172	.73
Japón	37.780		4.463	11.08	124.753	.04
Antigua Unión Soviética ^b	2240300		231.540	10.3	293.000	.79
Australia	771.336		46.486	6.0	17.769	2.62
Brasil	851.197		48.955	5.8	158.913	.31
Canadá	997.614		45.500	4.6	28.386	1.58

a. Excluyendo Turquía y la antigua Unión Soviética

b. 1988

Fuente: FAO, Production Year Book, Rome, 1994, y Angus Madison, Monitoring the World Economy 1982- 1992, OECD, 1995

³²³ Muldavin, Joshua. "The Paradoxes of Environmental Policy and Resource Management in Reform Era China", *Economic Geography*, Vol. 76, No. 3, July 2000, p. 251.

³²⁴ Madison, Angus. *Chinese Economic Performance in the Long Run*, OECD, Development Center, 1998, p. 28.

dañar el equilibrio ecológico. A pesar de esta preocupación la deforestación, desertificación, erosión, pérdida de hábitat y la polución del aire, la tierra y las fuentes de agua, han sido una constante en todo el territorio chino desde hace cinco mil años. Las características del clima y la topografía hacen que el área disponible para cultivo sea relativamente pequeña para el volumen de población. Incluso al compararla con otros países, esta proporción sigue siendo muy pequeña.

Según datos más actualizados, China debe alimentar el 22% de la población mundial con sólo el 7% de la tierra arable³²⁵. En Estados Unidos cada campesino tiene en promedio 99 hectáreas disponibles para su cultivo; en China sólo una tercio de hectárea.

Aunque en los últimos años este porcentaje ha aumentado considerablemente, esta relación no fue muy diferente desde siglos pasados. Según Madison, en los últimos dos milenios, China logró duplicar su población veintidós veces, de 55 millones a 1,2 mil millones de habitantes³²⁶. En vías de lograr disponer de más territorio para cultivo, los chinos han acudido al cultivo de terrazas, dragado de lagos y ciénagas y talado de bosques. A pesar de estos esfuerzos, desde tiempos de la dinastía Sung, el área disponible para cultivo sólo se ha logrado

duplicar cinco veces³²⁷. La presión originada por la densidad poblacional concentrada en ciertas áreas es uno de los elementos claves para entender el problema ambiental en China.

En su sentido moderno, las políticas públicas en materia medioambiental se iniciaron en China en 1932, durante el gobierno nacionalista del Guomindang³²⁸. Después de la fundación de la República Popular China y con la llegada de Mao Zedong al poder, y la implantación de sus campañas para impulsar la productividad de la nación, empeoró la situación del medio ambiente.

LA ERA DE MAO ZEDONG 1949 - 1976

Las nuevas políticas económicas enfocadas a incrementar la producción de la industria pesada hicieron elevar considerablemente el consumo de ciertos recursos con la ausencia de cualquier tipo de consideración ambiental. La indiferencia ante las externalidades negativas causadas por la producción ha sido un problema de los regímenes de economía socialista. Con una economía de planificación central, los ministerios que tenían encomendada la tarea de desarrollar la base industrial del país ignoraron los efectos colaterales de sus decisiones, especialmente en los centros de concentración

³²⁵ Según estudios del Ministerio de Tierra y Recursos chino, el país ha perdido 8 millones de hectáreas, equivalente al 6,6% de su territorio arable en la década pasada. Esta cifra equivale a 0,27 hectáreas per cápita, 40% menos que el promedio mundial Yingling Liu – April 18, 2006 – 3:32pm Shrinking Arable Lands Jeopardizing China's Food Security. World Watch Institute. <http://www.worldwatch.org> (fecha de consulta Junio 10, 2007).

³²⁶ Madison, p. 27.

³²⁷ *Ibíd.*

³²⁸ Muldavin, p. 251.

de población³²⁸. Asimismo, las empresas no se vieron motivadas a producir de una manera eficiente ni teniendo en cuenta el ahorro de los recursos³²⁹.

Después de la reforma agraria en 1950, y bajo un sistema económico altamente centralizado y planificado, se instauró un sistema unificado de compra y venta para la distribución de la producción agrícola. Con el primer Plan Quinquenal (1953 – 1957) inspirado en el modelo soviético, se dio prelación a la industria pesada frente a la agricultura. Sin embargo, la inversión destinada a la industria involucró capitales de la cooperación soviética, cerca de 60 millones de yuanes, frente a la inversión del gobierno chino de 25 millones de yuanes³³⁰.

El resultado de estos cinco años fue exitoso pero la alianza con la Unión Soviética fue la clave para lograrlo. Las elites chinas reconocieron el hecho y en el Segundo Plan Quinquenal se propusieron disminuir la dependencia de los rusos al mismo tiempo que se daban cuenta que el modelo estalinista no era el más apropiado para las condiciones chinas: gran población con bajo nivel de vida. El PIB *per cápita* en China en 1952 era de US\$ 537³³¹ frente a los US\$ 2.928 en la Unión Soviética³³². La situación no había mejorado mucho en cinco años y la producción agrícola no se

había incrementado de manera significativa. Para Mao ésta aumentaría si la fuerza laboral disponible lograba organizarse. Con el Gran Salto Adelante (1958 - 1960), se buscó acelerar las metas del segundo Plan Quinquenal a través del aprovechamiento máximo de todos los recursos, especialmente el humano. El Estado era el encargado de recolectar el excedente de producción a través de la red de cooperativas agrícolas que se creó para tal fin. Este sistema se completó en 1958 con la formación de cerca de 70.000 comunas bajo las que existían 750 brigadas reuniendo en promedio 220 familias³³³. La comuna popular se constituyó como la unidad básica de la estructura y el poder socialista. El campesinado quedó estrechamente vinculado al Estado. De esta forma el Estado podía garantizar el abastecimiento dirigido a las ciudades, ejes de la industrialización.

Con efectos altamente nocivos para el medio ambiente, se les ordenó a los campesinos cultivar en cada porción de tierra disponible. Con el Programa de Conservación de Agua la población fue alentada a abrir pozos sin que se tuvieran en cuenta los niveles de aguas subterráneas causando la salinización de los suelos³³⁴. Para incrementar la producción de granos y de acero se tuvo que incurrir en el dramático aumento en los niveles de polución y defores-

³²⁸ Lieberthal, Kenneth. *Governing China: From Reform to Revolution*, NY. W.W. Norton, 2nd edition, 2004, p. 280.

³²⁹ Ibid, p. 281.

³³⁰ Fairbank, John King. *China, una nueva historia*, Barcelona, Editorial Andrés Bello, 1997, p. 431.

³³¹ Equivalentes al año 1990.

³³² Madison, p. 40.

³³³ Fairbank, p. 427.

³³⁴ Lieberthal, p. 281.

tación. Muchos árboles tuvieron que ser talados para dar paso a campos de arado e igualmente para alimentar los hornos familiares.

Una de las primeras disposiciones del gobierno chino, encaminadas a la protección del medio ambiente, es la de “Regulaciones para la Protección de los Recursos Minerales” de 1956 y “Programa Provisional Nacional para la Protección del Agua y del Suelo”. Después de la catástrofe económica que significó el Gran Salto Adelante, estas políticas fueron reforzadas y ampliadas con base en las lecciones aprendidas³³⁵.

Sin embargo, durante la década de los años 60, la excesiva utilización del suelo siguió causando su degradación. Muchas áreas de pastoreo fueron transformadas en terrenos de cultivo³³⁶. Motivados por el temor de una posible guerra, la política estatal imponía a cada provincia un esfuerzo máximo para que su producción agrícola fuera suficiente para auto abastecerse. El control sobre el uso del suelo estaba altamente controlado por el Estado y con éste el manejo ambiental, que no era la prioridad.

A principios de la década de los años 70, el gobierno chino empieza a darse cuenta del impacto sobre la economía que puede tener el daño ambiental cuando aparecen los primeros estragos de la contaminación del agua. En 1972 se encontraron altos niveles de

contaminación por químicos en el pescado vendido en uno de los mercados de Beijing. Por orden del Consejo de Estado, se organizó un comité para la investigación de los hechos, convirtiéndose este incidente en la primera reacción oficial de alto nivel a una alerta de peligro ambiental³³⁷.

En junio de 1972, ocho meses después de su ingreso a la ONU, la República Popular China participó de la Conferencia en Salud y Ambiente, hecho con grandes repercusiones en su política interna. El Consejo de Estado emitió varios decretos relacionados con la protección medioambiental. La protección del medio ambiente empezó a ser tenida en cuenta en los planes económicos y se gestaron las bases para la creación de organismos encargados de proteger el medio ambiente como la Administración Estatal para la Protección Ambiental SEPA (por sus siglas en inglés).

El gobierno chino era consciente de que entrar a participar del organismo internacional exigía ciertos compromisos y debían impedir que los países desarrollados utilizaran argumentos ecológicos para impedir su desarrollo³³⁸. De este punto en adelante se llevaron a cabo varias iniciativas para la detección de los problemas del medio ambiente y con esta base se crearon políticas para su protección. Entre las iniciativas se destaca la proclamación de las “Siete reglas para proteger y mejorar el

³³⁵ Muldavin, p. 252.

³³⁶ Lieberthal, p. 281.

³³⁷ Muldavin, p. 252.

³³⁸ Ibid., p. 253.

ambiente”³³⁹ en 1973, considerada la primera ley netamente ambiental desde el surgimiento de la República Popular China³⁴⁰.

Al año siguiente el Consejo de Estado conformó un grupo para la protección ambiental con el objetivo de controlar los niveles de polución en cinco años y eliminarla a los diez años. Una tarea difícil de acometer, entre otros factores por la errónea distribución de las industrias que hizo difícil ejercer un control. Sin embargo, estas primeras medidas evidenciaron que la clase dirigente era consciente de la dimensión del problema³⁴¹.

LA ERA DE REFORMA Y APERTURA

A pesar de las iniciativas lanzadas por el gobierno chino, el viraje hacia la industria ligera y las nuevas formas de producción eficiente, la situación no mejoró después de la reforma económica de finales de 1978.

La constitución del sistema de responsabilidad familiar por contratos, que desmontó el sistema de comunas populares, causó gran impacto en el ambiente. Con este sistema, los campesinos quedaron expuestos y vulnerables frente a los vaivenes de las fuerzas del mercado. En el intento de procurar los medios necesarios para su subsistencia, se vieron forzados a

transformar parte de su entorno en detrimento del medio ambiente³⁴².

Para reducir la participación del Estado en la producción estatal, fueron desarrolladas nuevas formas de propiedad: empresas colectivas, empresas individuales y *joint ventures* de capital mixto. Las empresas colectivas también conocidas como TVE (Township and Villages Enterprises) son el símbolo de la transición de la economía en China y otro factor clave para el éxito. Las TVE son las mismas empresas rurales que, animadas por la abundancia de mano de obra en las comunidades rurales, frente a la discapacidad de las ciudades para absorber mano de obra, se constituyeron como empresas de pequeña escala. Las TVE han contribuido de manera importante al aumento del ingreso de los campesinos chinos, pero se les ha culpado de ser uno de los factores que inciden fuertemente en los niveles de contaminación del país, dada la ineficiencia en la producción a pequeña escala y los bajos niveles de tecnología incorporados³⁴³. Para el día de hoy, existen más de 20 millones de este tipo de empresas esparcidas por toda la zona rural china y según el Banco Mundial emiten el 60% de los agentes contaminantes del agua y el aire³⁴⁴.

Adicionalmente, las TVE han transformado grandes áreas de cultivo en complejos

³³⁹ “Seven Rules on Protecting and Improving the Environment”.

³⁴⁰ Muldavin, p. 253.

³⁴¹ Ibid., p. 253.

³⁴² Muldavin, p. 253.

³⁴³ Ibid, p. 255.

³⁴⁴ Peter K. New Award Winner, (2004). *Perceptions of Risk from Industrial Pollution in China: A Comparison of Occupational Groups* Abstract en http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3800/is_200607/ai_n17189138 (Consultado, junio 10, 2007).

industriales o han remplazando los cultivos de subsistencia por cultivos que generan materias primas para las mismas industrias. Sin lugar a dudas, la suma de estos factores ha venido ejerciendo mucha presión en la sobreexplotación de las tierras dedicadas a los cultivos de subsistencia³⁴⁵.

En el año 1979 el gobierno chino expide la Ley de Protección Ambiental, con la que los gobiernos provinciales se vieron motivados a reforzar su actividad regulatoria a través del aumento de rango de las Oficinas de Protección Ambiental ya existentes y convirtiéndolas en los Burós de Protección Ambiental (EPB por su sigla en inglés). Con una nueva posición, empezaron a tener más acceso a las elites locales y se les incrementó el número de funcionarios además de otras potestades. No obstante, la capacidad para ejercer autoridad en el cumplimiento de las regulaciones era bastante limitado. Las empresas retrasaban o no cumplían con las disposiciones y, en aras del desarrollo económico de las regiones o simplemente por falta de conciencia de la importancia del factor ambiental, los gobiernos locales frecuentemente intervenían a favor de las empresas³⁴⁶. Para Mark Elvin, en este período el discurso de los burócratas defensores de la protección medioambiental fue muy diferente del de otros países. En aras de obtener

la aprobación en medio de un ambiente donde el crecimiento económico era una obsesión, debieron primero oponerse a la idea de que estas normas se encaminaban solamente a “salvaguardar una fuente de placer”, y podrían dar espera hasta que se completara el programa de modernización.

Además, dentro del programa de reformas de Deng Xiaoping llevado a cabo entre los años 1982 – 1983 para disminuir la burocracia, la Oficina de Administración Ambiental queda supeditada al recién estructurado Ministerio de Construcción Urbana y Rural y Protección Ambiental. Este esquema se repite a nivel local y los EPB entran a formar parte de los Burós de Construcción Urbana y Rural y Protección Ambiental, disminuyendo no sólo en estatus sino también en personal³⁴⁷. A nivel municipal esta nueva política repercutió negativamente en vista de que los recursos destinados a la Comisión de Construcción se utilizaban exclusivamente en los proyectos de construcción y poco o nada era destinado a los Comités Ambientales que, además de no contar con recursos, tenían una autoridad casi inexistente³⁴⁸.

A pesar de este retroceso en la política ambiental del gobierno chino, en el año 1984, el gobierno impulsó a nivel local la formación de Comisiones para la Protección Ambiental

³⁴⁵ Muldavin, p. 255.

³⁴⁶ Jahiel, Abigail R. “The Organization of environmental protection in China”, *China Quarterly*, No. 156, Special Issue: China's Environment (Dec 1998), p. 767.

³⁴⁷ Ibid., p. 768.

³⁴⁸ Ibid., p. 772.

en los niveles inferiores de la administración estatal, como los distritos y condados³⁴⁹, y el EPC central es elevado a organización de segundo nivel. Recibe también una nueva denominación, National Environmental Protection Bureau, recuperando en cierto grado la independencia que había perdido desde que pasó a formar parte del Ministerio. Sólo hasta 1988 recuperaría totalmente su independencia del Ministerio pasándose a llamar Agencia Nacional para la Protección Ambiental (NEPA) subordinada directamente al Consejo de Estado. Los órganos a nivel local se beneficiaron de este nuevo estatus al recibir más apoyo como entrenamiento, asesoría técnica para el manejo de equipos para controlar la polución y soporte material en campañas educativas. En 1993 la Asamblea Popular creó el Comité de Recursos Naturales y Protección Ambiental, para que se encargara especialmente de la legislación relacionada con la protección del medio ambiente.

Con estos avances el poder de los órganos locales se fortaleció y los EPB entraron a formar parte de los poderes hegemónicos en el ámbito regional. Estos funcionarios ganaron el poder

para vetar el establecimiento de industrias o el desarrollo de proyectos que pusieran en peligro el equilibrio ambiental. El incremento en el nivel de autoridad de estas instituciones paradójicamente estimuló las prácticas corruptas como los sobornos. A pesar de esta dificultad este aumento de autoridad les permitió a las EPB ampliar su rango de monitoreo en cada región para facilitar la prevención de riesgos ambientales³⁵⁰.

En el año de 1994, y como resultado de la participación china en la Conferencia de las Naciones Unidas en Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, el gobierno lanzó la Agenda 21, que quiso tomarse como guía para elaborar los objetivos a largo plazo del Noveno Plan Quinquenal para el año 2010³⁵¹. Con la implementación de este plan se incorporaron visiones sobre desarrollo sostenible dentro de la política ambiental al intentar darle solución a los problemas relacionados con el ambiente y el desarrollo.

La siguiente tabla es tomada de Abigail R. Jahiel, "The organization of Environmental Protection in China", *The China Quarterly*, No. 156 (dec., 1998) p. 760.

³⁴⁹ Ibid., p. 769.

³⁵⁰ Ibid., p. 771.

³⁵¹ United Nations, ESCAP Virtual Conference, China: China's Agenda 21 http://www.unescap.org/drrpad/vc/conference/ex_cn_1_ca21.htm

gobierno presentó las tareas para el futuro en el tema de protección ambiental:

Es preciso acelerar la creación de una sociedad que conviva de forma armoniosa con el medio ambiente. Hay que intensificar la protección de los ecosistemas de los recursos naturales, entre ellos las fuentes de agua, el suelo, los bosques, los prados y el mar, dando prioridad a la prevención y el control de la polución en los ríos Huaihe, Haihe y Liaohe, en los lagos Taihu, Chaohu y Dianchi, en las fuentes de agua que alimentan los canales para los trasvases de agua del sur al norte, así como en las zonas que atraviesan estos canales, en el área del embalse de las Tres Gargantas, en el río Songhua y en otras cuencas. También hay que impulsar con energía la producción limpia y acelerar la construcción de instalaciones para el tratamiento de aguas residuales industriales. Es menester llevar a buen término la prevención y el control de la contaminación atmosférica, el tratamiento de las aguas residuales y el tratamiento inocuo de las basuras domésticas producidas en las ciudades prioritarias. Es necesario prevenir y controlar integralmente la contaminación extendida en la agricultura y la que genera la cría de ganado y de aves de corral. Además, continuará ejecutándose el programa de protección de los ecosistemas naturales. Se empeñará en la creación de un mecanismo de compensación por daños ecológicos. Se reforzará la supervisión de la aplicación de la ley en la protección del medio ambiente y del entorno ecológico, y se perfeccionarán el sistema de supervisión y medición del medio ambiente, el de evaluación y verificación de su protección, y el de exigencia de responsabilidades en esta materia³⁵².

Sin embargo, para China aun hay muchos temas importantes por resolver. Uno de gran importancia es la necesidad de encontrar fuentes limpias de energía. Según Pan Yue, vicepresidente de la SEPA, actualmente, la dependencia del carbón es una de las principales amenazas al medio ambiente global³⁵³. Igualmente éste considera que la labor del gobierno debe implementar mecanismos que le otorguen mayor poder a las autoridades ambientales para que la legislación existente pueda cumplirse.

PROBLEMAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS

A pesar de la existencia de una normatividad y una estructura institucional a lo largo del territorio chino para la defensa y protección del medio ambiente, la crisis se profundiza día tras día.

Antes se hacía referencia a uno de los obstáculos más ampliamente señalados, como es la corrupción que aplica en forma de sobornos en el momento del otorgamiento de licencias de funcionamiento de las fábricas o también para evitar el pago de multas. Se dice, entonces, que no existen adecuados incentivos para que las fábricas, por ejemplo, busquen disminuir la emisión de agentes contaminantes. Así mismo, muchas de las empresas estatales han podido sobrevivir gracias a los subsidios del

³⁵² Wen, Jiabao. *Informe sobre la Labor del Gobierno ante la IV Sesión de la X Asamblea Popular Nacional*, 5 de marzo 2007 http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2006-03/14/content_228856.htm (Consultado en 26 de junio, 2007).

³⁵³ Pan, Yue. *La deuda verde de China*. Project Syndicate, 2006. www.project-syndicate.org (Consultado, junio 10, 2007).

gobierno. Ante la escasez de recursos, el gasto en protección ambiental no se encuentra entre los prioritarios como tampoco en la inversión de tecnología menos contaminante³⁵⁴.

Por otro lado, la ausencia de unidad administrativa en la implementación de las políticas, permite la concentración hacia las empresas estatales urbanas, descuidando las pequeñas industrias rurales; la mayoría de las políticas estatales no tiene mucho impacto en el campo³⁵⁵. Las TVE con su alta capacidad para contaminar, deberían ser las más reguladas.

EL PAPEL DE LA COMUNIDAD Y LA EDUCACIÓN AMBIENTAL

Entre las grandes transformaciones que ha sufrido el tema de la protección ambiental, vale la pena destacar la creciente participación de la comunidad como vigías ambientales. Las demandas de la sociedad han empezado a ejercer presión en los líderes locales para tomar medidas más estrictas y también a nivel gubernamental han demostrado la importancia de la educación ambiental. De la misma manera han motivado la aparición de organizaciones no gubernamentales ambientales³⁵⁶. Esto se ha logrado utilizando mecanismos como la

Environmental Assessment Law. Hoy en día el gobierno chino ha aplaudido la labor de las organizaciones no gubernamentales y los voluntarios como una fuerza importante en la estructura de la protección ambiental. El registro oficial de estas organizaciones es de 1.000, según el *Libro Blanco de la Protección Ambiental* (1996-2005)³⁵⁷.

Sin embargo, algunos autores señalan que los pocos canales y espacios para la participación, señalando la debilidad de la sociedad china es la ausencia de organizaciones no gubernamentales a través de las cuales los ciudadanos puedan materializar la información sobre los emergentes problemas medioambientales, habitualmente guardados por los gobiernos y empresas grandes de todo el mundo, y que movilicen la presión pública sobre los políticos para que hagan algo en estas cuestiones³⁵⁸.

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, EN TIEMPO, ESPACIO Y DIMENSIONES

Revisar las cifras del crecimiento económico de la China de los últimos decenios es una tarea difícil dado su descomunal tamaño, que resulta casi inimaginable. Para entender este fenómeno es preciso tener presentes las dimensiones territoriales (de 9.572 millones de km²) y poblacionales (1,2 mil millones de

³⁵⁴ Zhang, Weijiong; Vertinsky, Ilan; Ursacky, Terry; Nemetz, Peter. "Can China Be a Cleaner Tiger?: Growth Strategies and Environmental Realities", *Pacific Affairs*, vol. 72, No. 1 (Spring 1999), p. 34.

³⁵⁵ Muldavin, p. 255.

³⁵⁶ Jahiel, p. 771.

³⁵⁷ Information Office of the State Council of the People's Republic of China. Environmental Protection in China (1996-2005) White Paper. Beijing June 2006.

³⁵⁸ Elvin, Mark. "El medio ambiente". En Fisac, Tatiana et al. *China en transición: sociedad, cultura política y economía*. Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2000, p. 328.

habitantes) propias del país. Igualmente, no se podrá olvidar que el “desarrollo” económico, es decir, los grandes y acelerados cambios en las estructuras sociales, económicas, culturales y por supuesto ambientales, fue experimentado a fines del siglo XIX y comienzos del XX por los países europeos o llamados desarrollados.

En este apartado se hará énfasis en el crecimiento económico alcanzado en los últimos 30 años, ya que es sobre todo este tipo de crecimiento el que se relaciona con el problema ambiental. No puede haber un crecimiento económico a gran escala, asociado directamente con la producción industrial, que no tenga efectos nocivos sobre el entorno natural.

Cuando se fundó China en 1949, después de la Segunda Guerra Mundial, la sociedad agraria era un 90%, es decir, más de 540 millones de personas vivían en el campo. Hasta los años 60, la economía estaba marcada por la agricultura. Entre 1961 y 1976 se comenzaron a ablandar las rígidas reglas marxistas y las reformas definitivas comenzaron en 1976 con la muerte de Mao, proponiéndose claramente convertir a China en una potencia mundial para el año 2000. Se comenzó con la construcción sistemática y masiva de infraestructura en el país, y en 1979 se aceptaron las primeras zonas económicas especiales. Es así como entre 1952 y 1985 la economía total china creció en un 720%. La agricultura creció en un 200% y la industria en un 2900%. Ya a mediados de

la década de los años 80 se permitió cada vez más la economía privada y se introdujo cada vez más la economía de mercado³⁵⁹. Cuando el gobierno chino comenzó a aplicar lentamente las políticas de reforma y de apertura al exterior, el crecimiento promedio entre 1979 y 2003 fue del 10%.

Se puede observar que la industria siderúrgica aumentó en un 240% en ese lapso de tiempo, lo cual además se refleja también en la capacidad de tener, ya no solamente 100 variedades de acero, sino 1.400 y no laminar solamente 400 especificaciones de acero sino más de 20.000, con lo cual China ya se está autoabasteciendo en un 90%. Las cifras de los indicadores de desarrollo de China señalan que entre 1988 y 2003 la producción de acero se incrementó de 57.040 a 213.667 mil toneladas anuales. En la minería carbonera también se pueden registrar aumentos, en el mismo lapso de tiempo, de 980 a 2.190 mil toneladas anuales³⁶⁰. Aquí resulta interesante señalar que, en los últimos años, las minas principales, que producen más de la mitad del carbón nacional, han sido transformadas en 17.000 empresas³⁶¹. Esto seguramente dificultará la implementación de estrategias conjuntas de minimización de impactos ambientales. Otro incremento importante y significativo es la producción de cemento, que aumentó en el mismo período de 210.136 a 1.064.000 mil toneladas anuales.

³⁵⁹ Schäufele, Jörg. *Infrastruktur – China*, http://www.infrastruktur-china.de/Wirtschaftswachstum_China.htm (Consultado 07.06.2007).

³⁶⁰ http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2006/pdf/PRC.pdf (Consultado, 14.05.2007).

³⁶¹ http://www.cultura-china.com/chinaabc/10_industria.htm#industria (Consultado, 14.05.2007).

Entrando ahora específicamente en el tema de la industria, es necesario diferenciarla en diferentes áreas. Dentro de la industria pesada no se encuentra solamente la minería, ya mencionada, sino también la industria mecánica y química. En la industria mecánica se incluyen “las ramas de la maquinaria agrícola, maquinaria de construcción, aparatos de medición, maquinaria de uso general, maquinaria mineral, máquinas-herramienta, maquinaria de ingeniería eléctrica, cojinetes, automóviles, maquinaria de la industria alimentaria, etc.”³⁶² Su capacidad de producción se ve en parte reflejada en el cuadro anterior. Respecto a la industria química, ésta tiene la capacidad de producir más de 40.000 clases de productos; los elementos de mayor volumen de producción son: el amoníaco sintético, los fertilizantes químicos, el ácido sulfúrico, la soda pura y las llantas para vehículos automotores, que son exportados a más de 100 países³⁶³.

Dentro de la industria pesada se encuentra también la fabricación de equipos de hornos de fundición y laminación, de generadores eléctricos, de extracción y lavado de carbón, de prospección y perforación petrolífera, de refinería petrolera y plantas químicas, de telecomunicaciones, etc., que ha generado en sólo el año 1997 59.320 millones de dólares. Igualmente se encuentran avances sobresalientes en la industria aeronáutica y aeroespacial,

tanto en diseño, investigación y experimentación como en fabricación experimental y producción, desde naves civiles hasta satélites sofisticados³⁶⁴.

Tampoco se puede despreciar la industria textil, que ha podido registrar un aumento anual del 39.5%, produciendo 4,17 millones de toneladas de hilo y 10.500 millones de metros de tejido, sin olvidar la producción de fibras sintéticas cuya producción llegó a las 5,37 toneladas y la producción de ropa, que confeccionó 4.100 millones de unidades en el primer trimestre del 2007. Así, la producción textilera en los primeros dos meses del presente año sumó 507 billones de dólares, lo cual significa un aumento del 24,1%³⁶⁵.

Finalmente está la industria ligera, que puede producir más de 200.000 variedades y surtidos de productos en más de 44 ramas, exportando a más de 100 países. Entre los productos se encuentran, por ejemplo: relojes, maletas, zapatos de cuero, cerámicas, juguetes, artículos metálicos, electrodomésticos, artefactos de iluminación, anteojos, etc., que en 1997 llegaron a un valor de exportación de 53.000 millones de dólares³⁶⁶. Desde entonces sigue creciendo más del 14% anual. Esto se puede observar en el año 2001, cuando el valor total de la producción proveniente de la industria ligera alcanzó los 1.576.384 yuanes, que implicó un crecimiento del 14,14% en ese primer período del año³⁶⁷.

³⁶² http://www.cultura-china.com/chinaabc/10_industria.htm#industria (Consultado, 14.05.2007)

³⁶³ http://www.cultura-china.com/chinaabc/10_industria.htm#industria (Consultado, 14.05.2007).

³⁶⁴ <http://www.usfq.edu.ec/9CulturaChina/industria.htm> (Consultado, 14.05.2007).

³⁶⁵ http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2007-05/06/content_425034.htm (Consultado, 14.05.2007).

³⁶⁶ <http://www.usfq.edu.ec/9CulturaChina/industria.htm> (Consultado, 14.05.2007).

Paralelamente con el crecimiento casi exponencial de la industria, crece el consumo de energía. En el primer trimestre del 2007 China consumió 718.910 millones de kilovatios/hora, lo cual representa cerca de un 15% más que el año pasado. El consumo de esta energía le corresponde en un 75,12% a la industria, comparado con el 71,75% del 2000³⁶⁸. Aquí es de señalar que la eficiencia en el uso de la energía no es la más adecuada, como lo demuestran las siguientes cifras: en el año 2003 para poder producir un millón de dólares de PIB, se requerían 832 toneladas de equivalente en petróleo (tep), lo cual significa 4 veces más que EE.UU. (209 tep), 6 veces más que Alemania (138 tep) y 7 veces más que Japón (118 tep)³⁶⁹. El mismo gobierno chino reconoce que este uso energético resulta ser una situación “insostenible”, refiriéndose al 15% de la energía del planeta que requiere China para producir el 5,5% del PIB global³⁷⁰.

Para poder suplir esta necesidad de energía, China tiene (o está en proceso de construirlos)

un total de 58 grandes centrales hidroeléctricas. Una de las que están en proceso terminación es la de las Tres Gargantas, cuyo proyecto ha sido seriamente cuestionando (por razones tecnológicas, sociales y ambientales). El hecho es que China ha logrado producir entre 100 y 200 millones de kw, en los años 90, pasando así al segundo lugar del mundo en generación de electricidad y capacidad instalada. En otra fuente se habla de unas 34 centrales eléctricas, cada una con una capacidad de más de un millón de kw, de las cuales 26 son térmicas, 7 hidráulicas y una nuclear, más una central termoeléctrica que logra producir 1.625.000kw³⁷¹. La pregunta que surge es si la producción y la capacidad energética podrá seguir al mismo ritmo del crecimiento económico³⁷².

El crecimiento económico en la China difícilmente puede ser comparado con el de otras naciones. China se está convirtiendo cada vez más en una fábrica para el resto del mundo. Esto se refleja en las siguientes cifras de importación y exportación para el año 2005³⁷³:

³⁶⁷ http://spanish.peopledaily.com.cn/spanish/200112/24/sp20011224_51211.html (Consultado 14.05.2007).

³⁶⁸ <http://www.europapress.es/noticia.aspx?cod=20070507105353&ch=69> (Consultado 14.05.2007).

³⁶⁹ Bustelo, Pablo, *China 2006-2010: ¿Hacia una nueva pauta de desarrollo?*, 26.10.2005, <http://www.realinstituto-elcano.org/analisis/830.asp> (Consultado 01.06.2007).

³⁷⁰ *China consume un 15% de la energía del planeta*, 20.03.2007, http://blogs.periodistadigital.com/medioambiente.php/2007/03/20/china_consume_un_15_de_la_energia_del_pl (Consultado 01.06.2007).

³⁷¹ http://www.cultura-china.com/chinaabc/10_industria.htm#industria (Consultado, 14.05.2007)

³⁷² Estas dudas son muy justificadas, ver: Schäufele, Jörg, *Infrastruktur – China*, http://www.infrastruktur-china.de/Energieversorgung_China.htm (Consultado 07.06.2007).

³⁷³ *China: Fakten und Zahlen*, http://german.china.org.cn/politics/archive/2006figures/node_7013680.htm (Consultado 07.06.2007) (traducción de la autora).

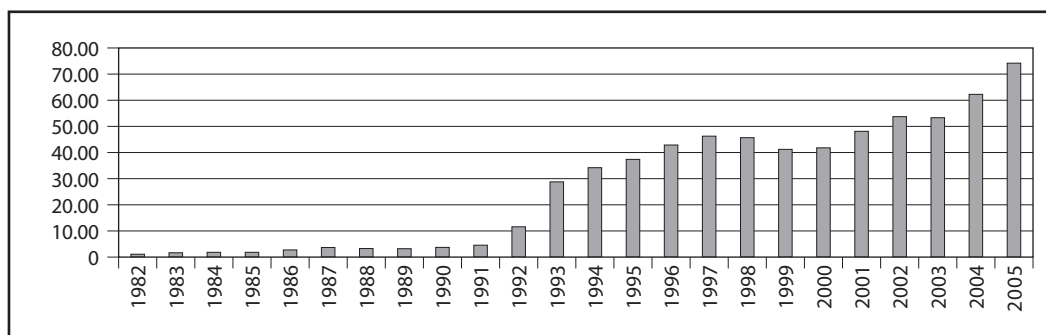
	VALOR EN MIL MILLONES DE DÓLARES (US\$)	CRECIMIENTO FRENTE AL AÑO 2004 (%)
Volumen total de importación y exportación	1422,1	23,2
Volumen de exportación del cual son:	762	28,4
comercio en general	315,1	29,3
contratos de transformación	416,7	27,0
Volumen de importación del cual son:	660,1	17,6
comercio en general	279,1	12,7
contratos de transformación	274	16,0

Este éxito del crecimiento económico puede atribuirse a diversas causas de contexto. Por un lado, Schäufele señala que la democracia no es necesariamente indispensable para lograr el éxito económico, como efectivamente lo demuestra Asia, más bien resultan ser importantes las condiciones macro que la política posibilita a la economía, donde se ha demostrado sobre todo la necesidad de un sistema estable, dirigido hacia la economía de

mercado. China ha realizado este proceso de manera lenta y controlada³⁷⁴.

Otro factor importante que se señala es la inversión directa extranjera que está ligada a una serie de condiciones favorables a semejante inversión. La apertura comienza en 1978, pero el primer apoyo fuerte se da en 1992 y el segundo apoyo con la entrada de China a la OMC en 2001. Este aumento se puede apreciar en el siguiente Gráfico:

**FLUJOS DE INVERSIÓN DIRECTA RECIBIDA
1982-2004 en millones de dólares**



³⁷⁴ Schäufele, Jörg. *Infrastruktur – China*, http://www.infrastruktur-china.de/Wirtschaftswachstum_China.htm (Consultado 07.06.2007).

El tratamiento no discriminatorio entre empresas nacionales e internacionales, así como la creación de Zonas Económicas Especiales, con tratamientos fiscales favorables, han apoyado claramente esta inversión directa. Pero también “un gran tamaño del mercado, infraestructuras desarrolladas, mano de obra barata, un marco financiero global favorable, una gestión macroeconómica aceptable y la aplicación de políticas activas de atracción de inversión directa extranjera han sido clave de la atracción de empresas foráneas”³⁷⁵.

Pero también existen una serie de otros factores, aparte de las inversiones extranjeras, que favorecen en términos economicistas el crecimiento chino, que son³⁷⁶:

1. Una notable integración en la economía mundial. El cociente de exportación de bienes y servicios fue del 34% en 2004 mientras que la inversión directa extranjera (IDE) alcanzó 60.600 millones de dólares en ese año. A efectos de comparación, esas cifras fueron notablemente más bajas para la India (19% y 5.300 millones).
2. Unas infraestructuras modernas en las grandes ciudades y en las Zonas Económicas Especiales. Incluso en el conjunto del país, el porcentaje de carreteras pavimentadas es del 79,5%, mientras que es

del 77,7% en Japón, del 62,6% en la India y del 58,8% en EE.UU.; las inversiones en autopistas, aeropuertos, puertos de mar, distribución de energía, etc., han sido masivas en los últimos años. China tiene un número elevado de líneas telefónicas fijas y de abonados a la telefonía móvil para su renta per cápita, etc.

3. Una importante generación de empleo. Por la rápida industrialización y la flexibilidad del mercado de trabajo, la relación entre las personas empleadas y la población total era, en 1999-2003, del 76,4% en China, cifra para comparar con el 73,4% de Vietnam, el 62,5% de Indonesia, el 59,5% de Filipinas, el 57,7% de Corea del Sur o el 55,0% de la India.
4. Unos indicadores macroeconómicos saneados, que, junto con una política económica cada vez más sofisticada, hacen prever una razonable estabilidad macroeconómica. China tenía en 2005 un ligero déficit presupuestario (1,2% del PIB), superávit corriente (7,1% del PIB), inflación del 1,8%, una deuda externa de 228.600 millones de dólares (cifra de 2004), unas reservas en divisas de 818.872 millones de dólares y una inversión directa extranjera de 60.632 millones.

³⁷⁵ Ver para todo este párrafo y la gráfica: Labrador Salas, Lorena. *Determinantes y efectos de la inversión directa extranjera en China*, <http://www.mityc.es/NR/rdonlyres/BCDAD584-FEE9-4448-AFCB-2384DD0DF80A/0/79.pdf> (Consultado, 14.05.2007).

³⁷⁶ Ver para todo este párrafo y la gráfica: Labrador Salas, Lorena. *Determinantes y efectos de la inversión directa extranjera en China*, <http://www.mityc.es/NR/rdonlyres/BCDAD584-FEE9-4448-AFCB-2384DD0DF80A/0/79.pdf> (Consultado, 14.05.2007).

5. Una rápida mejora de los indicadores sociales, lo que otorga cierta legitimidad al gobierno y, si se mantuviera, permitiría mantener la estabilidad social. La pobreza ha disminuido del 63,8% de la población en 1981 al 16,6% en 2001 (esto es, una impresionante reducción de 422 millones de personas); la esperanza de vida al nacer ha aumentado de 63 años en 1970-75 a 71 años en 2000-05; la tasa de mortalidad infantil (de menores de 1 año) ha bajado de 85 por mil en 1970 a 30 por mil en 2003; la desnutrición ha pasado del 16% en 1990-92 al 11% en 2000-02; la tasa de alfabetización de adultos ha crecido del 78,3% en 1990 al 90,9% en 2003; la tasa bruta de escolarización en la enseñanza secundaria ha aumentado del 48,7% en 1991 al 72,5% en 2004, etc.
6. Una estrategia exitosa de reforma económica. Por su carácter gradualista y sostenido, la reforma ha tenido un gran éxito. Ha creado una visión clara y pragmática por parte de las autoridades. Nada hace pensar, salvo gran sorpresa, que el gobierno se vaya a apartar de esa senda en los próximos decenios.

Frente a semejantes ventajas tentadoras, no se puede olvidar, que también existen inconvenientes, que de ninguna manera se pueden subestimar. El mismo Bustelo menciona factores como el envejecimiento de la población, la sobreindustrialización en detri-

mento de una economía del conocimiento, una excesiva dependencia de las inversiones directas extranjeras, el problema energético (ya señalado), la ausencia de un sistema político democrático y el 'grave deterioro del medio ambiente'. También se puede señalar el trabajo realizado por Rodríguez Asien, quien analiza cuidadosamente los "talones de Aquiles" de la economía china, entre los cuales identifica³⁷⁷:

- el incremento del desempleo y el subempleo,
- la contaminación ambiental,
- la desigualdad territorial,
- el envejecimiento poblacional,
- el sector financiero, por el monto de créditos vencidos y no recuperados que poseen los bancos.

Para terminar este capítulo y antes de entrar al problema ambiental, resulta pertinente señalar la peculiaridad del tema de la mano de obra barata, que por un lado es muy alabada y resulta ser uno de los argumentos más poderosos de inversión y de crecimiento económico, pero por el otro merece una mirada más cuidadosa. Partiendo del hecho que se está hablando del país más poblado del mundo, es obvio que existe una gran oferta de mano de obra barata y aun más si la mano de obra especializada apenas se viene formando. Esto se puede visualizar claramente si se comparan los costos laborales en las maquiladoras, que en la China resultan ser 70 veces más baratos que en EE.UU. y 12 veces más baratos que en México, lo cual por

³⁷⁷ Rodríguez Asien, Ernesché. "Los "talones de Aquiles" de la economía China", En: *Observatorio de la economía y la sociedad de China*, No. 1, enero 2007, <http://www.eumed.net/rev/china/01/era-02.htm> (Consultado 01.06.2007).

supuesto se refleja en los salarios, que son 4.5 veces más bajos que en México³⁷⁸.

Pero también existen los temidos campos Laogai (= trabajo forzado), que resultan ser el sistema mundial más grande de campos de reeducación y trabajo, que fueron creados en los años 50 por Mao, con el ejemplo soviético del GULAG, como una forma de castigar y reformar criminales, y que a la vez les sean útiles al Estado, produciendo. Pero la mayoría de los trabajadores forzados no son criminales sino son puestos en prisión de manera arbitraria por razones políticas. Acusaciones, procesos o juicios son casi inexistentes. Existen más de 1.100 campos. Oficialmente se habla de unos 200.000 detenidos, mientras que desde las organizaciones de derechos humanos se habla de entre 4 y 6 millones de detenidos. Estas personas sufren de desnutrición, trabajan entre 12 y 16 horas diarias, sin precauciones de salud o seguridad ocupacional y fuera de eso son sometidos a diferentes formas de tortura. El problema, además, consiste en que “la política económica china incluye concretamente las ganancias por la explotación de los trabajadores/esclavos. Los prisioneros tienen

que cumplir cuotas máximas, para obtener su comida diaria. Trabajan bajo condiciones humanamente denigrantes, son maltratados de múltiples maneras y explotados”³⁷⁹. Esto se refleja también en el hecho que los campos tienen dos nombres simultáneamente, como es el caso de “Shanghai Municipal Prison” y “Shanghai Printing, Stationery Factory”. En 1999 se calculó que 99 campos tuvieron una venta anual de 842,7 millones de dólares, representando apenas el 9% de los estimados 1.100 campos Laogai³⁸⁰.

Como comentario adicional, vale la pena señalar que también en los Estados Unidos existe un sistema de prisión cuyo manejo está cada vez más en manos de empresas privadas, que alquilan la mano de obra de los reos, a multinacionales como Starbucks, Colgate, Microsoft, Boeing, entre otros, generando ganancias anuales de 35 mil millones de dólares. El hecho de que las prisiones que han sido privatizadas aprovechan a sus reos como mano de obra barata no puede ser subestimado³⁸¹. Donde los convictos trabajando en jornadas de nueve horas diarias en la confección de camisas de trabajo azules destinadas a los mercados

³⁷⁸ González, Román. *La sombra de China en la industria maquiladora, peligró empleo de miles de mexicanas*, <http://www.cimacnoticias.com/noticias/03may/s03052002.html> (Consultado 14.05.2007).

³⁷⁹ IGFM. *Köhler soll in Peking deutlich für die Menschenrechte eintreten*, 9.6.2007 <http://www.china-intern.de/page/humanrights/1179853671.html> (Consultado 08.06.2007).

³⁸⁰ Fuentes sobre los que se basa este párrafo: *Polizei befreit 31 Arbeitssklaven in China, kaum Lohn, kaum Essen*, 08.06.2007, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,487583,00.html> (Consultado 08.06.2007), <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2510311,00.html> (Consultado 08.06.2007), <http://www.laogai.org/news/newsdetail.php?id=2825> (Consultado 08.06.2007), <http://www.igfm.de/index.php?id=909> (consultado 08.06.2007), <http://www.wcl.american.edu/hrbrief/07/2laogai.cfm> (Consultado 08.06.2007), <http://www.laogai.org/news/newsdetail.php?id=2831> (Consultado 08.06.2007).

³⁸¹ *Gefängnisse in den USA, Horror hinter Gittern*, <http://www.arap.so36.net/pas/pic/pic5.html> (Consultado, 27.06.2007).

asiáticos por salarios de 45 centavos la hora, lo que totaliza, después de las deducciones impositivas, un sueldo de 60 dólares por mes, conformando una situación extrañamente similar a la del trabajo forzado en las prisiones chinas que el gobierno estadounidense condena sistemáticamente.³⁸²

Es así como las ganancias entre 1980 y 1993 aumentaron de 392 millones a 1.310 millones de dólares³⁸³. En este contexto no es de olvidar que Estados Unidos tiene en el momento unas 2 millones de personas encarceladas, lo cual representa el 25% de la población carcelaria del mundo.

¿DE QUÉ DIMENSIONES DEL PROBLEMA AMBIENTAL SE ESTÁ HABLANDO EN CHINA?

La base de cualquier vida humana, y con ello la posibilidad de cualquier organización cultural, social y económica, es la posibilidad de acceso a la tierra (el suelo) arable, el agua potable, el aire, la diversidad ecosistémica, en fin, la vida misma. Los impactos ambientales generados por el crecimiento económico no son menores y merecen ser mencionados y analizados, ya que en China han llegado a dimensiones inimaginables. Aunque es de precisar que los mismos impactos se han observado casi por igual a lo largo y ancho del planeta tierra,

donde se haya proclamado el crecimiento económico, especialmente moderno, neoliberal. El capítulo anterior es una muestra fehaciente de una racionalidad economicista muy marcada que se refleja en resultados numéricos y que será ahora confrontada con sus efectos sobre la naturaleza, sobre todo si se considera que en un 95% de los artículos económicos revisados no se menciona ni se toca el problema ambiental. En el mejor de los casos se menciona el factor del “uso de los recursos naturales”.

El agua es tal vez el elemento más esencial, necesario para posibilitar cualquier tipo de vida y ya no es ningún secreto que los conflictos del futuro girarán en torno al acceso al agua, porque cada vez es más escasa o más inservible.

Esto justamente se puede observar en China. Este elemento está seriamente deteriorado en China. A pesar de tener lagos grandes y ríos inmensos, China es uno de los países con más bajos recursos hídricos. Además, por un lado, están distribuidos desigualmente y, por el otro, se habla que por ejemplo el 66% del agua del Yangtze, uno de los ríos más importantes y grandes de la China, ya no es potable, al estar recibiendo más de 4,35 mil millones de toneladas de aguas negras en el 2005, 88 millones más que un año antes³⁸⁴. Otras fuentes señalan que en el año 2005 fueron vertidas 30 mil millones de toneladas de aguas negras al Yangtze,

³⁸² *Estados Unidos: una nación entre rejas*, http://guiactual.guiadelmundo.org.uy/informes/informe_37.htm (Consultado 27.06.2007).

³⁸³ *Arbeitslager Knast*, <http://de.indymedia.org/2005/12/134826.shtm>, (consultado, 27.06.2007), ver también: Lupa, Karsten, *Haftbedingungen in US-Gefängnissen*, <http://daa.amerikanistik.net/daa10/haftbedingungen.html> (Consultado, 27.06.2007).

³⁸⁴ *Yellow River in Crisis as Pollution Takes Hold*, 16.12.2006 <http://www.yangtzeforum.org/detail/20061216/78095.asp> (Consultado 2.2.2007).

lo cual representa un 50% más que en el año 1998³⁸⁵. Y en el primer semestre del 2006 se registró un aumento del 3.7% en la contaminación de las aguas, siendo contaminadas principalmente con metales pesados y químicos de todo tipo³⁸⁶. El mismo suplente del ministro de medio ambiente admite que ya son 300 millones de campesinos los que no tienen acceso a agua potable limpia³⁸⁷. Pero no está solamente el problema de la contaminación química del agua sino también, por un lado, que el 90% de las aguas negras son introducidas a los ríos sin ningún tipo de tratamiento, y por el otro, el uso desmesurado del agua. Tres cuartas partes son utilizadas para la agricultura, ya que la eficiencia de su uso no llega ni a la mitad de los países desarrollados, como también se puede constatar en la industria, que utiliza 10 veces más que los países desarrollados³⁸⁸. Aquí también vale la pena mencionar que no solamente se está envenenando y desperdiciando agua, sino que también los humedales están desapareciendo. Considerando que China tiene 66 millones de hectáreas de humedal, es decir, el 10% de la mundial, éstas se han venido perdiendo significativamente, en los

últimos 40 años desaparecieron el 50% de los humedales en las zonas costeras, 13% de los lagos desaparecieron sin dejar rastro, 78% de las tierras pantanales naturales en Heilongjiang fueron destruidos. Las especies de plantas acuáticas del lago Honghu se redujeron en un 24% y el 50% de la diversidad de pescados de ahí ya no se encuentran³⁸⁹.

Ahora, al hablar del agua, también resulta importante señalar el problema relacionado con las represas y las reservas artificiales de agua que suman entre las dos 85.160, destinadas para 1,3 mil millones de personas. Pero, solamente en el 2005 cedieron 68 diques, y entre 1954 y 2005 se cuentan oficialmente 3.486 diques derrumbados. En 1975 se dio la peor catástrofe, al romperse 58 diques por efecto dominó, que afectó a 29 municipios y ciudades, por lo cual murieron 86.000 personas; estas cifras apenas se llegaron a conocer en el 2005³⁹⁰. En este orden de ideas el proyecto monumental de la represa de las Tres Gargantas se encuentra el centro de la China, representa todo un desafío tanto por su impacto inconmensurable sobre el medio ambiente, como por el desafío ingenieril frente a la experiencia de tantos diques

³⁸⁵ *Mines, Factories Shut Down for Polluting*, 11.12.2006, http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-12/11/content_755207.htm (Consultado, 2.2.2007).

³⁸⁶ *Gelber Fluss erneut rot verfärbt*, 22.11.2006 <http://www.dieneuepoche.com/articles/2007/02/04/86269.html> (Consultado 26.2.2007).

³⁸⁷ Kossakowski, Detlef, *Chinas Umwelt am Abgrund – was wird getan?*, 17.09.2006, <http://www.dieneuepoche.com/articles/2006/09/17/52430.html> (Consultado 26.2.2007).

³⁸⁸ Deutsche Botschaft Peking VR China, *Umweltschutz in der VR China* http://www.peking.diplo.de/Vertretung/peking/de/05/Aussenwirtschaftsfoerderung/umweltschutz__seite.html, (Consultado 26.2.2007).

³⁸⁹ *Die gegenwärtige Lage der Öko-Umwelt*, <http://german.cri.cn/chinaabc/chapter9/chapter90104.htm>, (Consultado, 26.2.2007) (Traducción de la autora).

³⁹⁰ Kleefeldt, Niki, *Langzeitbombe in China: Unsichere Wasserreservoir und Staudämme*, 22.10.2006, <http://www.dieneuepoche.com/articles/2006/10/22/60612.html> (Consultado 26.2.2007).

cedidos y por el desplazamiento de más de 1.3 millones de personas.

Después del agua, el aire es otro elemento esencial para posibilitar la vida. Aquí el mayor problema que enfrenta China es el hecho de que alrededor del 73%³⁹¹ de su energía proviene del carbón (generalmente no lavado y, por lo tanto, aun más contaminante). Se expulsaron así 25,5 millones de toneladas de ácido sulfúrico en el 2005, lo cual representa un 27% más que en el 2000, y en el año 2006, aumentó otros 4,7%³⁹². En primavera del 2006, en la provincia de Zhejiang, al sur de Shanghai, unas 10.000 personas protestaron en contra del aire contaminado, los ríos apestosos y los suelos cada vez más infértiles³⁹³. La Organización Mundial de Salud (OMS) estima que anualmente mueren unas 250.000 personas como consecuencia de la contaminación atmosférica³⁹⁴, considerando además, desde una perspectiva economicista, que antes de morir ya salen del proceso productivo por enfermedad y generan costos a la sociedad por las consultas médicas.

El suelo es el tercer elemento indispensable para posibilitar la vida. Pero esta tierra

se ha visto seriamente deteriorada por los más diversos motivos: por mal uso de las tierras, por sobreexplotación, generando compactación, salinización, envenenamiento, erosión, desertificación, en fin un sinnúmero de problemas que en su mayoría son irreversibles o en el mejor de los casos recuperables a largo plazo con altos costos económicos. Aquí vale la pena señalar nuevamente que solamente el 10% de la tierra china es apta para la agricultura, sobre la cual tienen que satisfacerse las necesidades alimenticias de una quinta parte de la población mundial. Pero a pesar de que hace varios años existen leyes y controles para evitar la urbanización de zonas arables, entre 1987 y 1992 China ha perdido anualmente unas 5 millones de hectáreas de tierra arable para la industria y la urbanización³⁹⁵. Mientras tanto las tierras aun arables son sometidas a un régimen fuerte de insecticidas, pesticidas, fungicidas y fertilizantes para asegurar cosechas intensivas, pero envenenando las tierras y la misma cosecha, y hasta el gobierno reconoce el problema de la contaminación de los alimentos, cuyos límites establecidos por la OMS son, en parte, ampliamente sobrepasados³⁹⁶. Otro

³⁹¹ *Air Pollution and Air Quality*, <http://www.grida.no/geo/geo3/english/366.htm> (Consultado 22.2.2007).

³⁹² *Beijing Scraps 13,00 Outdated Taxis to Reduce Pollution*, 11.12.2006 <http://www.china.org.cn/english/China/191984.htm> (Consultado, 22.2.2007).

³⁹³ Kossakowski, Detlef, *Chinas Umwelt am Abrund – was wird getan?*, 17.09.2006, <http://www.dienueeepoche.com/articles/2006/09/17/52430.html> (Consultado 26.2.2007).

³⁹⁴ *Aufschwung gefährdet ohne begleitende Umweltschutzmassnahmen*, 11.07.2006, <http://www.mercur.org/?p=6435&l=0> (consultado 26.2.2007), algunos estudios chinos estiman hasta 400.000 muertos anuales, ver: Kossakowski, Detlef, *Chinas Umwelt am Abrund – was wird getan?*, 17.09.2006, <http://www.dienueeepoche.com/articles/2006/09/17/52430.html> (Consultado 26.2.2007).

³⁹⁵ *Human Settlements and Infrastructure*, <http://www.grida.no/geo/geo3/english/144.htm> (Consultado 06.05.2007).

³⁹⁶ Deutsche Botschaft Peking VR China, *Umweltschutz in der VR China*, http://www.peking.diplo.de/Vertretung/peking/de/05/Aussenwirtschaftsfoerderung/umweltschutz__seite.html (Consultado 26.2.2007).

factor de destrucción de la tierra arable es la erosión que termina en desertificación, causada por técnicas arables inadecuadas y eliminación de vegetación. Una tercera parte se encuentra amenazada ya sea por erosión y desertificación. Se dice que “anualmente la cantidad de suelo que se erosiona es de más de 5 mil millones de toneladas, lo cual corresponde a quitar un centímetro de superficie a toda la tierra arable del país”³⁹⁷. Es así como actualmente el 20% del país está desertificado (1,74 millones de km²), lo cual excede la totalidad de tierra arable en el país, con un crecimiento anual de 3.400 km², a pesar de algunos logros de regulación de vientos³⁹⁸.

Hasta aquí lo que respecta a los tres elementos más vitales para la supervivencia, pero aun se encuentran más problemas relacionados con el medio ambiente en China, que finalmente también amenazan o al menos disminuyen la calidad de vida. China tiene un área forestal de 175 millones de hectáreas, que representa un 18,21% del territorio nacional. De esta área 33.79 millones de hectáreas son

bosques reforestados, lo cual representa un 31.86% del área forestal³⁹⁹. Esto representa un gran esfuerzo para contrarrestar la deforestación que se observa, por ejemplo, en los cañones del Yangtze que ya no tienen bosques para absorber las lluvias torrenciales, por lo cual el río se vuelve caudaloso, llevándose muchos sedimentos. Este problema ya ha generado miles de muertes y ha desalojado a más de 14 millones de personas⁴⁰⁰. La deforestación y demás formas de disminución o degradación de los ecosistemas también conllevan a la pérdida de la biodiversidad. Respecto a las plantas mayores, ya entre el 15 y el 20% está seriamente puesto en peligro, lo cual amenaza a la vez la existencia de más de 40.000 especies dependientes de ellas⁴⁰¹. Frente a este peligro existen igualmente esfuerzos de protección que se reflejan en las 2.349 zonas de protección natural en el país, que en total representan el 15% del territorio nacional, con 149,95 millones de hectáreas⁴⁰².

Otros problemas ambientales son por ejemplo el casi inexistente manejo de basuras

³⁹⁷ *Die gegenwärtige Lage der Öko-Umwelt*, <http://german.cri.cn/chinaabc/chapter9/chapter90104.htm> (Consultado, 26.2.2007) (Traducción de la autora).

³⁹⁸ *Die gegenwärtige Lage der Öko-Umwelt*, <http://german.cri.cn/chinaabc/chapter9/chapter90104.htm>, (Consultado, 26.2.2007). En otra fuente se habla de una desertificación del 27% del país, que son 2.62 millones de km² con un crecimiento anual de 3,000 km², *Protection of Forests and Control of Desertification*, http://english.gov.cn/2006-02/08/content_182514.htm (Consultado 28.2.2007).

³⁹⁹ http://german.china.org.cn/politics/archive/2006figures/node_7013652.htm (Consultado 20.06.2007).

⁴⁰⁰ *Umweltsensibilisierung in China, Zukunftsweisende Ansätze zum Naturschutz*, <http://www.3sat.de/3sat.php?http://www.3sat.de/nano/cstuecke/28553/index.html> (Consultado 26.2.2007).

⁴⁰¹ *Save Endangered Animals and Plants*, http://chinaabc.showchina.org/chinaabc_en/enviroment/200701/t105737.htm (Consultado 26.2.2007).

⁴⁰² http://german.china.org.cn/politics/archive/2006figures/node_7013652.htm (Consultado 20.06.2007).

(tanto industriales como urbanas), el 80% de las basuras no es tratado adecuadamente⁴⁰³. Esto se refleja luego en accidentes con basuras altamente tóxicas de industrias metalúrgicas que terminan en los ríos, como en el caso del río Xylidin en agosto del 2006, generando problemas masivos de salud, p.ej. problemas en el hígado, los pulmones, los riñones⁴⁰⁴. En general se puede decir que la contaminación hídrica, atmosférica y alimenticia (pesticidas en las verduras) resulta ser un coctel muy negativo para la salud en todos sus sentidos, hasta malformaciones genéticas y un aumento significativo de abortos, como sucedió en los alrededores de Shanghai en el 2006⁴⁰⁵.

La dimensión del problema también se puede medir en las demandas públicas por problemas ambientales, que llegaron a un récord de 600.000 en el 2006, que incluyen 161 accidentes clasificados como “serios”⁴⁰⁶. Esto puede tener su raíz en el hecho que con

la firma del Protocolo de Kyoto, se les permite a los ciudadanos demandar la contaminación ambiental⁴⁰⁷. En una fuente oficial se habla de un aumento del 30% de las demandas en años recientes, señalando que los problemas de polución han minado en algunas áreas la estabilidad social⁴⁰⁸. Aquí es necesario anotar que “una información sobre una catástrofe natural, que aun no ha sido dada de alta oficialmente para la publicación por parte del gobierno, automáticamente es considerada como secreta”⁴⁰⁹. Además, en junio del 2006 hubo un retroceso en la libertad de prensa, al expedir una ley que castiga con una multa de por lo menos 50.000 yuanes a cualquier periodista que publique cualquier accidente o catástrofe sin previa autorización, como también se hizo saber que las agencias internacionales solamente pueden distribuir sus noticias después de la censura de Xinhua en China⁴¹⁰. Dentro de este contexto las ONG tanto nacionales

⁴⁰³ *Aufschwung gefährdet ohne begleitende Umweltschutzmassnahmen*, 11.07.2006, <http://www.mercur.org/?p=6435&l=0> (Consultado 26.2.2007).

⁴⁰⁴ *Erneut Giftmüll in chinesischen Fluss gelangt*, 24.08.2006, <http://www.dieneuepoche.com/articles/2006/08/24/46797.html> (Consultado 26.2.2007).

⁴⁰⁵ Kossakowski, Detlef, *Chinas Umwelt am Abrund – was wird getan?*, 17.09.2006, <http://www.dieneuepoche.com/articles/2006/09/17/52430.html> (Consultado 26.2.2007).

⁴⁰⁶ *Major Pollution Spill “Every Other Day” in China*, 11.1.2007, <http://environment.guardian.co.uk/waste/story/0,,1987937,00.html> (Consultado 28.2.2007).

⁴⁰⁷ Heiduck, Günter, *Umwelt und Wirtschaft in China*, 26.8.2003, <http://www.uni-duisburg.de/FB5/VWL/IWB/docs/konferenz/PressReleaseTamaki.pdf> (Consultado 26.2.2007).

⁴⁰⁸ *Nationwide Pollution Sources to Be Probed*, <http://www.china.org.cn/english/environment/192197.htm> (Consultado 28.2.2007).

⁴⁰⁹ Heiduck, Günter, *Umwelt und Wirtschaft in China*, 26.8.2003, <http://www.uni-duisburg.de/FB5/VWL/IWB/docs/konferenz/PressReleaseTamaki.pdf> (Consultado 2.2.2007).

⁴¹⁰ Zhou, Lea, *Der chinesische Umweltaktivist Wen Bo, Die Schwierigkeiten der Bürgerinitiativen in China*, 26.11.2007, <http://www.dieneuepoche.com/articles/2006/11/26/68951.html> (Consultado 2.2.2007).

como internacionales también tienen un terreno difícil para actuar, al ser constantemente controladas, pero aun así en 1994 se registró la primera ONG ambiental y desde entonces se cuentan 2.768 organizaciones. Lentamente se va reconociendo, hasta en el gobierno, que éste no puede hacer todo y necesitará de una ayuda activa de las ONG para enfrentar los severos problemas ambientales⁴¹¹.

Estos severos problemas no se reflejan solamente en la contaminación, degradación y destrucción del medio ambiente, en la salud humana, en la desaparición de la biodiversidad, etc., sino que también en términos económicos tienen impactos considerables. Parece que sólo a través de este argumento se podrá cambiar algo. Aquí sólo algunos ejemplos.

En este momento el gobierno chino está gastando anualmente 200 mil millones de dólares solamente para poder controlar a corto plazo la situación ambiental⁴¹². Mientras que la sequía más fuerte de los últimos 50 años, en el verano del 2006, generó un costo económico de 900 millones de euros, y se habla que anualmente se están generando pérdidas

económicas directas por la desertificación de 54 mil millones de yuanes⁴¹³. Es de señalar que el gobierno viene aumentando el porcentaje del BIP dedicado a la protección ambiental del 0.72% en 1989 a 1.33% en el 2003, para los próximos cinco años, es decir, hasta el 2010 se quiere llegar al 1.6%, lo cual representa un aumento significativo⁴¹⁴. Frente a estas cifras, se contraponen las pérdidas económicas generadas por contaminación, por ejemplo en el 2004, cuando se calculan en unos 66 mil millones de dólares, lo cual es equivalente al 3.05% del BIP de ese año⁴¹⁵.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES:

- En un primer momento la prioridad del gobierno chino no fue la protección ambiental. El paradigma de dominio de la naturaleza a manos del hombre se convirtió en herramienta valiosa para el gobierno chino. En la época posmaoista de reformas económicas, a pesar de que ya existía conciencia sobre los estragos económicos de desarrollo industrial, las medidas

⁴¹¹ Li, Li, *Green Heroes, Civil-Society Environmental Groups Are Pushing China Toward a Greener Future*, 18.1.2007, http://www.bjreview.com.cn/quotes/txt/2007-01/10/content_52557_2.htm (Consultado 1.5.2007).

⁴¹² Kossakowski, Detlef, *Chinas Umwelt am Abrund – was wird getan?*, 17.09.2006, <http://www.dieneuepoche.com/articles/2006/09/17/52430.html> (Consultado 26.2.2007).

⁴¹³ *Pegel des jangtse in den vergangen zwei Wochen dramatisch gesunken*, 2.4.2007, <http://www.dieneuepoche.com/articles/2007/02/04/86269.html> (Consultado 28.2.2007) y *Die gegenwärtige Lage der Öko-Umwelt*, <http://german.cri.cn/chinaabc/chapter9/chapter90104.htm>, (Consultado, 26.2.2007).

⁴¹⁴ *Environmental Protection Funds and Environmental Protection Industry*, http://english.gov.cn/2006-02/08/content_182523.htm (Consultado 22.3.2007) y ver también: *Action Plan, China Translates its Awareness of Environmental Protection into Workable Laws*, http://www.bjreview.com.cn/quotes/txt/2007-01/10/content_52561.htm (Consultado 22.3.2007).

⁴¹⁵ http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-12/11/content_755104.htm (Consultado 22.3.2007).

implementadas no correspondieron a la realidad del conflicto con lo que algunos de los problemas existentes se volvieron críticos.

- La participación en foros internacionales y la implantación de un sistema de economía abierta le permitieron a China un mayor intercambio con el exterior. Esta dinámica externa, por un lado, motivó la cooperación entre China y otros en pro de la defensa del medio ambiente y también sirvió como un impulso para que China se sintiera comprometida con la protección de sus ecosistemas, desarrollando más su legislación en este asunto y fortaleciendo sus instituciones.
- La pregunta que se plantea al ver, por un lado, los esfuerzos del gobierno chino para enfrentar el problema ambiental y, por el otro, los impactos ambientales que van en aumento es: ¿será suficiente tomar medidas legislativas, normativas y administrativas para solucionar o mitigar, al menos, el problema ambiental? El problema reside en que China se encuentra ya en una carrera de desarrollo difícil de parar, y que necesariamente implica un impacto ambiental, como lo demuestra la experiencia en el resto de países que han pasado por la experiencia de un desarrollo capitalista. Lo que prima en semejante meta es la racionalidad economicista, dejando de lado la dimensión ambiental; esto, además, se refleja también en el hecho de que se encuentra poca literatura sobre educación ambiental en China.
- El problema ambiental en China resulta ser tan impactante, ilustrativo y visible, por un lado por sus dimensiones (territoriales y poblacionales) y, por el otro, por la velocidad a la que se han generado estas transformaciones tan profundas. Pero será necesario tener en cuenta que este mismo fenómeno ha sucedido en todos los países en los cuales se ha planteado la necesidad de un “desarrollo económico” como medio para mejorar la “calidad de vida”. Específicamente los países europeos han experimentado grandes problemas ambientales a raíz de sus procesos de industrialización y les llevó mucho tiempo aprender a manejarlos. Con este panorama se plantean preguntas difíciles de responder: frente a unos ecosistemas frágiles, los impactos resultan ser irreversibles y terminan comprometiendo la supervivencia misma del ser humano a largo plazo: ¿se puede hablar del “derecho al desarrollo”?, ¿realmente el desarrollo alcanzado por los llamados “países desarrollados” es deseable y “sustentable” a largo plazo?, ¿se trata de una cuestión de “lujo” proteger el ambiente, es decir, protegerlo solamente cuando se haya llegado a un BIP per cápita de 10.000 dólares?
- También es de recordar que no se puede dar la “culpa” del deterioro ambiental exclusivamente a China, considerando que el resto del mundo en este momento se está beneficiando de los productos baratos que está produciendo China, justamente por no estar cumpliendo las altas normas ambientales o laborales. China se ha con-

vertido en la fábrica para las “necesidades” del mundo.

- Observando la toma de conciencia ambiental en muchos otros países del mundo, es innegable que las ONG han jugado un papel indispensable y crucial para llamar la atención sobre problemas nocivos. En China estos grupos son aun casi inexistentes. Darle espacio a estos grupos, es decir a la población civil, será un elemento clave para avanzar significativamente en el manejo de los problemas ambientales.

BIBLIOGRAFÍA

- Action Plan, China Translates its Awareness of Environmental Protection into Workable Laws*, http://www.bjreview.com.cn/quotes/txt/2007-01/10/content_52561.htm (Consultado 22.3.2007).
- Air Pollution and Air Quality*, <http://www.grida.no/geo/geo3/english/366.htm> (consultado 22.2.2007).
- Arbeitslager Knast*, <http://de.indymedia.org/2005/12/134826.shtml>, (Consultado 27.06.2007).
- Aufschwung gefährdet ohne begleitende Umweltschutzmassnahmen*, 11.07.2006, <http://www.mercur.org/?p=6435&l=0> (Consultado 26.2.2007).
- Beijing Scraps 13,00 Outdated Taxis to Reduce Pollution*, 11.12.2006 <http://www.china.org.cn/english/China/191984.htm> (Consultado 22.2.2007).
- Bustelo, Pablo, China 2006-2010: ¿Hacia una nueva pauta de desarrollo?, 26.10.2005, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/830.asp> (Consultado, 01.06.2007).
- China consume un 15% de la energía del planeta*, 20.03.2007, http://blogs.periodistadigital.com/medioambiente.php/2007/03/20/china_consume_un_15_de_la_energia_del_pl (Consultado, 01.06.2007).
- China: Fakten und Zahlen*, http://german.china.org.cn/politics/archive/2006figures/node_7013680.htm (Consultado 07.06.2007).
- Deutsche Botschaft Peking VR China, *Umweltschutz in der VR China*, http://www.peking.diplo.de/Vertretung/peking/de/05/Aussenwirtschaftsfoerderung/umweltschutz__seite.html (Consultado 26.2.2007).
- Die gegenwärtige Lage der Öko-Umwelt*, <http://german.cri.cn/chinaabc/chapter9/chapter90104.htm>, (Consultado 26.2.2007).
- Elvin, Mark, “El medio ambiente”. En Fisac, Tatiana et al. *China en transición: Sociedad, cultura, política y economía*. Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2000.
- Environmental Protection Funds and Environmental Protection Industry*, http://english.gov.cn/2006-02/08/content_182523.htm (Consultado 22.3.2007).
- Erneut Giftmüll in chinesischen Fluss gelangt*, 24.08.2006, <http://www.dieneuepoche.com/articles/2006/08/24/46797.html> (Consultado 26.2.2007).
- Estados Unidos: Una nación entre rejas*, http://guiactual.guiadelmundo.org.uy/informes/informe_37.htm (Consultado 27.06.2007).
- Fairbank, John King. *China, una nueva historia*, Barcelona, Editorial Andrés Bello, 1997.
- Feng, Yulan. *Breve historia de la filosofía china*. Traducción, Juan José Utrilla, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Gefängnisse in den USA, Horror hinter Gittern*, <http://www.arap.so36.net/pas/pic/pic5.html> (Consultado 27.06.2007).
- Gelber Fluss erneut rot verfärbt*, 22.11.2006 <http://www.dieneuepoche.com/articles/2007/02/04/86269.html> (Consultado 26.2.2007).
- González, Román. *La sombra de China en la industria maquiladora, peligró empleo de miles de mexicanas*, <http://www.cimacnoticias.com/noticias/03may/s03052002.html> (Consultado.05.2007).
- Heiduck, Günter. *Umwelt und Wirtschaft in China*, 26.8.2003, <http://www.uni-duisburg.de/FB5/>

- VWL/IWB/docs/konferenz/PressReleaseTamaki.pdf (Consultado 26.2.2007).
- Human Settlements and Infrastructure*, <http://www.gri-da.no/geo/geo3/english/144.htm> (Consultado 06.05.2007).
- IGFM. *Köhler soll in Peking deutlich für die Menschenrechte eintreten*, 9.6.2007 <http://www.china-intern.de/page/humanrights/1179853671.html> (Consultado 08.06.2007).
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China. *Environmental Protection in China (1996-2005) White Paper*. Beijing June 2006.
- Jahiel, Abigail R. "The Organization of Environmental Protection in China", *China Quarterly*, No. 156, Special Issue: China's Environment (Dec. 1998).
- Kleefeldt, Niki, *Langzeitbombe in China: Unsichere Wasserreservoir und Staudämme*, 22.10.2006, <http://www.dieneuepoche.com/articles/2006/10/22/60612.html> (Consultado 26.2.2007).
- Kossakowski, Detlef. *Chinas Umwelt am Abgrund – was wird getan?*, 17.09.2006, <http://www.dieneuepoche.com/articles/2006/09/17/52430.html> (Consultado 26.2.2007).
- Labrador Salas, Lorena. *Determinantes y efectos de la inversión directa extranjera en China*, <http://www.mityc.es/NR/rdonlyres/BCDAD584-FEE9-4448-AFCB-2384DD0DF80A/0/79.pdf> (Consultado, 14.05.2007).
- Li, Li. *Green Heroes, Civil-Society Environmental Groups Are Pushing China Toward a Greener Future*, 18.1.2007, http://www.bjreview.com.cn/quotes/txt/2007-01/10/content_52557_2.htm (Consultado 1.5.2007).
- Lieberthal, Kenneth. *Governing China: From Reform to Revolution*, NY: W.W. Norton, 2nd edition, 2004.
- Lupa, Karsten. *Haftbedingungen in US-Gefängnissen*, <http://daa.amerikanistik.net/daa10/haftbedingungen.html> (Consultado 27.06.2007).
- "Los "Talones de Aquiles" de la economía China", En: *Observatorio de la Economía y la Sociedad de China* No. 1, enero 2007, <http://www.eumed.net/rev/china/01/era-02.htm> (Consultado 01.06.2007).
- Madison, Angus. *Chinese Economic Performance in the Long Run*, OECD, Development Center, 1998.
- Major Pollution Spill "Every Other Day" in China*, 11.1.2007, <http://environment.guardian.co.uk/waste/story/0,,1987937,00.html> (Consultado 28.2.2007).
- Mines, Factories Shut Down for Polluting*, 11.12.2006, http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-12/11/content_755207.htm (Consultado 2.2.2007).
- Muldavin, Joshua. "The Paradoxes of Environmental Policy and Resource Management in Reform Era China", *Economic Geography*, Vol. 76, No. 3, July, 2000.
- Nationwide Pollution Sources to Be Probed*, <http://www.china.org.cn/english/environment/192197.htm> (Consultado 28.2.2007).
- New, Peter K., Award Winner, 2004: *Perceptions of Risk from Industrial Pollution in China: A Comparison of Occupational Groups*, Abstract en http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3800/is_200607/ai_n17189138 (Consultado 10.06.2007).
- Pan, Yue. *La deuda verde de China*. Project Syndicate, 2006. www.project-syndicate.org (Consultado 10.06.2007).
- Pegel des Jangtse in den vergangen zwei Wochen dramatisch gesunken*, 2.4.2007, <http://www.dieneuepoche.com/articles/2007/02/04/86269.html> (Consultado 28.2.2007).
- Polizei befreit 31 Arbeitsklaven in China, kaum Lohn, kaum Essen*, 08.06.2007, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,487583,00.html> (Consultado 08.06.2007).
- Protection of Forests and Control of Desertification*, http://english.gov.cn/2006-02/08/content_182514.htm (Consultado 28.2.2007).
- Save Endangered Animals and Plants*, http://chinaabc.show-china.org/chinaabc_en/enviroment/200701/t105737.htm (Consultado 26.2.2007).

- Schäufele, Jörg. *Infrastruktur – China*, [http://www.infras-
truktur-china.de/Wirtschaftswachstum_China.
htm](http://www.infras-
truktur-china.de/Wirtschaftswachstum_China.
htm) (Consultado 07.06.2007).
- United Nations. ESCAP Virtual Conference, *China:
China's Agenda 21*, [http://www.unescap.org/
drpad/vc/conference/ex_cn_1_ca21.htm](http://www.unescap.org/
drpad/vc/conference/ex_cn_1_ca21.htm) (Con-
sultado 10.06.2007).
- Umweltsensibilisierung in China, Zukunftsweisende An-
sätze zum Naturschutz*, [http://www.3sat.de/3sat.
php?http://www.3sat.de/nano/cstuecke/28553/
index.html](http://www.3sat.de/3sat.
php?http://www.3sat.de/nano/cstuecke/28553/
index.html) (Consultado 26.2.2007).
- Wen, Jiabao. *Informe sobre la labor del Gobierno ante la
IV Sesión de la X Asamblea Popular Nacional, 5
de marzo 2007* [http://www.spanish.xinhuanet.
com/spanish/2006-03/14/content_228856.htm](http://www.spanish.xinhuanet.
com/spanish/2006-03/14/content_228856.htm)
(Consultado 26.06.2007).
- World Watch Institute. <http://www.worldwatch.org>
(Consultado 10.06.2007).
- Yellow River in Crisis as Pollution Takes Hold*,
16.12.2006 [http://www.yangtzeforum.org/
detail/20061216/78095.asp](http://www.yangtzeforum.org/
detail/20061216/78095.asp) (Consultado
2.2.2007).
- Zhang, Weijiong; Vertinsky, Ilan; Ursacky, Terry; Ne-
metz, Peter. "Can China Be a Cleaner Tiger?:
Growth Strategies and Environmental Realities",
Pacific Affairs, Vol 72, No. 1 (Spring 1999).
- Zhou, Lea. *Der chinesische Umweltaktivist Wen Bo, Die
Schwierigkeiten der Bürgerinitiativen in China*,
26.11.2007, [http://www.dieneuepoche.com/
articles/2006/11/26/68951.html](http://www.dieneuepoche.com/
articles/2006/11/26/68951.html) (Consultado
2.2.2007).
- [http://www.adb.org/Documents/Books/Key_
Indicators/2006/pdf/PRC.pdf](http://www.adb.org/Documents/Books/Key_
Indicators/2006/pdf/PRC.pdf) (Consultado
14.05.2007).
- [http://german.china.org.cn/politics/
archive/2006figures/node_7013652.htm](http://german.china.org.cn/politics/
archive/2006figures/node_7013652.htm) (Con-
sultado 20.06.2007).
- [http://www.cultura-china.com/chinaabc/10_industria.
htm#industria](http://www.cultura-china.com/chinaabc/10_industria.
htm#industria) (Consultado 14.05.2007).
- <http://www.usfq.edu.ec/9CulturaChina/industria.htm>
(Consultado 14.05.2007).
- [http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2007-
05/06/content_425034.htm](http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2007-
05/06/content_425034.htm) (Consultado
14.05.2007).
- [http://spanish.peopledaily.com.cn/spanish/200112/24/
sp20011224_51211.html](http://spanish.peopledaily.com.cn/spanish/200112/24/
sp20011224_51211.html) (Consultado
14.05.2007).
- [http://www.europapress.es/noticia.
aspx?cod=20070507105353&ch=69](http://www.europapress.es/noticia.
aspx?cod=20070507105353&ch=69) (Consul-
tado 14.05.2007).
- [http://www.dw-world.de/dw/
article/0,2144,2510311,00.html](http://www.dw-world.de/dw/
article/0,2144,2510311,00.html) (Consultado
08.06.2007).
- <http://www.laogai.org/news/newsdetail.php?id=2825>
(Consultado 08.06.2007).
- <http://www.igfm.de/index.php?id=909> (Consultado
08.06.2007).
- <http://www.wcl.american.edu/hrbrief/07/2laogai.cfm>
(Consultado 08.06.2007).
- <http://www.laogai.org/news/newsdetail.php?id=2831>
(Consultado 08.06.2007).
- [http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-12/11/
content_755104.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-12/11/
content_755104.htm) (Consultado 22.3.2007).

Salamanca, Sandra y Eschenhagen, María Luisa.
"Políticas ambientales, crecimiento económico y sus impactos
ambientales en China", en *Oasis* 2007 - 2008, núm. 13, Centro
de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de
Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad
Externado de Colombia, pp. 225-252.

Resúmenes - Abstracts

10 años de desplazamiento forzoso en Colombia. La política, la cooperación internacional y la realidad de más de dos millones de colombianos

ANA MARÍA ARANGO DOMÍNGUEZ

Resumen

Este es un acercamiento a una de las más graves crisis humanitarias que vive el mundo moderno: el desplazamiento en Colombia, y precisamente el desplazamiento forzoso, un conflicto causado por múltiples circunstancias, entre ellas una permanente violación de los derechos humanos. La relación que existe entre el conflicto interno y el territorio, genera desplazamientos forzados, pues una de las tácticas de guerra es la ocupación y dominio de territorios tácticamente importantes por motivos de movilidad territorial y de cercanía a vías especiales de comunicación y desarrollo, de forma tal que los grupos alzados en armas buscan aliarse con parte de la población o desplazarla para entrar al dominio económico y territorial de algunas zonas vitales en la confrontación militar imperante.

Palabras clave

Desplazamiento forzoso, derechos humanos, violencia, cooperación internacional, Estado, migraciones voluntarias, Colombia

10 Years of Forced Displacement in Colombia. Policy, International Cooperation and the reality of more than Two Million Colombians

ANA MARÍA ARANGO DOMÍNGUEZ

Abstract

This text is an examination of one of the gravest humanitarian crises in the modern world: displacement in Colombia, and more precisely, forced displacement, a conflict caused by multiple circumstances, among them the permanent violation of human rights. The relation that exists between the internal conflict and territory generates forced displacement since one of the war tactics is occupation and domination of tactically important territories for movement and access to communication and development routes. In this way, armed groups can ally themselves with parts of the population and move about freely in order to gain territorial and economic control of some zones vital in the military confrontation.

Key words

Forced displacement, human rights, violence, international cooperation, State, voluntary migrations, Colombia.

**Reclutamiento de niños y niñas:
fenómeno invisibilizado, crimen manifiesto**

VERÓNICA HINESTROZA-ARENAS

Resumen

En los últimos 15 años la comunidad internacional ha dirigido esfuerzos importantes para llamar la atención sobre las dimensiones mundiales del fenómeno del reclutamiento de niños y niñas y su uso en hostilidades. Dichos esfuerzos se han materializado en convenciones, protocolos y principios para la protección de la infancia y la penalización de la práctica del reclutamiento, hoy un crimen de guerra. En Colombia miles de niños y niñas están involucrados en el conflicto, en su mayoría como combatientes. Las cifras evidencian la vulnerabilidad de la niñez en Colombia, y la impunidad prevaleciente frente a la práctica del reclutamiento. Hoy de cara a la creciente atención internacional, Colombia debe decidir si continúa exponiéndose a las consecuencias legales de invisibilizar a la infancia, o si comienza a cumplir a cabalidad con sus compromisos nacionales e internacionales en pro de los niños y en contra del reclutamiento.

Palabras clave

Niños y niñas, reclutamiento, derecho internacional, crimen de guerra, tribunales internacionales

**Recruitment of Boys and Girls:
Invisible Phenomenon, Manifest Crime**

VERÓNICA HINESTROZA-ARENAS

Abstract

Over the past 15 years the international community has committed to advocate in favor of the rights of the children and against the phenomenon of child recruitment. All their efforts are now materialized in conventions, protocols and principles for the protection of children and the prosecution of child recruitment as a war crime. In Colombia, thousands of boys and girls are victims of illegal recruitment. The vulnerability that children face on a daily basis and the prevalent impunity of the recruiters. The fact that the international community is watching the developments closely in the fight against child recruitment, places Colombia in a position where it needs to decide whether to continue to expose itself to the legal consequences of ignoring the rights of its children, or to start to comply with its national and international responsibilities with regards to child protection and accountability.

Key words

Children, recruitment, international law, war crime, international tribunals

Guerra de imágenes, imágenes de guerra: cuatro eventos mediáticos de la guerra de Iraq

MARTHA CABRERA

Resumen

Este es un análisis del ambiente comunicacional que caracteriza estos tiempos de globalización, cuando el panorama de la difusión de noticias ha tenido cambios sustanciales, no solo técnicos, sino de manejo político y cultural. Así, este marco histórico refleja un reposicionamiento de las prácticas de comunicación y de su utilización por parte de los estados y de los medios de comunicación, con efectos evidentes en el caso de la transmisión de conflictos armados, de los cuales el caso de Iraq es un ejemplo que vale la pena resaltar. El emergente Nuevo Orden Mundial requería una estrategia comunicacional que se puso en práctica en esta ocasión, y desde entonces se refuerza la noción de que la información y, por ende, las imágenes producidas en el terreno son “armas” de guerra situadas en el marco de un “complejo militar visual” que se sitúa en la “interfaz entre cultura digital y globalización”.

Palabras clave

Medios de comunicación, guerra de imágenes, Iraq, nuevas tecnologías, internet, globalización, información

War of Images, Images of war: four media events of the Iraq war

MARTHA CABRERA

Abstract

This is a analysis of the communicational environment that characterize this time of globalization, when the scene of the news diffusion has had substantial changes, not only technical, but also political and cultural. Therefore, this historical framework reflects a reposition of the communications practices and its Government and mass media use, with evident effects in the case of war broadcast, when the Iraq case is an example that is worth to take on consideration. The New World Order required a communication strategic that start work in that occasion and since then meaning of information and images are reinforce as ‘weapons’ of war in the framework of a ‘visual military complex’ that belongs to the ‘digital culture and globalization interface’.

Key Words

Mass media, war of images, Iraq, new technologies, internet, globalization, information

La culture roumaine: complexes d'infériorité, modernisation, problèmes d'identité

CIPRIAN VALCAN

Resumen

Un acercamiento a los dilemas de una sociedad, la rumana, que oscila entre la modernización y los problemas de identidad y su, a veces insólito, complejo de inferioridad. Estas circunstancias se plantean alrededor del carácter nacional y de otras circunstancias que trascienden las fronteras personales para influir en la conformación de una nación y en la consolidación de un Estado capaz de enfrentar los múltiples conflictos que surgen de las disyuntivas que acompañan al mundo moderno. Es necesario abordar esos discursos paralelos que proporcionan imágenes imposibles de reconciliar en un momento y que, en verdad, suscitan interrogantes que, en últimas, deben servir para plantear y abordar una disímil realidad, en la que influyen tanto occidente como los paradigmas que se han generado alrededor de la modernización y la globalización.

Palabras clave

Cultura rumana, modernización, complejo de inferioridad, problemas de identidad, occidente

The Rom Culture: inferiority complexes, modernisation, identity problems

CIPRIAN VALCAN

Abstract

A look at Romanian society, caught between modernisation, identity problems and an inferiority complex. These circumstances are examined in the context of the national character and other characteristics which transcend personal boundaries to influence the formation of a nation and also in the consolidation of a State capable of confronting the multiple conflicts in the modern world. It is necessary to examine these parallel discussions that put into proportion images otherwise impossible to reconcile and which, in truth, give rise to questions that ultimately serve to examine the dismal reality which the West, as one of the paradigms of modernization and globalization.

Key words

Romanian culture, modernisation, inferiority complex, identity problems, The West

El TLC es inconstitucional por legitimar la biopiratería en contra del interés nacional

MARTHA ISABEL GÓMEZ LEE

Resumen

El objetivo del presente artículo es exponer algunos argumentos legales de inconstitucionalidad del “Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, sus Cartas Adjuntas y sus Entendimientos” suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006 (TLC). El TLC es inconstitucional por legitimar la biopiratería en el capítulo de patentes y en consecuencia infringir el interés nacional del Artículo 81 de la c. p. El interés nacional de Colombia en materia de recursos genéticos de la biodiversidad se deduce de las condiciones objetivas y las características materiales del Estado colombiano como uno de los centros biológicos de mayor diversidad reconocidos a nivel mundial, de las regulaciones jurídicas de los aspectos de la materia ecológica regulados en la Constitución Política, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994, las Decisiones 391 y 486, de las preferencias de Colombia en la Ronda de Doha y los intereses defensivos y ofensivos de Colombia en el TLC.

Palabras claves

Tratado de Libre Comercio, recursos genéticos, conocimientos tradicionales, biopiratería, control constitucional.

The Free Trade Agreement (TLC) is unconstitutional because it legitimises biopiracy and goes against the national interest

MARTHA ISABEL GÓMEZ LEE

Abstract

The object of this article is to show some of the legal arguments of the unconstitutionality of the Colombia-United States Trade Promotion Agreement (TLC) signed in Washington on September 22, 2006. The TLC is unconstitutional because it legitimizes biopiracy in the chapter on patents and, in consequence, it infringes the national interest of Article 81 of the Political Constitution. Colombia's national interest in the area of genetic resources is based on the objective conditions and the material characteristics of the Colombian State, recognized as one of the world's major centers of biological diversity. The legal regulations of the ecological aspects of this are set out in the Political Constitution, under Law 99 of 1993, Law 165 of 1994 and Decisions 391 and 486, from the Doha Round and of the defensive and offensive interests of Colombia in the TLC, both of which are preferential to Colombia.

Key words

Free Trade Agreement, genetic resources, traditional knowledge, biopiracy, constitutional control

¿América Latina: giro a la izquierda?

PIERRE GILHODES

Resumen

Se discute la aparición en América Latina, desde la primera elección de Chávez en Venezuela, de las características de un neo populismo o un giro hacia una nueva izquierda; algunos hablan de varias izquierdas. Se debe a la fuerte personalización del poder, a la falta de partidos políticos que representen a esta izquierda. Sus gobiernos, además de ser expresión de fuerzas sociales hasta hoy, alejadas del poder, parecen estar inventando su programa de gobierno día tras día. Les favorece, coyunturalmente, una buena situación económica mundial, ¿qué será de ellos en caso de dificultades?, ¿representan algo distinto frente a la hasta hoy alineación mundial de fuerzas, frente a la opción exclusiva por políticas liberales?, ¿en caso de responder positivamente, cuáles son sus ineludibles tareas?

Palabras clave

América Latina, izquierda, populismo, Hugo Chávez, partidos políticos, dictadura, democracia

Latin America: A Swing to the Left?

PIERRE GILHODES

Abstract

Since the first election to power of Chávez in Venezuela, the characteristics of a neo-populism, or a swing to a new left, are being discussed in Latin America. Some speak of various lefts. This is due to the strong personalization of power and to the lack of political parties that represent this left. Their governments, as well as being an expression of the social forces today, far from power, appear to be inventing their government programmes day after day. For these governments, a better world economic situation is favourable. What will become of them in case of difficulties? Do they represent something distinct in the face of the world union of forces and in the face of the exclusive option of liberal policies? If the answer is yes, what are their important tasks?

Key words

Latin America, the left, populism, Hugo Chávez, political parties, dictatorship, democracy

Contexto histórico y avances de la integración en la Comunidad Andina

ALFREDO FUENTES FERNÁNDEZ

Resumen

Este artículo aborda el tema de la integración económica, política y social de los países que integran la Comunidad Andina y de las vicisitudes que se han vivido desde que se adoptó el Acuerdo de Cartagena en 1969. Se hace un análisis de las cambiantes concepciones sobre el desarrollo y de la inserción internacional de las economías andinas durante estos años y como ellas han incidido en los cambios de la Comunidad y de cada uno de los países miembros. Así, es interesante tener en cuenta esos modelos de integración que en principio se basaron en la sustitución subregional, que enfatizó en la promoción deliberada de la industrialización, frente a las frustraciones derivadas de la distribución inequitativa de los beneficios obtenidos bajo el esquema de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC. Luego veremos cómo estos países se adaptan a los cambios en las políticas nacionales y en las transformaciones de la economía internacional.

Palabras clave

Comunidad Andina, ALALC, integración, apertura, Acuerdo de Cartagena, desarrollo, inserción internacional

Historical Context and Advances in Integration in the Andean Community

ALFREDO FUENTES FERNÁNDEZ

Abstract

This article looks at the theme of economic, political and social integration of the countries which make up the Andean Community. It also looks at the vicissitudes that have happened since the adoption of the Cartagena Accord in 1969. The article also analyses the changing conceptions of development and of the international integration of the Andean economies during this time and how they had coincided in changes for the Community and in each one of the member states. It is interesting to consider that these models of integration, were based initially on regional substitution emphasising the promotion of industrialisation in the face of frustrations derived from the unequal distribution of the benefits obtained under the framework of the Latin American Association of Free Trade (ALALC). We will also see how these countries adapt to the changes in national policies and to the transformations in the international economy.

Key words

Andean Community, Comunidad Andina, ALALC, integración, apertura, Acuerdo de Cartagena, desarrollo, inserción internacional

La alternativa al embarrancamiento del tratado que instituía una constitución para Europa

ERIC TREMOLADA

Resumen

Desde antes de la suscripción del Tratado Constitucional la discusión acerca del futuro de la Unión Europea empezó a calar en la opinión pública, sin embargo, es solo hasta el referéndum francés cuando este debate alcanza la profundidad necesaria, al punto de llevar este instrumento hasta antes de entrar en vigor una condición terminal. Al analizar la naturaleza del difunto pacto, las fallidas acciones para su salvación total o parcial, el rol que desempeñó la Presidencia alemana en ese esfuerzo y la alternativa a través de la nueva Conferencia Intergubernamental, intentaremos determinar qué se podría rescatar del mismo.

Palabras clave

Unión Europea, Tratado constitucional, Tratado de Niza, Declaración de Laeken, Declaración de Berlín, Consejo Europeo

The alternative to the 'embarrancamiento' of the agreement that instituted a Constitution for Europe

ERIC TREMOLADA

Abstract

Before the subscription of the Constitutional Agreement the discussion about the European Union future starts to penetrate the public opinion, however, it is just until the French Referendum when this debate reaches the necessary depth, to the point to take this instrument before a terminal condition start. When is analyzed the nature of the death agreement, the unsuccessful actions for its total or partial salvation, the role that the German Presidency in that effort and the alternative with the new Intergovernmental Conference, we will try to determinate what could be save of this agreement.

Key Words

European Union, Constitutional Agreement, Niza Agreement, Laeken Declaration, Berlin Declaration, European Council.

Políticas ambientales, crecimiento económico y sus impactos ambientales en China

SANDRA SALAMANCA Y
MARÍA LUISA ESCHENHAGEN

Resumen

Para los chinos el hombre es una parte integral del cosmos y, por eso mismo, es muy importante hacer énfasis en la armonía que debe existir entre los seres humanos y la naturaleza, sin embargo, los chinos para poder subsistir han alterado el medio ambiente, con una alta presión sobre sus recursos naturales. Ver los formidables resultados del desempeño económico chino de los últimos años, es mirar los efectos que ha traído este crecimiento sobre el medio ambiente y, con frecuencia, es cuestionarse frente a la capacidad y la voluntad del gobierno para tomar acciones efectivas que logren detener los impactos que ha tenido ese desarrollo sobre la naturaleza.

Palabras clave

China, política ambiental, crecimiento económico, impacto ambiental, taoísmo

Environmental policies, economic growth and its impacts in China

SANDRA SALAMANCA Y
MARÍA LUISA ESCHENHAGEN

Abstract

For the Chinese, man is an integral part of the cosmos and for this reason it is very important to emphasise the harmony which must exist between human beings and nature. However, in order to survive, the Chinese have altered the environment, putting enormous pressure on natural resources. To see the extraordinary results of economic growth in the last few years is to see the effects it has had on the environment. It also raises questions about the government's capacity and willingness to take effective action to slow down the impacts which this development has had on nature

Key words

China, environmental policy, economic growth, environmental impact, Taoism

Dinámicas del África en el sistema internacional: procesos de paz en Darfur-Sudán

ANDEBENG LABEU MADELEINE ALINGUE

Resumen

El conflicto de Darfur es uno de los dramas humanitarios del mundo moderno. Y esos hechos, precisamente, son una constante en las relaciones internacionales del mundo con África que afectan la misión, el rol y la función del nuevo orden mundial. El “embarrassment” o la incomodidad de los “grandes” frente a las tragedias humanitarias reflejan el poco control que éstos pueden asumir. Estos brotes ratifican que el mundo unipolar es todavía una ilusión discursiva. Acercarse a estas realidades implica localizarlas en un mundo amplio como es África, y en este caso en particular, la separación de dos sociedades que conviven desde milenios en los territorios de Sudán está marcada por diferencias fundamentales.

Palabras clave

Darfur, Sudán, procesos de paz, sistema internacional, África, desplazados, Conferencia de Berlín

Dynamics of Africa in the International System: Peace Processes in Darfur, Sudan

ANDEBENG LABEU MADELEINE ALINGUE

Abstract

The conflict in Darfur is one of the principal humanitarian dramas of the modern world. This fact, precisely, is a characteristic in the international relations the world maintains with Africa, and which affect the role, mission and function of the new world order. The ‘embarrassment’ or discomfort of the ‘big countries’ when it comes to humanitarian tragedies reflects the lack of control that these countries are willing to assume. It shows that a unipolar world is still an illusion. Getting close to these realities implies localising them in the wider world that is Africa and in this case in particular, the separation of two societies that have lived together for millennia in the territories of Sudan is marked by fundamental differences.

Key words

Darfur, Sudan, peace processes, international system, Africa, displaced people, Berlin Conference

Anexos



Anexo 1

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL 2007

Clasificación de los países según el producto interno bruto por habitante

RANGO ENTRE 167 PAÍSES	PAÍS	PIB POR HABITANTE 2006 EN DÓLARES		TASA DE CRECIMIENTO ANUAL	
		SEGÚN PARIDAD EN EL PODER DE COMPRA	SEGÚN TASAS DE CAMBIO CORRIENTES	2005 (%)	2006 (%)
1	Luxemburgo	55.970	76.040	4,0	4,2
2	Estados Unidos	44.260	44.970	3,2	3,3
3	Noruega	43.920	66.530	2,3	2,9
4	Suiza	40.630	57.230	1,9	2,9
5	Hong Kong	38.180	28.460	7,5	6,8
6	Dinamarca	36.110	51.700	3,1	3,4
7	Islandia	35.980	50.580	5,5	3,0
8	Países Bajos	35.800	42.670	1,1	2,9
9	Reino Unido	35.690	40.180	1,8	2,7
10	Irlanda	35.540	45.580	5,5	6,0
11	Austria	35.300	39.590	1,8	3,2
12	Qatar	-----	-----	0,5	0,6
13	Finlandia	34.810	40.650	2,1	5,5
14	Suecia	34.780	43.580	2,7	4,7
15	Canadá	34.610	35.990	2,9	2,7
16	Bélgica	34.460	38.600	1,2	2,8
17	Japón	33.730	38.410	2,6	2,2
18	Francia	32.130	36.170	1,2	2,0
19	Australia	31.860	35.990	2,8	4,7
20	Singapur	31.700	29.320	6,6	7,9
21	Alemania	31.280	36.620	1,0	2,9
22	Kuwait	29.200 (1)	30.630	8,5	---
23	Italia	29.840	32.020	0,0	1,9
24	España	28.420	27.570	3,4	3,9
25	Emiratos Árabes Unidos	23.990 (1)	23.950	8,0	---
26	Nueva Zelandia	26.470	27.250	1,9	3,0
27	Israel	25.470	18.580	5,2	5,1
28	Grecia	24.570	21.690	3,7	4,2
29	Eslovenia	23.960	18.890	4,0	5,0
30	Corea del Sur	23.800	17.690	4,0	5,1
31	Chipre	21.480	18.430	3,7	---
32	República Checa	21.160	12.680	6,1	5,9

33	Portugal	20.850	18.100	0,4	1,2
34	Bahrein	18.770 (1)	14.370	6,9	7,0
35	Malta	8.620 (1)	13.610	1,0	---
36	Hungría	17.920	10.950	4,1	3,9
37	Estonia	17.530	11.410	9,8	11,4
38	Arabia Saudita	16.620 (1)	12.510	6,6	5,8
39	Eslovaquia	16.910	9.870	6,0	8,3
40	Libia	11.630 (1)	7.380	5,0	---
41	Seychelles	16.590	8.650	- 2,3	- 1,1
42	Trinidad Tobago	16.250	13.340	7,0	12,0
43	Omán	14.570 (1)	9.070	5,6	6,4
44	Argentina	15.390	5.150	9,2	8,5
45	Letonia	15.340	8.100	10,2	11,9
46	Lituania	14.930	7.870	7,6	7,4
47	Polonia	14.530	8.190	3,5	6,1
48	Croacia	13.670	9.330	4,3	4,8
49	Isla Mauricio	13.500	5.450	3,5	---
50	Antigua y Barbuda	13.490	11.210	3,0	---
51	Botswana	12.240	5.900	6,2	4,8
52	África del Sur	11.710	5.390	5,1	5,0
53	Rusia	11.620	5.780	6,4	7,7
54	México	11.330	7.870	2,8	4,8
55	Malasia	11.300	5.490	5,2	5,9
56	Chile	11.260	6.980	6,3	4,2
57	Uruguay	11.150	5.310	6,8	6,9
58	Costa Rica	10.770	4.980	5,9	7,6
59	Guinea Ecuatorial	10.150	8.250	6,5	1,2
60	Bulgaria	10.140	3.990	5,5	6,3
61	Rumania	9.820	4.850	4,1	7,5
62	Tailandia	9.140	2.990	4,5	5,3
63	Turquía	9.060	5.400	7,4	6,0
64	Bielorrusia	8.810	3.380	9,2	9,3
65	Brasil	8.800	4.730	2,9	3,7
66	Túnez	8.490	2.970	4,2	5,3
67	Irán	8.480	3.000	4,4	5,8
68	República Dominicana	8.290	2.850	9,3	10,7
69	Surinam	8.120	3.200	5,1	---
70	Namibia	8.110	3.230	4,2	4,4
71	Granada	7.810	4.420	1,5	---
72	Kazajstán	7.780	3.790	9,7	10,6
73	China	7.730	2.010	10,2	10,7
74	Panamá	7.680	4.890	6,4	7,5
75	Colombia	7.620	2.740	5,3	6,8
76	Islas Maldivas	---	2.680	- 3,6	---
77	Macedonia	7.610	3.060	3,8	---
78	Ucrania	7.510	1.950	2,6	6,8
79	Venezuela	7.440	6.070	10,3	10,3
80	San Vicente y Granadinas	7.000	3.930	4,9	---
81	Santa Lucía	6.960	5.110	5,1	----

82	Argelia	6.900	3.030	5,3	1,4
83	Belice	6.640	3.650	2,2	---
84	Dominica	6.490	3.960	2,4	---
85	Islas Fiji	6.200	3.300	2,1	---
86	Jordania	6.200	2.660	7,3	6,3
87	Perú	6.070	2.920	6,4	8,0
88	Cabo Verde	5.980	2.130	6,3	----
89	Filipinas	5.980	1.420	5,0	5,4
90	Azerbaiyán	5.960	1.850	26,2	34,5
91	Armenia	5.880	1.930	14,0	13,4
92	Albania	5.840	2.960	9,5	5,1
93	Bosnia Herzegovina	---	2.980	5,0	---
94	Líbano	5.460	5.490	1,0	- 5,5
95	El Salvador	5.340	2.540	2,8	4,2
96	Gabón	5.310	5.000	2,8	1,2
97	Serbia	----	3.910	4,7	---
98	Swazilandia	5.170	2.430	1,8	1,5
99	Marruecos	5.000	1.900	1,7	7,3
100	Paraguay	5.000	1.400	2,7	3,8
101	Sri Lanka	5.000	1.300	6,0	7,4
102	Guatemala	4.800	2.640	3,2	4,6
103	Egipto	4.680	1.350	4,6	6,9
104	Guyana	4.680	1.130	- 3,0	4,5
105	Ecuador	4.400	2.840	4,7	4,6
106	Lesotho	4.340	1.030	1,2	2,8
107	Jamaica	4.030	4.380	1,4	2,7
108	Nicaragua	4.010	1.000	4,0	3,5
109	Indonesia	3.950	1.420	5,7	5,5
110	Siria	3.920	1.570	4,5	5,1
111	India	3.800	820	9,2	9,2
112	Georgia	3.690	1.560	9,3	9,0
113	Honduras	3.540	1.200	4,3	5,2
114	Vietnam	3.300	690	8,5	8,2
115	Vanuatu	3.280	1.710	2,8	3,0
116	Camboya	2.920	480	13,4	10,5
117	Bolivia	2.890	1.100	4,1	4,5
118	Moldavia	2.880	1.100	7,1	4,0
119	Ghana	2.640	520	5,9	6,1
120	Mauritania	2.600	740	5,4	14,2
121	Yibuti	2.540	1.060	3,2	---
122	Pakistán	2.500	770	7,8	6,6
123	Guinea	2.410	410	3,3	3,1
124	Papuasía	2.410	770	3,0	3,8
125	Camerún	2.370	1.080	2,0	3,9
126	Angola	2.360	1.980	20,6	16,9
127	Bangladesh	2.340	480	6,0	6,2
128	Mongolia	2.280	880	6,2	---
129	Uzbekistán	2.240	610	7,0	---
130	Islas Salomón	2.170	680	---	---

131	Sudán	2.160	810	8,0	11,8
132	Laos	2.050	500	7,0	---
133	Islas Comoros	2.010	660	4,2	1,3
134	Zimbabwe	1.940 (1)	340	-6,5	-3,9
135	Kirguistán	1.980	490	-0,2	2,7
136	Gambia	1.970	310	5,0	6,4
137	Senegal	1.830	750	5,5	3,3
138	Nepal	1.630	290	2,7	1,9
139	Costa de Marfil	1.550	870	1,8	1,3
140	Haití	1.490	480	1,5	---
141	Sao Tomé e Príncipe	---	780	3,8	---
142	Togo	1.490	350	1,2	1,9
143	Uganda	1.490	300	6,6	5,1
144	Tayikistán	1.410	390	6,7	---
145	Burkina Faso	1.330	460	4,8	5,7
146	Kenya	1.300	580	5,8	5,9
147	República Centroafricana	1.280	360	2,2	3,3
148	Ruanda	1.270	250	7,1	2,9
149	Chad	1.230	480	5,6	1,7
150	Mozambique	1.220	340	17,7	7,4
151	Etiopía	1.190	180	8,7	7,3
152	Benín	1.160	540	3,9	4,3
153	Mali	1.130	440	6,1	4,9
154	Eritrea	1.090	200	4,8	1,7
155	Nigeria	1.050	640	6,9	5,6
156	Zambia	1.000	630	5,1	5,7
157	Congo (Brazzaville)	940 (1)	950	7,7	6,3
158	Madagascar	960	280	4,6	4,8
159	Yemen	920	760	3,8	3,9
160	Sierra Leone	850	240	7,3	7,1
161	Guinea Bissau	830	190	3,5	1,9
162	Níger	830	260	6,8	3,4
163	Tanzania	740	350	6,8	5,7
164	República Democrática del Congo	720	130	6,5	----
165	Malawi	720	170	2,6	8,3
166	Burundi	710	100	0,9	5,4
167	Timor Oriental	---	840	3,2	---

(1) Datos de 2005. En otros casos los datos son basados en regresión: Kuwait, Arabia Saudita, Omán, África del Sur, Costa Rica, Guinea ecuatorial, República Dominicana, Namibia, Colombia, Argelia, Cabo Verde, El Salvador, Paraguay, Guatemala, Guyana, Lesotho, India, Honduras, Camboya, Ghana, Mauritania, Yibuti, Papuasía, Angola, Comoros, Gambia, Haití, Uganda, Burkina Faso, República Centroafricana, Chad, Mozambique, Etiopía, Eritrea, Guinea Bissau, Níger, República Democrática del Congo y Burundi.

Fuente: World Bank: Indicators Database, Washington, julio 2007.

Anexo 2

POLÍTICA EDITORIAL DE OASIS

OASIS es la publicación anual del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, uno de los grupos de investigación del CIPE, de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Desde su creación en 1996, tiene como objetivo promover la reflexión académica en el campo de las Relaciones Hemisféricas, Agenda Global, Negociación y Manejo de Conflictos, Desarrollo Sostenible, África, Asia y Europa.

OASIS es un espacio para la divulgación del trabajo de los equipos de investigación de la Universidad, y de los diferentes grupos que conforman la comunidad científica, quienes a partir de la disertación teórica y de la observación de fenómenos socio-políticos, contribuyen a nutrir discusiones abiertas y plurales que aportan elementos para el conocimiento de los sistemas internacionales y de sus relaciones. Asimismo, alienta el intercambio de opiniones entre sus autores y lectores a través de la publicación de las notas que sean enviadas a su Consejo Editorial.

La circulación de esta revista es abierta a todos los lectores comprometidos en el estudio y la investigación de las relaciones internacionales. De igual forma, es posible tener acceso en medio magnético al material publicado en sus diferentes números. No obstante, para su publicación en otros libros y revistas, se requie-

re autorización expresa del Consejo Editorial, en cuyo caso se debe incluir la frase: La publicación de este documento fue permitida por *OASIS*. Las solicitudes de artículos pueden ser dirigidas a:

cipe@uexternado.edu.co, o a través de su coordinador editorial, Bernardo Vela O., en el teléfono 3419900 ext. 2002.

OASIS

Calle 12 No. 1-17 Este, Bogotá

Teléfono: 3419900 ext. 2002

Fax: 2869676

cipe@uexternado.edu.co

Anexo 3

NORMAS DE PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS PARA OASIS

El mundo moderno requiere de una amplia comprensión de los fenómenos que en él se presentan, y sólo la difusión y promoción de novedosos temas nacionales e internacionales permite una valoración de las ideas y, por lo tanto, el desarrollo de las ciencias sociales y su participación activa en el trabajo pedagógico. Así, el Comité Editorial de *Oasis* fija los siguientes requisitos para la presentación de artículos, notas, reseñas, discusiones:

- Los textos presentados para la publicación deben aportar al desarrollo del tema central que aborden y eleven los estándares generales de calidad académica. Además, éstos no deben hacer parte de otro proceso de evaluación para una publicación científica.
- Todo escrito enviado a *Oasis* será evaluado por pares anónimos, quienes tendrán en cuenta el rigor, la originalidad, la perspectiva analítica e interpretativa o crítica del autor, el uso de fuentes de información y los aportes que el artículo tenga para las ciencias sociales.
- Se tendrán en cuenta los trabajos relacionados con los temas que aborda *Oasis*.
- El idioma de publicación es el español, pero se podrán incluir textos en inglés o francés, y traducciones.
- El Comité Editorial no tiene obligación de devolver artículos no incluidos en sus ediciones, ni responder a los colaboradores cuando no sea publicado.
- Los trabajos se presentarán en una copia impresa y/o una copia en medio magnético, a doble espacio, en Times New Roman, tamaño 12, en papel carta por una sola cara. El texto en disquete debe estar en formato Word (para P.C.).
- Los artículos no deben superar las 20.000 palabras (aprox. 25 cuartillas, tamaño carta, a doble espacio) Cuando se trate de reseñas, notas, discusiones, no debe pasar de 6.000 palabras (aprox. 7 cuartillas, tamaño carta, a doble espacio).
- Para los artículos se debe adjuntar un resumen no mayor de 12 líneas en español e inglés. Así mismo, incluir una lista que identifique entre cuatro y seis palabras clave del texto y códigos de clasificación JEL.
- Se debe adjuntar la Hoja de vida del autor o de los autores. Incluir siempre el correo electrónico.

- Se debe anexar siempre la lista de gráficos, cuadros o tablas, con su título, la página y la numeración correspondiente en números arábigos. Es requisito identificar las fuentes de información en la parte inferior de las figuras, empleando las normas de referencias bibliográficas expuestas en esta guía.
- Los títulos de libros, revistas, y periódicos, así como las palabras en idioma extranjero, han de ir en cursiva. Las comillas se reservan exclusivamente para las citas textuales y para los títulos de los artículos de revistas y periódicos.
- Los pie de página quedan reservados para notas explicativas del autor. Por lo tanto, las citas bibliográficas deben incorporarse al texto entre paréntesis de la siguiente manera: Apellido, año, páginas. Ejemplo: (Palacios, 2002, 224-226). Cuando el documento tenga más de dos autores, se introducirá la abreviatura latina et al. Ejemplo: (Arango, et al., 1998, 148).
- La bibliografía debe seguir este orden:
Libros:
a) apellido del autor, b) nombre del autor, c) año de publicación (entre paréntesis). d) título de la obra, en cursiva, e) edición (si la obra ha tenido varias ediciones), f) número del tomo (si ésta consta de varios), g) lugar de la publicación, h) casa editora. Si la obra tiene subtítulo, éste debe ir a continuación del título y precedido por dos puntos. Ejemplo: Spero, Joan Edelman. (1990). *The Politics of International Economic Relations*, 4ª. ed., London, Routledge.

Obras colectivas:

a) Apellido del autor, b) Nombre del autor, c) año de publicación (entre paréntesis). d) título del capítulo (entre comillas), e) la preposición en: f) apellido del editor, g) nombre del editor seguido de la abreviatura Ed. entre paréntesis: h) título del libro (en cursiva), i) ciudad de publicación, j) páginas del capítulo. Ejemplo: Coppedge, Michael, (2000). "Venezuelan Parties and the Representation of the Elite Interest", en: Middlebrook, Kevin J. (Ed.): *Conservative Parties, the Right and Democracy in Latin America*, Baltimore/London, pp. 110-136.

Publicaciones periódicas (revistas, periódicos, boletines o *journals*):

a) Apellido del autor, b) Nombre del autor, c) año de publicación (incluido el mes y el día de la publicación para publicaciones diarias, semanales o mensuales entre paréntesis). d) título del artículo (entre comillas), e) Nombre de la publicación periódica (en cursiva), precedido de la palabra en (sin cursiva), f) volumen, g) número, i) páginas del artículo. Ejemplo: Mansilla, Hugo, (1991). "Aspectos antidemocráticos y antipluralistas en la cultura política latinoamericana", en: *Revista de Estudios Políticos*, vol. 24, núm. 74, pp. 57-64.

Documentos de Internet:

a) Apellido del autor, b) Nombre del autor, c) año de la publicación. (entre paréntesis) d) título del documento entre comillas, e) Dirección completa de la ubicación del documento en la Red, precedida de la palabra en: f) Fecha de la consulta, precedida de las palabras Consultado en.

Ejemplo: Mayorga, René Antonio, (s.f). “Antipolítico y neopopulismo en América Latina”, en: <http://www.chasque.net/frontpage/relación/anteriores/9710/antipoliti.html> (Consultada el 26 de septiembre de 2001).

Páginas institucionales en Internet:

a) Nombre de la institución: b) Dirección electrónica. Ejemplo:

Unión Europea: <http://www.europa.eu.int>

- Las fechas van en números arábigos y sin el punto después del primer número, así: 1810, 1968, 2001, 2003.
- Por lo general, cítense completos y no abreviados, ni con siglas, los nombres de revistas, bibliotecas, colecciones, libros.
- Úsense estas abreviaturas: p., pp., vol., vols., t., ts., núm., núms, No., fasc., fascs., fol., fols., s.f., sig., sigs., ed., cap., caps., art., ms., mss., col., cols., cfr., id., ibid., op. cit., ob., cit., loc. cit., cfr., vid.
- En los títulos de libros en español úsese la mayúscula inicial sólo en la primera palabra y en los nombres propios. En cambio en los títulos de revistas y de colecciones debe usarse la mayúscula inicial en toda palabra importante. Ejemplos: Libro: *El poder presidencial en Colombia*. Revista: *Revista de Economía Institucional*. Periódico: *El Tiempo*.
- Para los títulos y citas en idiomas extranjeros sígase el sistema ortográfico adoptado en el respectivo idioma.
- Las citas textuales deben encerrarse entre comillas. La puntuación se coloca siempre después de las comillas. Cuando hay una llamada a continuación de una cita, el orden debe ser el siguiente: comillas, llamada (indicada con un número alto) y la puntuación correspondiente.
- Cuando al hacer una cita o transcripción se omiten algunas palabras, úsense para indicar tal omisión, puntos suspensivos. No se usen sino tres puntos para indicar los suspensivos.
- Los corchetes o paréntesis angulares [] deben emplearse cuando, dentro de un texto citado, se suplen letras o palabras que faltan en él, o se introduce cualquier elemento extraño al mismo texto, o se desea aclarar el sentido de éste.
- Si se quiere destacar una palabra o un conjunto de palabras, empléese la negrilla.
- La comilla sencilla se utiliza sobre todo: a) para indicar los significados de las palabras estudiadas; b) cuando se quiere llamar la atención sobre un tecnicismo, en especial cuando éste es poco usado y se va a proceder luego a dar su definición; c) cuando la palabra respectiva está usada en sentido peculiar.
- Los originales que no se ciñan a estas indicaciones serán devueltos al autor para que éste los revise y los ajuste a lo establecido en las presentes normas.