



O A S I S

2009

OBSERVATORIO DE ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS INTERNACIONALES

CIPE

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Nº 14

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales • Universidad Externado de Colombia

OASIS, es el anuario del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, uno de los Grupos de Investigación del CIPE, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, reconocido por Colciencias en Categoría A. Las líneas de trabajo de OASIS son: Relaciones Hemisféricas, Agenda Global, Negociación y Manejo de Conflictos, Desarrollo Sostenible, África, Asia y Europa.

RECTOR UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Fernando Hinestrosa

DECANO(E) FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Clara Inés Rey

COORDINACIÓN DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES, CIPE

Juan Camilo Rodríguez Gómez - Frédéric Massé

COORDINADOR DEL OBSERVATORIO DE OASIS

Bernardo Vela O.

COMITÉ EDITORIAL DE OASIS

Roberto Hinestrosa Rey-*Universidad Externado de Colombia*

Pierre Gillhodes-*Universidad Externado de Colombia*

Frédéric Massé-*Universidad Externado de Colombia*

Olivier Dabène-*Instituto de Estudios Políticos de París*

Atilio Borón-*Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO*

COMITÉ CIENTÍFICO DE OASIS

Martha Ardila-*Universidad Externado de Colombia*

Luis Martínez-*Instituto de Estudios Políticos de París*

Andelfo García González-*Universidad Externado de Colombia*

Rafael Estrada Michel-*Escuela Libre de Derecho. Universidad Autónoma Metropolitana-México*

Carlos Hakansson Nieto-*Universidad de Piura, Perú*

Gabriela Prado Prado-*Universidad de Atacama, Chile*

Joaquín Roy-*Universidad de Miami, Estados Unidos*

José Ignacio Martínez Estay-*Universidad de los Andes, Chile*

Josefina Echevarría-*Universidad de Innsbruck, Austria*

Rubén Martínez Dalmau-*Universidad de Valencia, España.*

CORRECCIÓN DE ESTILO

Luis Fernando García Núñez

OASIS está indexada por Colciencias; Clase –Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, LATINTEX –Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal-EBSCO-World's Foremost Premium Research Database Service-, REDALyC-Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe España y Portugal, Social Science Research Network, Dotec, Repec y Open Journal System.

ISSN 1657-7558

ISBN 958-616-617-1

© UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, 2009

Derechos exclusivos de publicación y distribución de la obra

Calle 12 No. 1-17 Este, Bogotá – Colombia. FAX 3418715

www.uxternado.edu.co/oasis

Primera edición: noviembre de 2009

Diagramación: Ángel David Reyes Durán

Impresión y encuadernación: Nomos Impresores

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN.....	1
CAPÍTULO I. TEMAS GLOBALES.....	5
A. MIGRACIONES	
• MIGRACIONES INTERNACIONALES, CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL Y POLÍTICAS MIGRATORIAS. ¿LLEGÓ LA HORA DE RETORNAR?.....	8
<i>Suzanne d'Anglejan</i>	
B. CAMBIO CLIMÁTICO	
• MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO VERSUS DESARROLLO ECONÓMICO -EL DEBATE ASIÁTICO FRENTE A LA CONFERENCIA DE COPENHAGUE-	38
<i>Hiroshi Wago Rojas</i>	
CAPÍTULO II. ENFOQUES REGIONALES	53
A. AMÉRICA	
• CONTINUIDADES Y CAMBIOS EN LAS RELACIONES DE COLOMBIA CON SUS PAÍSES VECINOS: 2008-2009, AÑO CRÍTICO CON ECUADOR Y VENEZUELA	55
<i>Martha Ardila</i>	
<i>Juan Andrés Amado</i>	
• UN RECORRIDO POR LAS RELACIONES COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS: DEL PRAGMATISMO A LA SUBORDINACIÓN	71
<i>Javier Leonardo Garay Vargas</i>	
• LOS ESTADOS UNIDOS DE OBAMA: ENTRE EL IDEALISMO Y EL REGRESO AL <i>CONTAINMENT</i> SIN ENEMIGO GLOBAL	83
<i>Ricardo García Duarte</i>	

B. EUROPA

- LA POLITIQUE EUROPÉENNE EN MÉDITERRANÉE 105
Azzedine Rakkah
- LOS DILEMAS EUROPEOS “2009” VISTOS DESDE EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE..... 115
Aneta de la Mar Ikonómová
- ALEMANIA SIGLO XXI: UN BALANCE 125
Martha Lucía Quiroga Riviere

ÁFRICA

- CONTINUITY, LITTLE CHANGE?: US-ÁFRICA POLICY UNDER THE OBAMA ADMINISTRATION 145
George Katito
- PAZ Y SEGURIDAD HUMANA EN ÁFRICA: UNA VISIÓN DESDE LA UNIÓN AFRICANA..... 159
Jerónimo Delgado

ASIA

- COREA DEL NORTE: VIENTOS FAVORABLES PARA EL CAMBIO 169
Pío García
- TIAN'ANMEN VEINTE AÑOS DESPUÉS: LA EVOLUCIÓN DEL ANÁLISIS ACADÉMICO Y DEBATE
POLÍTICO EN CHINA 185
Benjamin Creutzfeldt

CAPÍTULO III. TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES 199

- POSMODERNISMO Y CONSTRUCTIVISMO: SU UTILIDAD PARA ANALIZAR LA POLÍTICA
EXTERIOR COLOMBIANA 201
Leonardo Carvajal H.

RESEÑAS	219
LIBROS	221
RESÚMENES-ABSTRACTS	227
ANEXOS	243
ANEXO 1: INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL	245
ANEXO 2: POLÍTICA DE OASIS	253
ANEXO 3: NORMAS DE PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS PARA OASIS	255

Oasis, Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, 2009. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. I-V-218.

1. Temas globales. 2. Enfoques regionales. 3. Teoría de las relaciones internacionales. 4. Reseñas. 5. Resúmenes. 6. Anexos.

PRESENTACIÓN

Las relaciones internacionales han sufrido una transformación sustancial en los últimos veinte años. Si se hace una aproximación desde la perspectiva política, se puede constatar que este proceso está significando, entre otras cosas, un declive de la soberanía estatal¹. Si la aproximación se hace desde la perspectiva económica, se puede comprobar que este proceso se manifiesta en la globalización, esto es, en la unificación del mundo a través de la tecnología de las comunicaciones y en la universalización de un modelo económico basado en el énfasis de algunos principios del capitalismo liberal².

Ahora bien, esta transformación de las relaciones internacionales no afecta de manera idéntica a todos los países y a todas las perso-

nas. Los impactos negativos suscitados por la crisis financiera que el mundo está sufriendo desde hace dos años, por ejemplo, afectan especialmente las economías de los países en vías de desarrollo y propician exclusiones de un número cada vez mayor de personas que viven en las zonas empobrecidas del planeta.

En efecto, los países en vías de desarrollo, que desde sus orígenes —en los tiempos de la descolonización— se vieron abocados a insertarse en el mercado mundial en condiciones desiguales y con efectos empobrecedores, deben soportar, en los términos de Küng, cargas económicas y sociales adicionales derivadas del modelo de desarrollo que se ha impuesto, esto es, derivadas de la racionalidad económi-

¹ Como lo ha señalado James Rosenau, la transformación de las relaciones internacionales se hace evidente en el cambio constante, las fluctuaciones, el dinamismo, la incertidumbre y la complejidad. El viejo orden *estadocentrista* y equilibrado, agrega, se ha transformado como consecuencia del declive de la soberanía estatal, de la intervención de diversos actores no estatales, de la revolución tecnológica, del acceso generalizado de los individuos a la información y, en fin, de la transformación de la agenda internacional. Rosenau, James. (1990). “Previewing post internacional politics”, en *Turbulence in World Politics*, Princeton, Princeton University Press, pp. 11 y ss. También puede consultarse *The study of global interdependence*, Princeton, Princeton University Press, 1980.

² McEwan sostiene que el incremento del comercio y la superación de las fronteras estatales como fenómenos que transforman las pautas de la organización económica y generan cambios sociales, políticos y culturales descomunales, no son un proceso nuevo. No obstante, agrega, la globalización actual tiene características distintivas: en primer lugar, la integración económica se presenta en un mundo que es capitalista casi en su totalidad; en segundo lugar, esa integración económica se presenta entre sociedades y culturas diferentes y entre economías asimétricas que producen brechas crecientes de ingresos; en tercer lugar, la intensidad y la dimensión de esa integración económica propicia una *homogeneización* en cuya racionalidad —la apertura y la competitividad— las grandes empresas que operan en el contexto internacional eliminan a sus competidoras y el mercado laboral queda sometido a las mismas reglas; en cuarto lugar, que hay un avance inusitado de la tecnología de las comunicaciones que rebasa con facilidad las fronteras políticas y las políticas económicas nacionales. McEwan, Arthur. (2001). *¿Neoliberalismo o democracia? Estrategia económica, mercados y alternativas para el siglo XXI*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 47 y ss.

ca individual fundada en la productividad y la maximización de los beneficios, que se ha hecho posible gracias a la liberalización y a las aperturas, pero que excluye las ideas de solidaridad y de bienestar social³.

Por esa razón, señala Rodrik, frente a la inexorable incorporación de los países a una economía de mercado de orden mundial y, sobre todo, frente al impacto inicuo y asimétrico de esa economía, los estados deben tomar precauciones y, la más importante, es la de fortalecer las instituciones que se encargan de la protección de los grupos de la sociedad que van a quedar excluidos⁴.

Consideradas estas reflexiones la conclusión que se infiere es obvia: no se puede dejar que la economía sea conducida por las fuerzas del mercado o, en otras palabras, es necesario regular la economía. Este aserto, no obstante, suscita dos cuestiones. La primera cuestión es ¿cómo fortalecer las instituciones estatales en los países en vías de desarrollo para afrontar las consecuencias negativas de la globalización, si la globalización promueve el declive del Estado a través de un credo neoliberal en el que prevalecen los intereses privados sobre los intereses públicos? La segunda, ¿cómo regular la economía internacional si, en el mismo sentido, los intereses que prevalecen en las relaciones internacionales son los de las grandes empresas, y si la racionalidad que está

detrás promueve el declive de las instituciones de intervención?

Este número de *OASIS* no pretende tener la respuesta a planteamiento semejante. Sin embargo, los artículos que se publican tratan de poner en evidencia, de alguna manera, los problemas y los retos que siguen presentes en la agenda internacional.

El capítulo primero, que trata los temas globales, analiza problemas viejos que cobran dimensión nueva e importante en este proceso de transformación de las relaciones internacionales. Aquí tenemos, en primer lugar, un artículo de Suzanne d'Anglejan, que estudia las migraciones internacionales y la crisis económica mundial, y sostiene que esa crisis dio lugar a una aceleración del debate migratorio en los principales países de destino que, no obstante, no se tradujo en unas políticas más favorables. Al contrario, agrega, “se multiplicaron los argumentos anti-inmigración y manifestaciones xenófobas, creando el espacio político para una serie de nuevas leyes de restricción y represión a la inmigración”. También tenemos un artículo de Hiroshi Wago sobre el cambio climático y la Conferencia de Copenhague en el que sostiene que hay una relación muy estrecha y muy compleja entre ese cambio y el modelo de desarrollo que prevalece. La Conferencia de Copenhague, agrega Wago, vuelve a proponer el debate entre los países desarro-

³ Küng, Hans. (1999). *Un ética mundial para la economía y la política*, Madrid, Trotta, pp. 249 y ss.

⁴ Rodrik, Dani. (1999). *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Policy Essay No. 24, Washington D. C., Johns Hopkins University Press, véanse especialmente pp. 136 y ss., y Rodrik, Dani. (1996). “Why do more open economies have bigger governments?”, *Working Paper*, Cambridge, National Bureau of Economic Research.

llados y los países en vías de desarrollo que se centra en las responsabilidades comunes.

El capítulo segundo trata los temas regionales y, en primer lugar, estudia los críticos problemas en el continente americano. El artículo de Martha Ardila y Juan Andrés Amado, que trata sobre las relaciones de Colombia con sus países vecinos, propone un balance del proceso de inserción de Colombia en el nivel vecinal, principalmente con Ecuador y Venezuela y entre los años 2008-2009, en el que se demuestra que en ese proceso hay muchos cambios y continuidades que tienden a aislar a Colombia del escenario regional. El artículo de Javier Garay propone un recorrido por las relaciones entre Colombia y Estados Unidos de América y sostiene que la cercanía de estos países en los últimos años no se debe a una simple subordinación de Colombia, sino a un pragmatismo que ha facilitado la injerencia y la presión de las autoridades estadounidenses en las decisiones internas colombianas. En fin, el artículo de Ricardo García hace un análisis del gobierno de Obama en los Estados Unidos de América y sostiene que, frente al extremo *realista-conservador* de Bush, el nuevo gobierno tiene unas ideas más cercanas al modelo *idealista-liberal*. No obstante, estas ideas que podrían servir para construir un horizonte ideológico en la transición, se encuentran, por ahora, en el plano discursivo.

Este capítulo también estudia algunas situaciones críticas que sufre Europa. En primer lugar, el artículo de Azzedine Rakkah muestra de qué manera se pueden presentar las relaciones entre Europa y el Mediterráneo. Los temas de democracia, derechos humanos, cooperación y seguridad se tornan fundamen-

tales en el estudio de un proceso que ha sido, durante mucho tiempo, una relación crítica por la cercanía y, además, por las diferencias culturales y económicas. En segundo lugar, el artículo de Aneta Ikonómova muestra que entre los grandes problemas que debe afrontar Europa están la superación o continuación de la crisis financiera y económica, la luz verde o la luz roja para el Tratado de Lisboa, los desacuerdos o la renovación en torno del propósito de la OTAN, el papel de los partidos de derecha y, en fin, el auge de los nacionalismos. ¿Qué papel juegan los países de Europa occidental en el debate y proposición de políticas frente a estos problemas? El artículo de Martha Lucía Quiroga trata de hacer un diagnóstico de los sucesos en Alemania, tras veinte años de unificación. Como consecuencia de ese proceso y de la globalización económica, la zona occidental ha sufrido una crisis del sector industrial tradicional e incrementos del desempleo. El fenómeno de la desregulación, por su parte, ha propiciado una privatización de la sociedad en la zona oriental. Por esa razón, el proceso de unificación, que en principio suscitó optimismo entre los alemanes, ha dado paso a que la región oriental sea considerada con algún desprecio.

Entre los temas regionales que estudia el capítulo segundo están, en tercer lugar, los problemas de África. El artículo de George Katito analiza las relaciones entre África y los Estados Unidos de América bajo la administración de Obama y sostiene que, más allá de algunos cambios pequeños, en la política exterior de los Estados Unidos va a prevalecer la continuidad. Esto se puede explicar, entre otras razones, en la emergencia de otros asuntos diferentes de los

africanos que resultan fundamentales para los Estados Unidos. El artículo de Jerónimo Delgado, por su parte, hace un estudio de la paz y la seguridad humana desde la perspectiva de la Unión Africana. África, que ha sido ignorada desde los prejuicios de la civilización occidental, resulta un continente asombroso que es más que guerras y dificultades económicas en medio de la riqueza natural. Por esa razón, no debe extrañar que los africanos hayan decidido tomar el futuro con manos propias. Las políticas auspiciadas por la Unión Africana, dice el autor, están encaminadas a lograr un punto de quiebre con base en la inclusión de las ideas sobre seguridad humana.

Otros artículos de este capítulo, en cuarto y último lugar, son algunas reflexiones sobre Asia. El texto de Pío García recuerda que han sido oscilantes el desarrollo del diálogo y los compromisos internacionales adquiridos por Corea del Norte. No obstante, con vistas a proponer la reunificación, se puede constatar que hay nuevos elementos que hacen prever, por un lado, un paulatino descongelamiento de su aislamiento forzado y, por el otro, una mayor participación internacional que resulta indispensable para la reconstrucción de la confianza entre las Coreas. El artículo de Benjamín Creutzfeldt, lleva a sus lectores a China en un recorrido por la historia de los últimos sesenta años, desde el establecimiento de la República Popular hasta nuestros días, y busca, fundamentalmente, mostrar cómo a partir de una prolífica actividad intelectual China ha alcanzado autonomía de pensamiento, superando el dominio de los valores de occidente y, en consecuencia, cómo sobre esas bases se están

abriendo nuevos horizontes en áreas que con anterioridad se creían cerradas.

Así, la transformación descomunal de las relaciones internacionales ha significado una crisis de los paradigmas, pues éstos están resultando insuficientes o inadecuados para comprender una realidad diferente de aquella en la que nacieron. Por esa razón, desde su fundación, *OASIS* ha propuesto reflexiones sobre las características y dimensiones de los cambios de la sociedad humana de los últimos veinte años y ha insistido en la necesidad de proponer enfoques teóricos novedosos que contribuyan con la comprensión de esa nueva realidad. En este sentido, en el capítulo tercero, que estudia la teoría de las relaciones internacionales, se publica un artículo de Leonardo Carvajal que se pregunta sobre la utilidad del positivismo y del constructivismo para analizar la política exterior colombiana. En esta reflexión Carvajal insiste en la ausencia de referentes conceptuales y en la precariedad de la producción académica colombiana que ha propiciado la construcción de una política exterior clientelizada y no profesionalizada; reactiva y no planificada; concentrada geográfica o temáticamente y no diversificada en una y otra materias; gubernamental y no estatal; personalizada y no institucionalizada. En la última parte del artículo propone una revisión bibliográfica en torno del constructivismo que resulta interesante para reconocer los caminos que ha tomado este enfoque teórico.

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

Capítulo

1

MIGRACIONES

Migraciones internacionales, crisis económica mundial y políticas migratorias. ¿Llegó la hora de retornar?

Suzanne d'Anglejan

CAMBIO CLIMÁTICO

Mitigación del cambio climático versus desarrollo económico –El debate asiático frente a la Conferencia de Copenhague–

Hiroshi Wago Rojas

Migraciones internacionales, crisis económica mundial y políticas migratorias. ¿Llegó la hora de retornar?*

Suzanne d'Anglejan

Profesora / investigadora de la Facultad de Finanzas,

Gobierno y Relaciones Internacionales

de la Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: suzanne.danglejan@uexternado.edu.co

INTRODUCCIÓN

Las migraciones internacionales representan hoy en día más de 200 millones de personas, es decir, cerca de 3% de la población mundial¹. Con la crisis económica mundial que empezó a visibilizar a finales del año 2008 y se difundió de las economías desarrolladas a las economías en desarrollo a lo largo del año 2009, la situación económica de muchos países, empezando por Estados-Unidos, primer país de inmigración del mundo, ha colapsado de manera dramática. Esta crisis se caracteriza, entre otras cosas, por la tremenda destrucción de empleos que generó. Las primeras víctimas del desempleo y las más vulnerables en las economías occidentales son los trabajado-

res inmigrantes. En este escenario todos son perdedores: los países de origen de los migrantes pierden un precioso flujo de remesas, que muchas veces ocupa un lugar esencial en su balanza de pagos; los países de recepción pierden unos trabajadores que contribuían al dinamismo económico del país y añaden a las problemáticas socio-económicas. Esta crisis financiera y económica marcó, sin duda alguna, un retroceso en el proceso ininterrumpido de la mundialización de los flujos económicos y de los flujos de capitales. ¿Marcará también un retroceso en los flujos humanos? ¿En qué medida y de qué forma puede la crisis llegar a impactar la dinámica de las migraciones internacionales? Los debates nacionales sobre la pertinencia y las condiciones de las migracio-

* Artículo recibido el 26 de noviembre de 2009. Aceptado el 23 de enero de 2010.

¹ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. (2009). *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*, UN database, New York, NY, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1> (Consultado el 1 de noviembre del 2009).

nes se vuelven cada día más apasionados y los experimentos en materia de política migratoria se multiplican, pero muchas veces no son más que soluciones en trampantojo. El debate está abierto y es más urgente que nunca.

LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL AFECTA A LOS PAÍSES DE DESTINO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y DESTRUYE EMPLEOS

La recesión económica mundial actual es el resultado de una crisis financiera que sancionó una década de optimismo inquebrantable y de exuberancia sobre los mercados financieros y especialmente sobre el mercado estadounidense. Alentado por el optimismo macroeconómico y financiero reinante, las tasas de interés bajaron y los créditos para vivienda se otorgaron a los hogares en condiciones muy favorables, pero irrealistas e insostenibles, lo que introdujo una fragilidad estructural al sistema y alimentó una economía de burbujas. A finales del 2006, la burbuja de la vivienda en Estados-Unidos empezó a desinflarse. Según el *National Bureau of Economic Research* (NBER)² la recesión inició oficialmente durante el último trimestre del año 2007. Sin embargo llegó a su máxima expresión a finales del año 2008 y durante el año 2009, cuando se contagió de las economías industrializadas al resto del mundo, como lo indicó la tendencia hacia la baja de la mayoría de los indicadores económicos pertinentes, es

decir, la tasa de empleo, el Producto Interno Bruto, la producción industrial, el gasto de consumo, entre otros.

Aun si ciertos indicadores señalan que la mayoría de las economías ya estarían apuntándole a una recuperación lenta, el fin de la recesión todavía no se ha anunciado, y según los economistas de la NBER, se hará probablemente a finales del año 2010³. El Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé un año 2010 de recuperación de la economía mundial con un crecimiento proyectado de 3.1% del producto bruto mundial -una clara recuperación cuando se compara con la tasa negativa de -1.1% en 2009, pero también advierte que los efectos de la crisis seguirán fuertes en el 2010. En efecto, según el economista y Premio Nobel Paul Krugman, “la economía del mundo no está en depresión”, pero hemos vuelto a “una economía de la depresión”⁴. La crisis actual se caracteriza más que todo por su impacto en términos de destrucción de empleos. La mayoría de los países de alto ingreso de la OCDE han conocido con esta crisis unos niveles récord de desempleo, un dato particularmente preocupante por lo que la creación de empleos es un proceso muy lento. Según el *OECD Employment Outlook* del año 2009, en adición a los 10 millones de empleos que fueron destruidos entre finales del 2007 y el 2009 en los países de la OCDE, la recesión económica destruirá 25 millones de empleos adicionales antes de alcanzar su punto

² Nber, <http://www.nber.org/cycles.html>

³ Roubini, Nouriel. “Stop Asking When the Recession Will End”, en <http://www.forbes.com/2009/08/19/recession-job-losses-nber-gdp-growth-opinions-columnists-nouriel-roubini.html> (Consultado el 1 de noviembre del 2009).

⁴ En Krugman, Paul. *De vuelta a la Gran Depresión y la Crisis del 2008*, Bogotá, Grupo Editorial Norma [traductor Bernardo Recamán Santos] (Título original: *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, 2009).

máximo durante el año 2010. La tasa de desempleo promedio en las economías de la OCDE podría alcanzar los 10% en la segunda parte del año 2010. Estas proyecciones son aún más significativas si tenemos en cuenta que a finales del 2007, los países de la OCDE alcanzaron un récord opuesto: una tasa de desempleo de 5.7%, nivel más bajo del desempleo durante los últimos 25 años. En Estados Unidos, la tasa de desempleo está cerca de pasar la simbólica e histórica barra de los 10%. En septiembre de 2009, esta tasa alcanzó los 9.8% según el *US Department of Labor*⁵. En Europa, España ha sido uno de los países más impactado por la crisis: en el segundo trimestre del año 2009, la tasa de desempleo alcanzó 17.9%⁶. Según las proyecciones del FMI, España no se recuperará en el 2010: se proyecta un decrecimiento del PIB del 0.3% y una tasa de desempleo que debería alcanzar el 20.2% de la población activa.

¿Quiénes son los migrantes internacionales y dónde están?

Los migrantes internacionales representan hoy más de 200 millones de personas. Las migraciones laborales son una de las muchas modalidades, con las migraciones políticas, migraciones de reunificación familiar y otras que componen los flujos de la migración internacional. Esos trabajadores migrantes internacionales son los que nos interesan particularmente en el marco de la crisis. Representan 100 mi-

llones de personas hoy en día. Los principales destinos de estos flujos son Estados Unidos y los países de la Unión Europea. Se trata de una migración relativamente antigua, sin embargo se aceleró de manera notable durante las dos últimas décadas, y de forma aún más agudizada hacia ciertos países como lo son España o Irlanda. A principios del siglo XXI había 82 millones de inmigrantes en las economías de la OCDE⁷. Un dato esencial, pero difícil de estimar es la importancia de la inmigración irregular: se estima que entre 20 millones y 30 millones de inmigrantes se encuentran en situación irregular, es decir, sin papeles que les permiten estar legalmente sobre el territorio de los países de recepción.

Estados-Unidos, aparte de ser la primera economía mundial, también es el primer país de recepción de inmigrantes en el mundo: en 2006 tenía más de 37 millones de extranjeros⁸, lo que significa que uno de cada cinco inmigrantes en el mundo vive en Estados Unidos. Estados Unidos es el primer destino de los migrantes colombianos. En Europa, España es el país que ha recibido los flujos más numerosos durante la última década. Igualmente la comunidad colombiana en España representa la tercera comunidad de inmigrantes en España, después de los marroquíes y los ecuatorianos. Así, de los aproximadamente 4.2 millones de colombianos en el exterior, más de la mitad se encuentran en dos de los países más golpeados por la crisis, Estados-Unidos y España.

⁵ Información del U.S. Bureau of Labor Statistics disponible en: <http://www.bls.gov/eag/eag.us.htm>

⁶ Información del Instituto Nacional de Estadísticas de España disponible en: <http://www.ine.es/>

⁷ En OECD. (2009). *The Future of International Migrations to OECD Countries*.

⁸ En OECD. (2008). *World Migration Outlook*, SOPEMI.

Los inmigrantes son un aporte esencial al crecimiento de las economías industrializadas. Representan una parte importante y creciente de la población activa de los países de recepción. Participan fuertemente en la creación de riqueza en las economías de acogida, por su labor, pero también por su participación en los sistemas de salud y de pensión. La mano de obra poco calificada provee brazos para los sectores abandonados por los trabajadores nacionales, mientras la mano de obra muy calificada trae ideas y competencias para llevar más lejos las fronteras de posibilidad de producción de las economías más avanzadas. Pero los inmigrantes no han sido solamente trabajadores sino que también han permitido rescatar y mantener ciertos modelos sociales que se encontraban hipotecados por el débil dinamismo demográfico de las sociedades occidentales. Finalmente, además de ser contribuyentes, los inmigrantes también son consumidores. Alimentan la demanda interna de las economías industrializadas.

Los trabajadores migrantes son un grupo estructuralmente más vulnerable al desempleo, tanto en períodos de crecimiento económico como de recesión. Son más vulnerables que el resto de la población activa tanto por su estatuto social y legal en los países de acogida, que los puede exponer a cierta discriminación laboral; por sus características socioeconómicas —una población por lo general joven y con niveles de formación profesional bajos; como por su concentración en sectores laborales relativamente precarios y muy expuestos a

la crisis económica—, construcción, turismo, servicio doméstico. Hay que recordar que la construcción es precisamente el sector de la economía por donde llegó la crisis, con la explosión de la burbuja de la vivienda. Las tasas de desempleo de los inmigrantes en las economías industrializadas son generalmente muy por encima del promedio nacional, lo que demuestra su mayor vulnerabilidad estructural, pero también tiende a subir de forma más marcada cuando golpea la recesión. En Estados Unidos, el desempleo de los afroamericanos en septiembre del 2008 era de 11.2% y subió a 15.3% un año más tarde, cuando el desempleo de los blancos era de 5.3%⁹ y subió a 8.3% en septiembre del 2009. De la misma forma, la tasa de desempleo de los trabajadores latinos se establecía en 7.6% en septiembre del 2008 y subió a 12.2% un año más tarde. Además, ciertas industrias de la economía fueron más duramente golpeadas por la crisis: en Estados Unidos, los sectores con las tasas de desempleo más altas son el sector agrícola, el sector de la construcción y extracción y el sector de mantenimiento y de reparación. En septiembre del 2009; las tasas de desempleo respectivas en el sector de la construcción y el sector del mantenimiento eran de 14.6% y 17.7%. Esta realidad tiene graves consecuencias hoy en día. Por ser tan expuestos al desempleo, los inmigrantes lo son también a las consecuencias socio-económicas del desempleo: la pobreza y el aislamiento son susceptibles de perjudicar los procesos de integración de los migrantes en las sociedades de acogida. Además, en condiciones

⁹ Disponible en U.S. Bureau of Labor Statistics, <http://www.bls.gov/news.release/empsit.t02.htm> (Consultado el 1 de noviembre de 2009).

tan adversas, se podría ver un aumento de las situaciones de explotación de los trabajadores inmigrantes, especialmente los irregulares, que necesitan sobrevivir.

TABLA 1. NIVELES DE DESEMPLEO EN LAS ECONOMÍAS OCCIDENTALES CON ALTAS TASAS DE INMIGRACIÓN, E IMPACTO SOBRE LAS COMUNIDADES MIGRANTES (Y EN ESPECIAL LOS COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR). CUADRO ELABORADO A PARTIR DE DATOS PRODUCIDOS POR EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI), EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) Y LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

	Tasa de crecimiento económico anual ¹⁰ (cambio porcentual)				Tasa de desempleo en porcentaje de la población activa					Inmigrantes en porcentaje de la población total ¹¹
	2007	2008	2009 (proy.)	2010 (proy.)	Nacional			De los trabajadores inmigrantes ¹²		
					Octubre de 2008 ¹³	Septiembre de 2009 ¹⁴	2010 (proy.) ¹⁵	Total (cifras de 2009)	Inmigrantes menos calificados ¹⁶	
Estados- Unidos	2.1	0.4	-2.7	1.5	4.6	9.8	10.1	5.7	9.6	13
Canadá	2.5	0.4	-2.5	2.1	6.2	8.4	9.8	4.1	7.9	19.5
Unión Europea (27)	2.7	0.7	-4.2	0.3	7.8	9.2	11.4	5.7	11.5	8.5
España	3.6	0.9	-3.8	-0.7	13.2	19.3	19.8	7.5	9.4	10.7
Alemania	2.5	1.2	-5.3	0.3	7.1	7.6	11.8	7.9	14.2	12.9
Francia	2.3	0.3	-2.4	0.9	8.1	10	11.3	7.7	13.2	10.6
Inglaterra	2.6	0.7	- 4.4	0.9	6.2	7.8 (Julio de 2009)	9.8	5.4	9.5	9.7
Japón	2.3	-0.7	-5.4	1.7	3.8	5.5 (Agosto de 2009)	5.8	4.4	8.5	1.6

¹⁰ FMI. (2008). *World Economic Outlook, Sustaining the Recovery*, octubre.

¹¹ PNUD, *Human Development Report 2009*.

¹² Ibid.

¹³ Eurostat; disponible en : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>

¹⁴ Eurostat, disponible en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>

¹⁵ OECD. (2009). *Tackling the Job Crisis*.

¹⁶ Según las estadísticas del *Informe sobre Desarrollo Humano 2009* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por “migrante menos calificado” se entiende aquél que tiene un nivel de educación bajo, es decir, inferior al segundo ciclo del secundario.

EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS Y FLUJOS DE REMESAS EN EL MARCO DE LA CRISIS

El papel de las migraciones internacionales en el marco de la recesión económica actual es ambiguo. De un lado, los flujos migratorios vienen atados con flujos financieros, las remesas, que se pueden convertir en un vector de difusión o un vector de amortiguamiento en el marco de una crisis económica. ¿Qué papel han jugado las remesas en la presente crisis? Al mismo tiempo, los flujos migratorios son teóricamente una válvula de seguridad que puede aliviar los mercados laborales que se encuentran bajo presión: ¿los migrantes internacionales han retornado?

Existe una relación evidente e inevitable entre los ciclos económicos y los ciclos migratorios, tanto en período de crecimiento económico como en período de recesión. Los flujos de migración internacional representan teóricamente una variable de ajuste y de reajuste contra cíclico automático. En período de crecimiento económico los migrantes salen de sus países de origen en búsqueda de oportunidades laborales y económicas en las regiones económicamente dinámicas del mundo. Se supone, entonces, que ante condiciones macroeconómicas adversas los incentivos a la emigración disminuyen y los flujos se reducen y que se efectúa una corrección a través del retorno de los migrantes a sus países de origen.

¿Qué nos dicen las estadísticas mundiales? Un buen indicador de los flujos migratorios es el número de visas que se otorgan anualmente y el número de migrantes irregulares arrestados por las autoridades en las fronteras.

En España, entre el 2007 y el 2008, el número de inmigrantes arrestados que llegan por embarcaciones ha disminuido en 25.6%. En Estados Unidos, se arrestaron 723 840 inmigrantes por las patrullas fronterizas en 2008, mientras que en 2007 habían sido 876 787: la disminución en el número de migrantes irregulares arrestados evidencian la reducción de los flujos migratorios hacia Estados Unidos, posible consecuencia de la recesión económica. Los flujos de inmigración sí han desacelerado como consecuencia de la recesión, pero no han desaparecido. En efecto una gran parte de los flujos de migración es altamente independiente de las condiciones económicas y se mantiene aun en período de recesión. La migración laboral es un flujo entre muchos flujos. En los países de la OCDE la mayor parte de la migración internacional está constituida por la reunificación familiar. Paralelamente si bien hay flujos de retorno, no se puede demostrar que se trata de un fenómeno masivo consecuencia de la crisis o como consecuencia de la política migratoria. Pero ¿esos resultados se han logrado de manera automática, o son la consecuencia del implemento de políticas migratorias restrictivas?

EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS FLUJOS DE REMESAS EN EL MARCO DE LA RECESIÓN MUNDIAL

Uno de los mecanismos de propagación de la crisis de las economías desarrolladas hacia las economías en desarrollo y al resto de las economías mundiales se dio precisamente a través de los trabajadores inmigrados, por la disminución en los envíos de remesas. Con el

aumento de las tasas de desempleo nacionales, sectoriales y por grupos étnicos, muchos trabajadores inmigrantes perdieron sus empleos y, por lo tanto, se encontraron incapaces de mandar las mismas cantidades de remesas a sus familias en los países de origen. Así, las remesas no jugaron su tradicional papel contra cíclico y de amortiguador antes la crisis esta vez importada desde las economías industrializadas. Al contrario, las remesas se convirtieron en un vector de exportación y amplificación de la crisis, impactando la demanda interna y aumentando los niveles de vulnerabilidad y de pobreza entre las poblaciones de los países en desarrollo.

Durante el año 2009 los flujos de remesas mundiales disminuirán entre 7% y 9% según el Banco Mundial. En Colombia, el flujo de remesas es el segundo rubro de la economía después de las exportaciones de petróleo y antes de las exportaciones de café. En el 2006 fueron 3 890 millones de dólares que ingresaron a Colombia por concepto de remesas internacionales, en el 2007, ingresaron 4 493 millones y en el 2008 superaron los 4 800 millones. En 2009, sólo están disponibles las cifras del Banco de la República para el primero semestre del año. Sin embargo, ya se puede confirmar que el 2009 marcará el fin del aumento constante y sostenido de los flujos de remesas hacia Colombia. En el primer trimestre de 2008, las remesas alcanzaron un monto de 1.141 millones de

dólares¹⁷ mientras que en el primer trimestre del año 2009 sólo fueron 1.094 millones de dólares, lo que representa una disminución del 4,1% entre 2008 y 2009. La situación es aún más grave en otros países en desarrollo, como México, Ecuador o Turquía, donde las remesas cayeron respectivamente en un 12%, 21% y 43%¹⁸, en la primera parte del año 2009. Obviamente, el hecho de que gran parte de los latinoamericanos en el exterior se encuentren en España y en Estados-Unidos significa que la disminución de los flujos de remesas es aún más marcada para la región en comparación con otras regiones en desarrollo. A más concentrada la diáspora y a más dependiente la economía (es decir, a más consecuentes los flujos de remesas en proporción del PIB), más duro el golpe. Ciertos países centroamericanos son altamente dependientes a estos flujos: en Honduras, las remesas representaban 26% del PIB en 2006; en el Salvador alcanzaban 18% del PIB. Sin embargo es importante notar que aun si han disminuido en valor absoluto, las remesas todavía representan unos flujos esenciales para las economías en desarrollo, y mucho más constante que otros flujos financieros como los flujos de inversión directa. La novedad es que entre el 2008 y el 2009, la tendencia de la década pasada, es decir, el aumento constante y sostenido de los flujos de remesas, se acabó.

¹⁷ Informe de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso, julio de 2009.

¹⁸ Migration Policy Institute. (2009). *Migration and the Global Recession*.

**LAS TENDENCIAS DE LOS REGÍMENES
MIGRATORIOS CONTEMPORÁNEOS:
HACIA UNAS POLÍTICAS MIGRATORIAS
CADA DÍA MÁS RESTRICTIVAS EN LOS PAÍSES
INDUSTRIALIZADOS**

En vista de que la Gran Depresión de los años treinta ha sido el principal y el único marco de análisis de la crisis actual, es justificado mirar hacia este período también para estudiar la evolución de las políticas migratorias. La inmigración hacia Estados Unidos empieza a finales del siglo XVIII, pero no se vuelve masiva antes de los años 1860. Paralelamente, la legislación migratoria estadounidense inicia a finales del siglo XVIII, con normas y avances esporádicos y acelera a partir de 1900. Las primeras grandes leyes migratorias estadounidenses se formularon en los años 1920, durante la recesión económica, poniendo fin a una época que ciertos académicos identificaron como la era de las migraciones libres. La regulación se hizo tanto hacia la reducción de los flujos migratorios como hacia la selección de los migrantes y hacia el cierre de las fronteras. Durante la Gran Depresión de los años treinta, las autoridades estadounidenses cerraron las fronteras y redujeron las entradas de inmigrantes a un nivel casi nulo. Paralelamente expulsaron a la fuerza, por trenes, a entre 1 millón y 2 millones de trabajadores mexicanos, residentes legales e inmigrantes irregulares, e incluso ciudadanos estadounidenses de origen mexicano, es decir hijos de mexicanos nacidos en Estados Unidos. Se estima que hasta el 60% de los deportados tenían la nacionalidad estadounidense. Cuando no fueron deportados por las autoridades,

muchos decidieron retornar por cuenta propia huyendo de las presiones y las amenazas xenófobas, dando lugar a un episodio todavía mal conocido de la historia estadounidense, que ciertos académicos han denominado éxodo. Esas medidas eran parte de una serie de decisiones que tomó el gobierno estadounidense con el fin de aliviar la presión sobre el mercado laboral y garantizar el acceso prioritario de los nacionales a los pocos empleos disponibles durante la Gran Depresión. Las deportaciones y los retornos forzados constituyen una herramienta histórica de gestión de los flujos migratorios. Si las consecuencias de esta crisis son comparables con la crisis de los años treinta en Estados Unidos, tenemos que prepararnos a una nueva era de deportaciones masivas.

De la misma forma que existe una relación directa entre ciclos económicos y cíclicos migratorios, también existe una relación directa entre contextos económicos y políticas migratorias. Los cambios de política migratoria sustanciales son difíciles de lograr y lentos por definición, pero el debate migratorio tiende a encontrar una conclusión acelerada en períodos de recesión o de crisis, propicios para que los nacionales formulen discursos anti-extranjeros o xenófobos, buscando chivos expiatorios. En efecto, si los gobiernos son incapaces de solucionar rápidamente la crisis, lo más racional es que le dé satisfacción a los nacionales formulando políticas migratorias restrictivas o políticas anti-inmigratorias. En períodos de recesión es más fácil pedir regulaciones migratorias de índole restrictiva y es más estratégico por parte de los gobiernos otorgarlas.

La Fortaleza Europa

Los países de recepción demuestran cotidianamente su crispación ante el tema de la inmigración. En el marco de la deterioración de las condiciones económicas, la expresión de sentimientos de xenofobia y las tensiones han aumentado. Las manifestaciones en contra de la inmigración se han multiplicado, los actos de violencia también. Es un tema político muy complejo, muchas veces instrumentalizado en el debate político, con otros fines que el de dialogar sobre la reforma de las políticas migratorias de los países industrializados. El malestar actual es real, y no se traduce solamente en las políticas migratorias sino también a través de los debates sobre identidad nacional que se pretenden revivir. En octubre del 2009, Eric Besson, ministro de la inmigración de Francia anunció la apertura de un gran debate nacional sobre la identidad nacional en el cual participarán congresistas nacionales y europeos así como la sociedad civil, con el fin de determinar “lo que significa ser francés hoy en día”¹⁹.

¿Cómo caracterizar la era migratoria contemporánea si no es por los muros, físicos o legales, que se han construido entre mundos y entre pueblos? La Unión Europea es una de las mejores ilustraciones de este fenómeno, a tal punto que se conoce hoy como la “Fortaleza Europa”. La política migratoria de los países europeos es esencialmente una política de restricción de los flujos y de endurecimiento de las condiciones de acceso que se logra a través

del cierre y el incremento de las medidas de seguridad de las fronteras y a través de la denominada lucha contra *la inmigración irregular*. Es interesante mirar que para la gran mayoría de los países, la inmigración es exclusivamente un asunto de seguridad nacional. En España, el Ministerio que publica las estadísticas migratorias nacionales es el Ministerio del Interior; en Japón, es el Ministerio de Justicia; en Estados Unidos, es el Departamento de Seguridad Nacional; en Inglaterra, es el Departamento del Interior. En Francia, existe desde el año 2007 un Ministerio de la Inmigración, de la Integración, de la Identidad Nacional y del Desarrollo Solidario, una creación prometida por el candidato Nicolás Sarkozy durante la campaña presidencial. A nivel regional, los países europeos han trabajado hacia la creación de una política migratoria común, buscando mejorar la cooperación y llevar a cabo una política común de lucha contra la inmigración irregular en las fronteras exteriores de Europa. En el marco de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores²⁰, se organizan patrullas conjuntas por mar y por aire para vigilar las fronteras de la Unión, en un esfuerzo casi militar. España ha incrementado en un 53.4% sus efectivos policiales en las fronteras y en los puestos de inmigración entre el 2003 y el 2008. Los países han multiplicado las operaciones mediáticas de lucha contra la inmigración irregular y pretenden mandar un mensaje fuerte a los aspirantes a la migración: no entrarán ni son deseados. Y

¹⁹ Comunicado del Ministerio de la Inmigración, de la Integración, de la Identidad Nacional y del Desarrollo Solidario, disponible en: <http://www.debatidentitenationale.fr/IMG/pdf/CP-DebatIdentiteNationale102609.pdf>

²⁰ Conocida como la Agencia Frontex.

si ya entraron, les toca salir, voluntariamente o la fuerza.

Infortunadamente, la lucha contra la inmigración irregular muchas veces se convierte en una lucha contra los mismos migrantes irregulares. El cierre el 22 de septiembre de 2009 por las autoridades francesas de lo que se conocía como la “selva” de la ciudad de Calais ilustra esta tendencia. La “selva” era un espacio que habían ocupado de manera espontánea centenas de inmigrantes irregulares, esencialmente afganos, en espera de una oportunidad de pasaje hacia Inglaterra. Francia no tenía ninguna instalación para albergar a estos migrantes, así que se instalaron en carpas y habitaciones precarias en medio de un solar, sin acceso a servicios básicos de higiene o de alimentación sino lo que podía proporcionarles las ONG. El cierre de este espacio de ocupación espontánea se dio en medio de las protestas de la sociedad civil y de las asociaciones de apoyo a los migrantes que señalaron la incoherencia de llevar a cabo tal operación sin una propuesta alternativa para acoger estas personas. El gobierno alegó que la destrucción de la selva era la única forma de luchar contra las redes de tráfico de migrantes y de solucionar una urgencia humanitaria. La operación se efectuó en medio de una mediatización muy extensa: muchos clandestinos no esperaron a que llegara la policía para retomar el camino, huyendo otra vez, hacia lugares más seguros. Los resultados de tal operativo fueron mediocres —algo más de 270 inmigrantes arrestados y ninguna red de traficantes dismantelada—. Pero sin lugar

a duda representó para el gobierno una gran victoria política y mediática. El gobierno francés retornó tres de los inmigrantes arrestados a Kabul en un avión afretado conjuntamente con Inglaterra.

Además de los afganos expulsados hacia Kabul, Francia devolvió unos migrantes atrapados en Calais a Grecia, país miembro de la Unión Europea y del espacio Schengen, que establece la libre circulación de las personas. En efecto, Grecia fue el país por donde entraron los migrantes en primer lugar, y según la regulación europea Dublín II los migrantes irregulares pueden ser devueltos al primer país por donde ingresaron al espacio Schengen. La responsabilidad de los migrantes recae entonces sobre los países periféricos de la Unión Europea. Los países europeos se han vuelto maestros en el arte de hacer recaer la responsabilidad de la gestión de las poblaciones migrantes irregulares sobre países terceros y de olvidar sus deberes respecto a las convenciones internacionales como, por ejemplo, la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Hacen uso de cualquier tipo de trampa administrativa o burocrática para no enfrentar sus responsabilidades frente a la recepción de los migrantes. En 2009, Italia acordó con Libia la devolución de embarcaciones de migrantes irregulares interceptados en alta mar rumbo al territorio italiano y las islas de Lampedusa. De la misma forma, se ha reportado que las autoridades griegas han, en ciertas ocasiones, devuelto candidatos al asilo hacia el otro lado de la frontera turca²¹ para no tener que atenderlos.

²¹ Human Rights Watch. (2009). “Greece: Halt Crackdown, Arrests of Migrants”, 27 de julio, disponible en <http://www.hrw.org/en/news/2009/07/27/greece-halt-crackdown-arrests-migrants>

En Italia, el gobierno Berlusconi pasó en mayo del 2009 una ley anti-inmigración particularmente dura. Esta ley marca un cambio radical en las modalidades de la lucha contra la inmigración irregular. Tiene como propósito criminalizar a la inmigración y a los inmigrantes irregulares. El texto establece que la inmigración irregular se vuelve un delito condenable por una multa que puede ir desde 5 000 y hasta 10 000 euros. Igualmente, la ley castiga las personas que ayudan o albergan a migrantes irregulares con una condena de hasta 3 años de encarcelamiento. La ley también establece la posibilidad que los inmigrantes irregulares arrestados puedan ser detenidos hasta seis meses en los centros de retención durante el proceso de expulsión. Son fuertes desincentivos a la inmigración las que manda el gobierno italiano a los aspirantes a la emigración: podría costarles mucho e incluso encarcelamiento. Esta ley participa de la tendencia general que consiste en aumentar el costo de la clandestinidad para los inmigrantes irregulares, como estrategia de desincentivación a la inmigración.

¿Reforma migratoria en Estados Unidos?

La dinámica migratoria en Estados Unidos es en muchos aspectos parecida a lo que se está evidenciando en la Unión Europea hoy en día: el tema migratorio se trata antes que todo como un tema de seguridad nacional y de represión. En el 2006 se construyó el famoso

muro entre México y los Estados Unidos con el propósito de cerrar físicamente la frontera para luchar contra los flujos de inmigración irregular. Se han destinado billones de dólares a la construcción de este muro y a la vigilancia de la zona fronteriza mediante patrullas. Sin embargo, hoy doce millones de extranjeros se encuentran sobre el territorio de los Estados Unidos de forma irregular, y son más numerosos año tras año. A pesar de los esfuerzos de control de las fronteras, son en promedio 500 000 personas las que siguen entrando anualmente de manera irregular al territorio estadounidense. El cambio de administración del año 2009 no ha afectado la política migratoria y se siguen aplicando las mismas políticas de la administración Bush. Las leyes antiinmigración se han multiplicado a todos los niveles, local, estatal y federal. Los allanamientos por parte de los servicios de policía y de inmigración siguen y las deportaciones se han acelerado²². Las cortes de migración están sobrecargadas y no pueden cumplir con su función. En el 2008, 220 jueces de migración atendieron 230.000 casos. Hoy son 791.568 personas deportables²³ que los servicios de inmigración y de seguridad estadounidenses tienen identificados. La política migratoria no se puede limitar a una política policial en todas las direcciones y a todos los niveles, simplemente porque el sistema no lo puede aguantar.

Los analistas de la política migratoria estadounidense suelen decir que el sistema se

²² McKinley Jr., James C. "Napolitano Focuses on Immigration Enforcement", in the *New York Times* (Consultado el 11 de agosto del 2009).

²³ Correspondiente a la categoría de "*deportable aliens*" en las estadísticas del Departamento de Seguridad de Estados Unidos, Homeland Security, 2008 Yearbook of Immigration Statistics, Office of Immigration Statistics.

quebró. Existen muchas expectativas en cuanto a la reforma inminente del sistema migratorio de Estados Unidos. El expresidente G.W. Bush intentó en dos ocasiones reformar el sistema migratorio estadounidense, pero esos intentos fracasaron en el 2006 y el 2007, por falta de consenso entre la mayoría republicana. El candidato Obama reiteró la promesa ante las multitudes, y especialmente ante los votantes latinos quienes lo ayudaron a ser elegido en 2008. Hay que recordar que los inmigrantes de origen latino representan 15% de la población estadounidense. Los inmigrantes representan cerca del 13% de la población total estadounidense, y 40% de ellos son hispanos²⁴. Los inmigrantes mexicanos son hoy en día 12.7 millones en Estados Unidos, y constituye entonces la primera comunidad extranjera del país, un tercio de la población extranjera total. De esos casi 13 millones de personas, más de la mitad (55%) son irregulares. Para ellos entonces, y para el grupo de los electores latinos, las promesas de reforma del sistema migratorio son claves. Prometió “un sistema que permite a los inmigrantes sin papeles sin problemas pagar una multa, aprender el inglés, y reubicarse al fin de la línea para tener la oportunidad de volverse ciudadanos”²⁵. El Presidente había prometido llevar a cabo esta reforma durante

su primer año en ejercicio pero ya lo postergó para el año 2010²⁶.

La última reforma importante de política migratoria estadounidense se llevó a cabo con la Ley de Inmigración del año 1990²⁷, sin embargo, los lineamientos fundamentales fueron elaborados hace ya más de 40 años. Así los criterios de selección de los inmigrantes de hoy fueron establecidos hace más de 20 años cuando las condiciones económicas y las necesidades de la economía estadounidense eran muy diferentes de lo que son hoy. Existe un desfase evidente entre las necesidades de la economía estadounidense y la política migratoria que obliga a cerca de doce millones de inmigrantes a estar de forma irregular sobre el territorio, la mayoría de ellos trabajando. Para la economía de Estados Unidos, representa una pérdida de eficiencia mayor. ¿Cuál debe ser el destino de esos doce millones de inmigrantes que viven en una situación de gran vulnerabilidad, a escondidas del gobierno y sus agencias, sin tener acceso a ningún tipo de derecho, empezando por el tema del acceso al sistema de salud? ¿Debe el gobierno estadounidense poner en marcha una ola masiva de regularización masiva y liquidar esta cuenta pendiente para establecer las basas de un nuevo sistema? Es una reforma que abarcaría al estado en su totalidad, no so-

²⁴ Pew Hispanic Center. Información disponible en: <http://pewhispanic.org/files/factsheets/foreignborn2007/Table%206.pdf>

²⁵ Traducción del autor: “*a system that allows undocumented immigrants who are in a good standing to pay a fine, learn English, and go to the back of the line for the opportunity to become citizens*”.

²⁶ Thomson, Ginger, Lacey, Marc. “Obama Sets Immigration Changes for 2010”, in the *New York Times* (Consultado el 10 de agosto de 2009).

²⁷ *Immigration Act of 1990, November 29.*

lamente los servicios migratorios sino también de justicia, de salud, de educación. La reforma tiene que ser integral²⁸.

Más allá del tema de la regularización de los inmigrantes clandestinos, una eventual reforma tiene que enfocarse a una mayor flexibilidad de la política migratoria para permitir una gestión económica de la inmigración que se adapte mejor a las necesidades de la economía estadounidense. Se requiere mayor fluidez y adaptabilidad por parte de las instituciones y entidades de decisión y de gestión de las migraciones para poder ajustar rápidamente a la alza y a la baja de la demanda de mano de obra, es decir, revalorizar la migración laboral como variable de ajuste. La migración tiene que volverse una variable macroeconómica más que el gobierno pueda tomar en cuenta y usar al momento de reaccionar ante las evoluciones del ciclo económico.

Esta reforma no es y no puede ser una simple reforma legal. Hay mucho más en juego, y es necesario asegurarse que este asunto reciba el tratamiento, el tiempo y la dedicación que se merece. Lo que está en juego para los Estados Unidos con esta reforma es la identidad de la nación estadounidense. Pero los Estados Unidos son el primer país de recepción de flujos migratorios del mundo y eso les concede un papel de líder. La calidad del debate estadounidense y la calidad de las propuestas serán de gran relevancia para los otros debates nacionales o regionales y dará una fuerte señal en cuanto a la orientación de la política migratoria a nivel internacional.

¿LLEGÓ LA HORA DE RETORNAR?

El retorno voluntario y espontáneo en las migraciones internacionales

La recesión económica ha afectado a los inmigrantes principalmente a través de las altas tasas de desempleo que están enfrentando. Pero, ¿es esto suficiente para que los migrantes decidan retornar? A esto le están apostando muchos países, tanto de recepción como de origen, invirtiendo en la creación de programas de retorno voluntario. Se identificó el retorno como la próxima etapa de la agenda migratoria mundial: la *migración de retorno* es el nuevo concepto de moda en los informes mundiales sobre migraciones y de los gobiernos y ministerios encargados de la inmigración tanto en los países de origen como en los países de destino. ¿Cómo entender el entusiasmo que genera el retorno? ¿Qué elementos tangibles se tienen para pensar que empezó una nueva etapa de las migraciones internacionales y que está por verse una ola masiva de retornados? Después de los años de euforia generada por los flujos de remesas crecientes, estables, y generalmente factores de desarrollo local y nacional, ¿apareció un nuevo mantra: la migración de circulación?

La historia de las migraciones internacionales demuestra que el retorno es una dinámica natural de las migraciones internacionales. Durante el siglo XIX, a la hora de las migraciones masivas hacia el Nuevo Mundo se empezaron a ver flujos de retornados, por ejemplo de los

²⁸ Lo que en inglés se conoce como “*the immigration overhaul*”.

trabajadores agrícolas italianos que se iban a Argentina para la duración de la cosecha y retornaban a su país después. El retorno es parte integral del fenómeno migratorio. Son pocos los migrantes que se van con la idea de no retornar jamás. Al contrario, muchas veces el plan es retornar, pero en mejores condiciones financieras. La mayoría proyectan la migración como una experiencia temporal. Pero si bien es cierto que los migrantes generalmente emprenden la migración con cierto objetivo y ciertas metas, también es cierto que esos planes pueden modificarse a lo largo de la experiencia, dependiendo cómo van avanzando en la realización de sus metas y cómo cambian las condiciones en los países de origen y en los países de destino, tanto a nivel económico y político como en el campo de la regulación migratoria.

Definir el retorno

El retorno es un fenómeno complejo de definir y, por lo tanto, de medir. Según la definición de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, un retornado es una persona que retorna a su país de origen, el país de ciudadanía, después de haber sido migrante internacional durante un período de corto o largo plazo, y que tiene la intención de quedarse en el país de origen para una duración de por lo menos un año. Así el retorno implica que el migrante sea voluntario y tenga la intención de establecerse nuevamente y de forma duradera en su país de origen. Existen muchas modalidades del

retorno. Puede ser voluntario u obligatorio. Puede ser temporal o definitivo. Puede ser espontáneo o incitado. Puede realizarse sin ayuda o de forma asistida. Puede ocurrir después de una estancia corta en el exterior o después de una estancia de larga duración. Para evaluar la importancia del retorno, las únicas estadísticas con las cuales se pueden contar son las estadísticas nacionales. Las modalidades de contabilización y los variables medidas cambian de un país al otro lo que dificulta la comparación internacional. Sin embargo, el estado del arte sobre retorno en las migraciones internacionales nos permite sacar una serie de enseñanzas valiosas para entender el fenómeno.

Entre 20% y 50% de los migrantes retornan en los cinco primeros años de la migración²⁹. Sin embargo, el tamaño del fenómeno del retorno, los determinantes del retorno y las condiciones en las que se efectúa varía según el país de acogida del migrante y su país de origen. Estas desigualdades se explican por diferencias institucionales y estructurales, como lo son la regulación migratoria de los países de destino y las condiciones económicas, sociales y políticas de los países de origen. También depende de las características de la inmigración: ¿son refugiados, migrantes laborales, migrantes regulares o irregulares? Estados Unidos se caracteriza por su alto nivel de retención de la inmigración, o dicho de otra forma su baja tasa de retorno de los inmigrantes después de cinco años: de los inmigrantes que ingresaron a Estados Unidos en 1999, sólo el 20% habían retornado o re-emigrado cinco años después del ingreso. Es

²⁹ OECD. (2008). *International Migration Outlook Annual Report*, SOPEMI.

claro observar que se trata de un promedio para los inmigrantes en general, pero que se observan fuertes variaciones en la tasa de retorno según los países de origen: a más cerca el país de origen, más alto el retorno; a más parecido en términos de condiciones macroeconómicas, más alto el retorno. En efecto, la probabilidad de retorno de un país de la OCDE a otro país de la OCDE es el doble de la probabilidad de retorno de un país de la OCDE hacia un país en desarrollo. Dentro de los países de la OCDE, los países europeos tienen las tasas de retorno más altas y Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda las tasas más bajas.

Explicar el retorno de los migrantes

El retorno se puede explicar por el fracaso del proyecto migratorio o, al contrario, puede coronar el éxito del proyecto donde el migrante logró cumplir sus metas. El migrante puede fracasar por falta de preparación, falta de información o falta de realismo a la hora de medir el esfuerzo que representa la integración exitosa sobre el mercado laboral del país de destino. Sin embargo, para muchos, el fracaso no es una opción. En efecto, los migrantes generalmente se van con el objetivo de lograr cierto nivel de ahorros en el país de destino, y muchas veces con el objetivo adicional de mandar dinero a su familia en el país de origen a través de las remesas. Así, es posible que en una situación económica adversa, que dificulta el cumplimiento de las metas económicas iniciales, los migrantes encuentren una razón más de quedarse y aguantar los tiempos difíciles. Este argumento va en contra de la hipótesis del retorno acelerado en el marco de una recesión

económica que golpea a los inmigrantes. De este punto de vista, los inmigrantes no tienen un incentivo a retornar sino un incentivo más para quedarse. Al contrario, si les va mejor de lo previsto, puede que deciden retornar más temprano.

Ciertos factores individuales tienden a aumentar la propensión al retorno. Se observa que el retorno es más frecuente entre los inmigrantes muy recién llegados –menos de tres años–, o los inmigrantes que llegan a la edad de retirarse, es decir, en los extremos del ciclo migratorio. Los inmigrantes que llevan más de tres años en el país de recepción, pero que se encuentran en la cumbre de su vida activa son menos susceptibles de retornar. El tiempo juega un papel preponderante, tanto en el momento de explicar el retorno como en el momento de observar la facilidad con la cual retorna el emigrante a su país de origen: si lleva mucho tiempo afuera, es probable que el retornado tenga dificultades en readaptarse y reintegrarse a su sociedad de origen. También se ha observado que los más educados y los menos educados retornan más que los inmigrantes con un nivel de educación promedio intermedio. Observando que la última ola emigratoria en América Latina es reciente, fecha de los primeros años del siglo XXI, es probable que este grupo no sea el primero en retornar.

El retorno voluntario asistido, ¿una solución?

Los países de destino han diseñado programas con el objetivo de incentivar al retorno y reducir, de manera voluntarista, la cantidad de trabajadores extranjeros en sus economías. Ciertos programas fueron diseñados hace ya varios

años, en ciertos casos hace más de una década (Alemania tiene un programa desde hace tres décadas) y otros aparecieron cuando la crisis estalló en los países industrializados, como es el caso de Japón o de España. Estos programas se conocen como *programas de retorno voluntario asistido*. Se basan en la voluntad del migrante y hacen uso de incentivos económicos. La contrapartida de esos programas es que imponen una serie de condiciones fuertes a los migrantes candidatos. Sin embargo, resultan ser soluciones engañosas para los migrantes primero, para los países de origen y para la opinión pública, y de pocos resultados tangibles.

Existen distintos programas para diferentes grupos de migrantes. Primero existen programas que buscan incentivar el retorno de los migrantes irregulares. En este caso el aspecto voluntario del retorno es muy cuestionable: realmente los inmigrantes irregulares tienen la posibilidad de escoger entre la expulsión y las sanciones que conlleva generalmente el estatus irregular y la posibilidad de acceder a un programa de retorno en el cual pueden recibir una pequeña ayuda económica y a lo mejor rebajar las sanciones que enfrentan, como por ejemplo la duración de la interdicción de reingreso al territorio. Para los países de destino puede resultar una solución racional en términos de costo, porque disminuyen los costos indirectos que representa la expulsión de un inmigrante irregular: retención del migrante y trámites administrativos y judiciales de su caso. También existen programas que se dirigen a incentivar el retorno de los residentes permanentes, por ejemplo a grupos de refugiados, a quienes se les ofrece una asistencia sustancial. Finalmente, existen programas que buscan in-

centivar el retorno de los inmigrantes regulares que se encuentran desempleados, con el fin de aliviar la presión sobre un mercado laboral debilitado y adicionalmente aliviar la carga fiscal que representan. El mecanismo incitativo básico de esos programas es la promesa que se les hace a los migrantes de recibir en su país de origen una transferencia mensual equivalente al subsidio de desempleo que recibirían en el país de destino, promesa que viene atada a la prohibición de reingresar al país durante cierto tiempo, en general varios años.

España tiene dos programas de retorno voluntario vigentes. El primero, el programa de Retorno Voluntario Asistido de Inmigrantes desde España, del año 2003. Se dirige a inmigrantes recién llegados, que se encuentran en situaciones de alta vulnerabilidad, posiblemente irregulares, y que están dispuestos a devolverse. El programa propicia asesoría, acompañamiento y financiamiento a los retornados. El aporte económico incluye el tiquete de regreso y una ayuda financiera de 400 euros por persona y hasta 1600 euros por familia. Entre el 2003 y el primer trimestre del año 2009 regresaron cerca de 7 000 personas por medio de este programa. Sin embargo, cuando se considera que durante el año 2008 retornaron 1592 migrantes, y que entre enero y julio del 2009 fueron 684, es difícil observar una aceleración significativa de los retornos por medio de este programa como consecuencia de la crisis.

El programa más reciente, el *de retorno voluntario para trabajadores extranjeros en paro*, fue implementado a finales del 2008. Ofrece a los trabajadores extranjeros desempleados la posibilidad de devolverse a su país de origen

con el pago anticipado de su prestación de desempleo, entregada en dos partes, 40% en España y 60% en el país de origen. Después del primer pago tienen un mes para retornar. La condición que impone el programa es que los inmigrantes no pueden volver a solicitar una nueva autorización de trabajo o de residencia en España durante un período de tres años. Es importante notar que los familiares dependientes del migrante también dependen de él en el momento que acepte participar en este programa de retorno voluntario: todos los miembros de la familia que hayan sido reagrupados tendrán que dejar el país con el migrante a través del cual llegaron a España. El principio de este tipo de programa es interesante, pero depende del costo de vida relativo en el país de origen, de las expectativas que tiene el migrante de encontrar rápidamente otro trabajo, del cálculo que hace el migrante del salario indirecto que representa, por ejemplo, el acceso a los servicios de salud u otros beneficios a los cuales puede pretender según el tiempo que lleva en el país de destino y a los cuales tendría que renunciar. Este plan ha tenido un éxito muy relativo. Diseñado inicialmente para un blanco de trabajadores extranjeros desempleados de 140 000 personas, solo permitió el retorno efectivo de 4757 personas, esencialmente latinoamericanas, entre el mes de noviembre de 2008, mes de inicio del programa y el mes de agosto del 2009.

Japón es otro país que ha diseñado un programa de retorno asistido exclusivamente con el fin de disponer de una herramienta de

política pública para influir sobre el número de trabajadores extranjeros presentes en Japón en el marco de la recesión mundial³⁰. El programa de retorno japonés se dirige exclusivamente a trabajadores latinoamericanos regulares, que obtuvieron una visa de trabajo por ser descendientes de emigrantes japoneses en América Latina, también conocidos como *Nikkeijin*. Según las estadísticas del Ministerio de Trabajo japonés, esos migrantes representan más de 350 000 personas, de origen brasileño, peruano, argentino, entre otros. Tradicionalmente esos trabajadores son muy representados en las industrias manufactureras de Japón, sea automóvil o electrónica. Por lo tanto, se vieron particularmente afectados por la crisis por trabajar en industrias altamente expuestas a la recesión. El programa de retorno voluntario asistido de Japón es aún más drástico que el programa español. El migrante que acepta retornar recibe 3000 dólares para el tiquete de avión, 2000 dólares por familiar dependiente, y entre 1000 y 2000 dólares de subsidio de desempleo. Al inicio, la condición de acceso al programa era de no volver nunca más a Japón. Lo que se exigía era, entonces, un retorno definitivo y que los retornados renunciaran para siempre a sus lazos con Japón, cuando la existencia de esos lazos fue precisamente lo que les permitió ingresar y pretender una visa de trabajo en primer lugar. Para los inmigrantes es una propuesta muy dura y muy humillante. Finalmente, la condición de no-retorno a Japón fue cambiada a una interdicción de tres años. Empezó a funcionar en abril del 2009, y

³⁰ Tabuchi, Hiroko. "Japan Pays Foreign Workers to Go Home", in the *New York Times* (Consultado el 23 de abril de 2009).

a la fecha un resultado de cerca de 100 familias retornadas según el gobierno japonés.

¿Cuántas buenas razones de retornar tienen los migrantes internacionales hoy en día?

Las teorías económicas de las migraciones internacionales a duras penas explican, de forma satisfactoria, el retorno en las migraciones internacionales mientras persisten importantes diferenciales de salario entre los países de destino y los países de origen de los migrantes. ¿Qué otras teorías pueden explicar el retorno aun cuando las diferencias salariales perduran? ¿Qué elementos toman en cuenta los inmigrantes a la hora de optar o no por el retorno? ¿Qué ganan y a qué renuncian optando por el retorno? Los retornados son un grupo muy heterogéneo, no retornan todos por la misma razón o con las mismas características, sin embargo, las condiciones en el país de origen resultan un elemento clave para todos a la hora de tomar la decisión de retornar.

Ciertos factores juegan un papel en facilitar el retorno, como por ejemplo la regulación en materia migratoria del país de destino. Para facilitar la decisión del retorno es necesario que los países de destino y de origen desarrollen medidas que busquen minimizar la cantidad y el costo de los sacrificios que tiene que hacer el migrante a la hora de optar por el retorno. Puede consistir en garantizar el acceso a los beneficios sociales a los cuales puede pretender el migrante en el país de destino o su equivalencia en país de origen, por ejemplo, a través de acuerdos bilaterales de seguridad social. Por ejemplo, ¿con qué tipo de oportunidades de trabajo se recompensa a las personas que estu-

diaron en el extranjero? ¿Qué tipo de retorno pueden esperar lograr sobre su inversión educativa? Igualmente, ¿en qué condiciones puede el migrante repatriar el capital financiero que constituyó en el país de destino? ¿Cuáles son las condiciones de inversión en el país de origen? ¿Qué beneficios se les otorgan a los retornados y como se valorizan sus ahorros? Pero aún más importante que las condiciones de inversión, ¿siquiera hay oportunidades de inversión en el país de origen? Así los países han desarrollado programas de microempresas e inversión productiva para los retornados y han buscado mejorar las posibilidades de acceso al crédito para estos migrantes. Para los países de origen, los ahorros de los retornados son estratégicos porque a lo mejor son una excelente fuente de desarrollo económico para el país. Sin embargo, lo que más cuenta a la hora de retornar, más allá de los programas que se desarrollan, es la realidad de las condiciones macroeconómicas del país de origen: ¿qué oportunidades hay para un migrante que quiera retornar a trabajar y a invertir?

Los límites de la hipótesis del retorno

En la teoría y en el discurso de los gobiernos, los retornados son vistos como un aporte positivo al país: retornan brazos, retornan cerebros, retornan ideas. *A priori*, entonces, es un esquema en el cual todos salen ganando: los migrantes, los países de recepción y los países de origen. Los migrantes ganan porque regresan a su casa con algo de capital para invertir en buenas condiciones y obtener un retorno sobre la inversión que representó para ellos la experiencia migratoria. El país de recepción

gana porque disminuye la cantidad de trabajadores extranjeros sobre su territorio, se alivia la presión sobre el mercado laboral y logra una mayor flexibilidad del mercado de trabajo. El país de origen gana porque recupera sus trabajadores con un mayor capital humano y a lo mejor con un capital económico para adelantar proyectos productivos y proyectos de desarrollo. El migrante es visto como un agente de desarrollo. Se trata de una hipótesis muy fuerte que respalda todo el esfuerzo institucional hacia la promoción del retorno: en teoría a largo plazo significaría el cierre de la brecha entre países desarrollados y países en desarrollo y, finalmente, el fin de las migraciones internacionales.

En la realidad las diferentes partes no tienen el mismo interés en el retorno. Los países de origen no necesariamente pueden recibir esos retornados. En la mayoría de los casos, las mismas condiciones que originaron la migración en un primer momento, sean económicas o políticas, no se han solucionado. El retorno de los migrantes representa una presión incrementada sobre el mercado laboral del país de origen. Además, el retorno significa la pérdida del ingreso que sustituía de manera eficiente a los trabajadores emigrados: las remesas. Para el migrante, retornar significa emprender nuevamente, y desde cero, otro proceso migratorio. El tiempo es uno de los grandes obstáculos al retorno. Más ha pasado tiempo, más se distendieron las relaciones con el país de origen. Puede eventualmente resultar un proceso muy doloroso. Además si el retorno no es parte del plan puede resultar muy traumático para el migrante que lo vive como el fracaso de su proyecto de vida. Los únicos que realmente

salen ganando de este tipo de política son los países de recepción que encuentran una forma efectiva, duradera y relativamente barata de disminuir la cantidad de mano de obra extranjera. En efecto, los programas de retorno asistido representan una inversión racional para las políticas públicas de los países de destino, por su costo relativamente moderado.

El impacto de esos programas de retorno asistido en términos numéricos ha sido minoritario a pesar de la energía y del dinero que invirtieron los países de recepción. Los inmigrantes que ya ingresaron sobre el territorio de otro país, y a pesar de estar pasando unos meses difíciles, tienden a quedarse. La migración internacional representa un gran esfuerzo, tanto económico como personal. Para una persona que ha trabajado toda su vida, o cuyo proyecto de vida y energía siempre se ha dirigido a la migración, es un esfuerzo que pocos alcanzan a describir, en términos de sacrificios personales y económicos, de dificultades, de obstáculos. Para tal esfuerzo, se espera algún tipo de recompensa. El retorno por definición les niega esta recompensa. De hecho la gran mayoría de los trabajadores inmigrados que deciden retornar han sacado la nacionalidad española y están asegurados de poder volver a España apenas se mejora la situación económica del país. Además ¿a qué exactamente estarían retornando? A países que están también sufriendo las consecuencias de la crisis económica, pero donde por lo general los subsidios y otros filetes de seguridad socioeconómica son inexistentes. Además, los inmigrantes generalmente desarrollan lazos afectivos, a veces familiares, en el país de destino, y a los cuales no quieren renunciar.

Las variables que determinan el retorno espontáneo y el éxito muy relativo de los programas de retorno incitado tienden a demostrar que no van a aumentar. De forma general, las políticas que buscan incentivar el retorno no han demostrado una gran eficiencia y conciernen a lo mejor unos miles de participantes para cada país de destino. Sirven realmente en condiciones muy específicas y con migrantes que comparten ciertas características, como el no poder materialmente proceder a un retorno ya planificado o migrantes que pueden retornar fácilmente al país de recepción, por su estatuto migratorio. Pero no son suficientes para incentivar el retorno de los inmigrantes para quienes el retorno no es todavía parte del plan de vida. Los programas de retorno asistido de ninguna forma pueden ser considerados un avance en la gestión de las migraciones internacionales. No son más que una medida estética.

¿RETORNO VOLUNTARIO O FORZOSO? EXPULSIÓN Y DEPORTACIÓN, LA OTRA CARA DEL RETORNO

Ni el retorno espontáneo y tampoco el retorno incitado son opciones realistas para la regulación de los flujos migratorios porque nunca serán masivos. Solo conciernen a una minoría de inmigrantes y muchas veces es la solución que se adopta en última instancia. A lo mejor los programas de retorno son una medida estética de impacto muy limitado que se destina a un grupo muy específico y no representativo del resto de los inmigrantes. En consecuencia, es previsible que los gobiernos implementen el retorno de forma voluntarista a través de un aumento en las cuotas de deportaciones y un

endurecimiento de las políticas migratorias, es decir, a través de un aumento en el retorno coercitivo.

Deportación, expulsión, devolución y otros eufemismos de las políticas migratorias de los países de recepción

La deportación, también conocida como *expulsión*, *devolución*, *traslado*, *alejamiento* o *repatriación* según los países y los idiomas, es un derecho soberano de los estados. Tienen la libertad de decidir quién puede y quién no puede ingresar al territorio, quién es deseable y quién es indeseable sobre el territorio nacional, y por lo tanto tienen el derecho de ordenar la deportación de un migrante —cada vez que ésta no represente un riesgo para el inmigrante o viole sus derechos fundamentales—. Los inmigrantes que son deportables los son por tres razones principales. La primera es el rechazo de una demanda de asilo. Si su demanda está rechazada, el migrante ya no tiene derecho a estar sobre el territorio nacional y tiene que salir inmediatamente. El segundo caso es el de la permanencia irregular del migrante sobre el territorio nacional. Puede haber ingresado de forma irregular o haber permanecido más allá de lo que les permitían sus papeles. El inmigrante irregular puede ser detenido en el momento de cruzar la frontera o puede ser arrestado adentro del territorio en situación irregular, durante un control de identidad o después de una investigación que conlleva a la detención con fines de expulsión. Finalmente, el inmigrante que cometió delitos en el país de acogida también enfrenta la deportación. Así el inmigrante puede ser deportado por repre-

sentar una amenaza a la seguridad nacional o por encontrarse sobre el territorio nacional en violación a la reglamentación.

No todos los retornados son deportados, pero todos los deportados entran en la categoría general de retornados. El retorno del migrante es considerado voluntario cuando se efectúa dentro del plazo que le otorga la legislación nacional para irse, generalmente a más tardar un mes. Si el inmigrante no sale dentro del plazo legal, se vuelve deportable por las autoridades. La diferencia entre un inmigrante irregular retornado voluntariamente y un deportado se basa en las modalidades en las cuales se efectúa el retorno. El retornado voluntario se devuelve libremente a su país, a veces ayudado financieramente por ciertos programas, públicos o privados, por ejemplo a la hora de conseguir un tiquete de regreso. El deportado es devuelto esposado, generalmente escoltado por representantes de la fuerza pública, hasta su país de origen o un país de tránsito, por tierra o por avión. El deportado puede además ser sancionado por no haber obedecido a la primera obligación de retorno por una prohibición de ingreso al territorio durante más tiempo. Generalmente los inmigrantes arrestados para ser deportados no lo son inmediatamente sino que son primero detenidos en centros de retención mientras las autoridades tramitan el proceso administrativo o judicial de la deportación. La duración de la retención depende de las legislaciones nacionales. Los deportados generalmente manifiestan su gran sufrimiento cuando llegan a su país de origen, después de haber pasado a veces meses confinados detrás de rejas sin haber cometido ningún delito.

La deportación en la mayoría de los casos es un proceso que se lleva a cabo de manera brutal, sin mucho respeto para los derechos o las necesidades de los inmigrantes. Por lo general, ni el país que deporta, ni el país de origen demuestran tener un compromiso con los derechos de esos inmigrantes. El hecho de ser detenido agrava el trauma que representa para todos los inmigrantes irregulares la deportación, especialmente cuando la deportación llega de manera inesperada y pone un fin inmediato a meses o a veces años de vida en el país de recepción, sin tomar en cuenta los lazos que se fueron formando, familiares, afectivos, profesionales, económicos. Además, durante el proceso de la deportación los inmigrantes pierden todas sus propiedades y llegan al país de origen sin tarjetas de crédito —confiscadas—, sin acceso a sus ahorros, con deudas y pagos pendientes en el país del cual fueron expulsados. Los deportados suelen llegar al país de origen sin información, sin nadie que les reciba, sin dinero para poder, en efecto, volver a sus casas si son originarios del campo o de ciudades intermedias que no tienen aeropuerto. Eso es un reto para la política pública de los países de origen: los inmigrantes agrupados bajo la apelación de retornados no son un grupo homogéneo. Los deportados, es decir, los que retornaron a la fuerza; los retornados que aceptaron las condiciones de los programas de retorno; y los que hubieran retornado independientemente de la existencia de un programa de retorno, por lo que el retorno ya era una parte de su plan de vida no tienen las mismas características ni tampoco las mismas necesidades.

¿Una directiva de retorno?

En diciembre de 2008 el Parlamento Europeo y la Comisión Europea adoptaron la *Directiva relativa a las normas y procedimientos comunes en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en su territorio*, también conocida como *Directiva de Retorno* y designada por sus críticos como “la directiva de la vergüenza”. No fue ni propuesta ni discutida en el marco de la recesión económica. Es ilustrativa de la tendencia de fondo de restricción de las migraciones. Esta directiva es una iniciativa que busca establecer mecanismos de cooperación y de armonización entre las políticas migratorias de los países de la Unión Europea, en vista de la construcción de una política migratoria comunitaria. Esta Directiva permite el encierre sistemático de los migrantes irregulares por un período de hasta 18 meses, sin importar su condición. Además, la Directiva sanciona el orden de expulsión por un castigo adicional: el inmigrante expulsado no puede volver a ingresar al territorio de la Unión europea por un período de cinco años. La Directiva también permite la expulsión hacia países de tránsito si la expulsión hacia el país de origen es imposible. El texto entrará en vigencia en enero del 2010. Para unos, esta directiva es la mejor forma de desincentivar la inmigración, para otros es el texto con el cual los países industrializados dieron el paso para formalmente criminalizar las migraciones.

Según el artículo 3 de la Directiva, por retorno se entiende “el proceso de vuelta de un nacional de un tercer país, bien sea en acatamiento voluntario de una obligación de retor-

no, bien de modo forzoso a su país de origen, o un país de tránsito con arreglo a acuerdos de readmisión comunitarios o bilaterales o de otro tipo, u otro tercer país al que el nacional de un tercer país decida volver voluntariamente y en el cual será admitido”. Así mismo, se entiende por *decisión de retorno* “una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se declare irregular la situación de un nacional de un tercer país y se imponga o declare una obligación de retorno”. La *expulsión* es entonces la ejecución de la obligación de retornar. La *salida voluntaria* es “el cumplimiento de la obligación de retorno en el plazo fijado a tal efecto en la decisión de retorno”. Pero esta directiva, de retorno no tiene nada sino el nombre, puesto que el blanco de la norma son los inmigrantes irregulares a los cuales no se les da la *opción del retorno* sino más bien a quienes se les manifiesta una *obligación de retorno*. Más que el retorno, el objetivo de esta directiva es organizar la salida de los inmigrantes irregulares. En efecto, el texto no menciona la segunda parte del proceso, después de la expulsión, cuando el migrante *efectivamente retorna* a su país de origen o a un país de tránsito. Sin embargo, el título de la Directiva es coherente con el léxico migratorio de moda hoy en día.

El *Pacto Europeo Sobre Inmigración y Asilo* de octubre de 2008 reafirma también el principio de cooperación entre los países miembros del espacio Schengen para la lucha contra la inmigración irregular y la gestión del retorno de los inmigrantes no-autorizados. Paralelamente los estados miembros de la Unión Europea han firmado acuerdos bilaterales de readmisión, una herramienta esencial a la hora de proceder a la expulsión de un migrante irregular hacia un

país tercero no miembro de la Unión. Sin estos acuerdos, los inmigrantes irregulares detenidos no pueden ser deportados. Muchas veces los países de origen no quieren colaborar con los países que deportan sus nacionales porque no tienen interés en recibirlos de vuelta. Además, los inmigrantes suelen destruir sus documentos de identidad lo que imposibilita su devolución al país de origen. De hecho una gran proporción de los inmigrantes arrestados o identificados para ser deportados no lo son nunca por este tipo de obstáculos legales o administrativos. Los países han entonces firmado una gran cantidad de acuerdos, y en cantidades con países africanos, y especialmente de países de África sub-sahariana de donde proceden cada vez más los inmigrantes africanos en la Unión Europea. Francia y Alemania figuran entre los países que más acuerdos han firmado. La Unión Europea también firmó una serie de acuerdos de readmisión con países terceros, como Albania, Hong-Kong, Macao, Rusia, Sri Lanka, Ucrania (que se ha vuelto un gran país de tránsito), Moldavia, los países balcánicos (a excepción de Croacia), y ha empezado las negociaciones con Marruecos, China, Pakistán, Turquía y Argelia. Esas diferentes medidas demuestran que los países de la Unión Europea han fortalecido su dispositivo legal interno así como sus acuerdos con los países terceros con el fin de acelerar y facilitar el esfuerzo de expulsión de los inmigrantes irregulares, y buscando colaborar con los países de origen y de tránsito con el fin de disponer de anillos o filtros adicionales sobre las rutas de los migrantes. Todas esas herramientas

legales participan claramente de una estrategia de subcontratación de la política migratoria por parte de los grandes países de destino en Europa.

Expulsiones a nivel nacional, una herramienta más de gestión migratoria en el marco de la recesión económica

Como suele pasar en general con las estadísticas migratorias, las cifras sobre deportación son escasas, difíciles de conseguir, de cruzar y de confirmar. Los países no usan los mismos términos técnicos en sus estadísticas. Por ejemplo, un inmigrante irregular detenido en la frontera por los servicios de policía franceses es detenido y devuelto, pero se conoce como una *no-admisión*. Al contrario, en España, las personas que son rechazadas en los puestos fronterizos habilitados como fronteras entran en la estadística de los *retornos*. Los que intentaron entrar por puestos no habilitados como fronteras entran en la categoría estadística de las *devoluciones*. Sin embargo, recopilando información de varias fuentes, estadísticas nacionales, informes sobre programas de retorno y declaraciones oficiales, se pueden producir varias estimaciones y dar un orden de magnitud del fenómeno. Aparece que la deportación de migrantes es un fenómeno numéricamente importante y que se ha ido acelerando.

Según el informe de la OCDE sobre las migraciones internacionales del 2008³¹, el número de retornos forzados varía mucho según los países. Sin embargo, las cifras permiten

³¹ OECD. (2008). *International Migration Outlook Annual Report*, SOPEMI.

identificar dos grupos de países: los que se sitúan debajo y los que se sitúan por encima de la barra de 10.000 retornos forzosos anuales. España, Austria, Canadá, Holanda, Grecia, Francia, Inglaterra, Alemania, Italia y Japón tienen un promedio de retornos forzosos anuales, entre 2003 y 2007, de 10000 o más de 10.000. Se trata entonces de los grandes países de inmigración de la OCDE y esencialmente de países europeos. Las cifras disponibles no alcanzan a cubrir el año 2008 durante el cual la crisis alcanzó a mundializarse, pero quienes han ido intensificando hasta el año 2007 su política de expulsión según esas cifras son Francia, Grecia e Inglaterra. Para esos tres países, el número de retornos forzosos durante el año 2007 supera el promedio para el período 2003-2007. El país que más deporta en números absolutos es Japón con un promedio de 36000 retornos forzosos anuales.

Casi todos los deportados son inmigrantes irregulares. Una pequeña proporción de ellos son migrantes regulares que son deportados no por violación de la regulación migratoria sino por haber cometido ciertos crímenes en el país de recepción. Como ya se mencionó, existen programas de retorno asistido que se dirigen a migrantes irregulares, aunque el aspecto voluntario del retorno no es claro. En 2006, por ejemplo, Alemania retornó 9000 inmigrantes irregulares a través de un programa de este tipo, Japón retornó 11000 e Inglaterra 6000. Sin embargo, la mayoría de los deportados lo son sin ningún programa de ayuda, y en ausencia total de beneficios y privilegios.

El esfuerzo de deportación de migrantes en Estados Unidos se intensificó con la crisis. En 2008 se identificaron 791 508 extranje-

ros deportables. En 2007, fueron 960 756. Cuando desagregadas, las cifras muestran que la disminución de esta categoría se explica por la disminución en los arrestos de inmigrantes irregulares en la frontera. Las operaciones de detención y deportación de esos inmigrantes arrestados en la frontera pasaron de ser 15467 en 2006 a 30407 en 2007 y a 34155 en 2008, lo que demuestra un tratamiento más duro del tema por las autoridades. Paralelamente, las autoridades estadounidenses han ido incrementando su esfuerzo de deportación de inmigrantes irregulares arrestados sobre el territorio: en 2008 fueron 358886 expulsiones confirmadas de inmigrantes en contra de los cuales las autoridades habían emitido un orden de expulsión, lo que representa un incremento de 12.4% en comparación con el año anterior, confirmación de que el gobierno estadounidense busca reducir de forma voluntarista el número de migrantes irregulares presentes sobre el territorio nacional.

Igualmente en 2008, 67 980 inmigrantes irregulares fueron alejadas del territorio inglés, bien sea a través de deportaciones o de retornos voluntarios, según las cifras del U.K. Home Office. En la primera mitad del año 2009 ya fueron deportados 30 435 irregulares. En cuanto a la situación en España, el Ministerio del Interior en su *Balance anual de la lucha contra la inmigración ilegal para el año 2008*, anunció que el número total de repatriaciones entre el año 2007 y el año 2008 disminuyó 17% como consecuencia de la merma de los flujos ilegales. Sin embargo, cuando se desagrega la cifra de repatriaciones, aparece que si bien el número de inmigrantes devueltos en las fronteras, sean fronteras habilitadas o no, ha disminuido (una

confirmación de que la presión migratoria en las fronteras ha menguado), el número de inmigrantes *expulsados*, es decir, los inmigrantes devueltos por encontrarse irregularmente en España, aumentó en un 12% entre el 2007 y el 2008. Fueron 9467 en 2007 y 10616 en 2008. Además, si a esos inmigrantes expulsados se les suma los inmigrantes expulsados en el marco de acuerdos de readmisión, la cifra total para el año 2008 es 16794. Las expulsiones se aceleraron en España entre el 2007 y el 2008. El 3 de septiembre, el ministro francés de la inmigración presentó sus resultados para el primer semestre del año 2009: entre el 1 de enero y el 31 de julio, 17359 migrantes irregulares fueron expulsados³². Para el 2009, el presidente y el primer ministro franceses establecieron una meta de 27000 inmigrantes alejados, sea por expulsión o por un retorno voluntario.

La política de detención y deportación de los inmigrantes irregulares es una política muy costosa tanto por su costo directo como indirecto. La Cimade, una organización francesa de solidaridad con los inmigrantes y de defensa de sus derechos, produjo una estimación de este costo en su informe anual. A pesar de la total ausencia de cifras oficiales, logró estimar este costo para el año 2008 en 533 millones de euros, lo que representa un costo promedio de 27 000 euros por expulsión. Esta cifra, aunque estimatoria, revela la desmesura de los recursos que se dedican a la política de expulsión. Sin embargo, los costos indirectos de las deportaciones son aún más altos. El costo de oportunidad de esta política es muy alto: se

están movilizandograndes efectivos policiales, judiciales y administrativos, para alejar personas con características similares a las personas que entrarán más tarde por medio de los acuerdos de trabajo temporal, por ejemplo. Es decir, ¿para qué alejar a gente que se necesita? A este costo, hay que añadir el costo político y el costo de imagen que acompaña la política de expulsiones. Si la opinión pública de los países de recepción generalmente respalda esta política, en el resto del mundo, la imagen de los países desarrollados ya no puede ser disociada de los muros que han construido, del racismo y de la xenofobia de sus sociedades. ¿Y para qué resultados? Como lo hemos demostrado para resultados muy limitados. ¿Qué son, por ejemplo, 300000 deportados anuales frente a un total de 12 millones de migrantes irregulares en Estados Unidos? Son 2.5%. No es suficiente ni siquiera para seguir con el ritmo del incremento anual en el número de inmigrantes irregulares. ¿Es en realidad la forma más eficiente de gastar el dinero público? Y para los países de origen, tampoco es una política beneficiosa. Los deportados no tienen las mismas características ni tampoco las mismas necesidades que los retornados que regresan por medio de programas asistidos. Los deportados no desean estar en su país. Y, además, generalmente no tienen ningún tipo de capital porque la deportación se traduce en muchos casos por la pérdida de las pertenencias y propiedades en el país de recepción. No pueden entonces ser agentes de desarrollo como lo prevé la literatura sobre los retornados en general.

³² Información disponible en: <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/immigration-eric-besson-presente-le-bilan-de-sa-action-et-ses-priorites-pour-les-mois-> (Consultado el 5 de noviembre del 2009).

**TABLA 2. INMIGRANTES IRREGULARES ALEJADOS DEL TERRITORIO NACIONAL
EN 2007 Y 2008 EN LOS PRINCIPALES PAÍSES DE RECEPCIÓN**

	Inmigrantes en situación irregular alejados del territorio					
	Expulsiones ³³		Retornos voluntarios o retornos voluntarios asistidos ³⁴		Total	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Estados-Unidos	319,382	358,886	891,390	811,263	1,210,772	1,170,149
Francia	n.d	12,307	n.d.	7,073	24,000	26,000
España	9,467	10,616	n.d.	n.d.	55,938	46,426
Inglaterra	21,180	21,110	11,040	13,015	63,365	66,275

Tabla elaborada por el autor con base en las estadísticas oficiales disponibles.

Expulsiones desde países en desarrollo

La expulsión de inmigrantes irregulares no es una política exclusivamente occidental, sino que constituye en muchos aspectos la política más eficiente para gobiernos que necesitan resultados rápidamente y que quieren demostrar su compromiso ante una población nacional preocupada por las condiciones económicas del país. En el año 2008 también se ha visto que países en desarrollo aplicaron esta solución en medio de las presiones laborales y las crecientes demostraciones de sentimientos xenófobos ante los trabajadores extranjeros. Los casos de Suráfrica y de Libia en el continente africano son ejemplares por ser dos polos regionales de gran actividad económica y haber, por lo tanto, atraído grandes flujos masivos de inmigrantes en busca de oportunidades laborales desde los países vecinos. Libia es un

gran destino de los flujos migratorios regionales por dos razones principales. Es un país de tránsito y una puerta de salida hacia Europa. Muchas veces los aspirantes a la migración hacia Europa acaban quedándose en Libia por falta de recursos para emprender la segunda parte del viaje. Pero Libia es también un país de destino para migrantes de los países vecinos que quieren tener acceso a las oportunidades laborales que se presentaron en Libia por su espectacular crecimiento económico. Libia alberga hoy en día más de 680000 migrantes internacionales. El 15 de enero del año 2009 Libia anunció su intención de llevar a cabo la expulsión de *todos los migrantes irregulares*. Desde entonces malienses, ghaneses, eritreos, fueron expulsados hacia sus países de origen, después de haber sido detenidos en cárceles, muchas veces en condiciones inhumanas, y en ciertas instancias a pesar de su condición

³³ Por expulsión se hace referencia a los alejamientos de inmigrantes irregulares efectuados por las autoridades.

³⁴ El retorno voluntario o asistido de inmigrantes irregulares hace referencia a las obligaciones de retorno con las cuales cumplieron los inmigrantes en el plazo otorgado por las autoridades, con o sin la asistencia de un programa de retorno para facilitar el viaje.

de refugiados. Hay que recordar que Libia no es firmante de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. En septiembre de 2009, Libia alcanzó a expulsar 140 nigerianos por día.

Suráfrica también, por ser la economía más importante del continente, ha sido un gran polo de atracción de la migración laboral. Además de su impresionante desempeño económico, la situación política y los disturbios internos de ciertos vecinos, como Zimbabwe, ha forzado a muchas personas a huir y los flujos de inmigración hacia Suráfrica se han acelerado: desde el 2005, el *stock* de migrantes internacionales en Suráfrica aumentó el 8%. Se estima que 49000 zimbabuenses entran ilegalmente a Suráfrica cada mes. Hoy en día, Suráfrica tendría más de 1.8 millones de inmigrantes según las estadísticas de las Naciones Unidas, lo que representa cerca del 3.7% de la población nacional. Sin embargo, otras estimaciones hablan de cerca de 6 millones de inmigrantes irregulares en Suráfrica. Las escenas de enfrentamiento entre surafricanos e inmigrantes, especialmente inmigrantes zimbabuenses, y las demostraciones de xenofobia se han multiplicado. El mes de mayo del año 2008 marcó un pico en las violencias xenofóbicas cuando, durante dos semanas, grupos de surafricanos atacaron a inmigrantes en todo el país culpándoles por haberles quitado sus empleos, lo que resultó en la muerte de más de 60 extranjeros y en el desplazamiento de miles. El desempleo en Suráfrica alcanzó en medio de la crisis un nivel de casi 25% durante el tercer trimestre del 2009.

CONCLUSIONES: ¿HACIA UNA NUEVA ERA MIGRATORIA MUNDIAL?

Hoy en día, las migraciones internacionales son un flujo vital para las economías en desarrollo y para las economías desarrolladas. Los inmigrantes han contribuido de manera indiscutible al dinamismo económico y tecnológico de los países más desarrollados, aportando respuestas al peligro demográfico que enfrentan las economías industrializadas hoy en día, solucionando la escasez de mano de obra en sectores claves, y contribuyendo a la innovación y a la competitividad de dichas economías a través de la inmigración de mano de obra altamente calificada. Aun así, los discursos en torno al fenómeno migratorio se han endurecido, y han tendido a identificar la inmigración como una amenaza latente. Hoy el debate migratorio está bloqueado. El régimen migratorio contemporáneo está en desfase con las características de las migraciones internacionales hoy en día y las necesidades, tanto de los países de origen, como de los países de recepción y de los mismos migrantes. Sin embargo, las evoluciones legislativas han sido menores y superficiales y hasta ahora siempre han buscado intensificar las medidas de restricción a los flujos de inmigración. Las políticas migratorias están tratando de tapar las fisuras en el sistema migratorio con medidas oportunistas y por la urgencia, pero no han logrado tumbar los viejos edificios para reconstruir una estructura migratoria nueva. Las fisuras se están volviendo brechas y las políticas son insostenibles a largo plazo.

La recesión económica ha justificado una sobrereacción y ha facilitado la ejecución de

políticas cada día más restrictivas por parte de los grandes países de recepción de los flujos de migración internacional. En el marco de la recesión económica y de una dinámica de cierre de las fronteras, una solución empezó a formularse en los discursos de los países de recepción como de los países de origen: el retorno. Pero la apuesta que se le está haciendo al retorno masivo de los migrantes es discutible, especialmente en vista de la degradación de las condiciones socioeconómicas de los países de origen. No se ha podido comprobar estadísticamente que los inmigrantes hayan empezando a retornar masivamente. Pero lo que sí se puede evidenciar es que el número de deportaciones se ha incrementado de forma acelerada. Sea voluntario o forzoso, el retorno nunca alcanzará los millones de personas que se encuentran hoy irregulares en los países desarrollados. Así el retorno no se puede considerar una solución de política migratoria a largo plazo. Las políticas de retorno pueden ser útiles marginalmente, en ciertos casos específicos. A lo mejor se trata de una medida estética, de un voto piadoso. Pero pretender hacer de esta política el nuevo fundamento de las relaciones migratorias internacionales es oportunista e irrealista. Esto significaría que la brecha entre los países ricos y los países pobres estaría por cerrarse y que ya no existen incentivos a la salida de los migrantes. Los flujos migratorios contemporáneos se explican por una serie de factores estructurales que no han cambiado con la crisis: el dinamismo demográfico, la brecha socioeconómica, los conflictos, y el proceso subyacente de desarrollo e industrialización de gran parte del mundo. Una vez superada esta crisis, los flujos se reanudarán y se acelerarán, porque las condiciones

estructurales que explican la dinámica de las migraciones internacionales no han cambiado. Las migraciones internacionales no han acabado, más bien acaban de empezar. Por eso es importante que las políticas no se basen en un análisis coyuntural de la situación. Porque las crisis pasan, pero las leyes se quedan, y para mucho tiempo.

La historia migratoria está llegando a otro punto de inflexión mayor. En efecto, la formulación y la ejecución de políticas migratorias se aceleran en tiempos de recesión económica. La crisis les otorga a los gobiernos una verdadera oportunidad para llevar a cabo esta reforma migratoria tan necesitada y tantas veces postergada y construir las bases de una nueva era migratoria, una era que supiera valorar las migraciones internacionales y reconocerlas por su valor económico y social. Pero si no se aprovecha este momento histórico, el riesgo es que los países se satisfacen con soluciones parciales de corto plazo, cada vez más restrictivas, y que no tomen en cuenta sus necesidades migratorias de largo plazo. El manejo positivo de las migraciones internacionales es parte de la solución, no sólo a la crisis actual sino a los problemas estructurales de la economía mundial. El buen manejo de esos flujos es la condición del dinamismo de las economías más avanzadas, que dependen de esos flujos vitales de mano de obra para sostener sus niveles de competitividad. Mientras no se acepta, habrá cada día más discriminación, más tensiones entre grupos y más xenofobia. La comunidad internacional está celebrando los 20 años de la caída del muro de Berlín, ¿Cuándo se celebrará la caída de los muchos muros que se han construido desde entonces?

BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada, Carolina. (2008). *La deportación: acto de soberanía nacional y menoscabo de los derechos de los migrantes*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- CEPII, *L'économie mondiale 2010*. (ed. bajo la dirección de Agnès Bénassy-Quéré y Agnès Chevallier), Paris, La Découverte, 2009-Repères, No. 540 (economía).
- CIMADE. (2009). *Migrations: Politiques publiques, pratiques administratives. Etat des lieux 2009*, junio.
- Fix, Michael, Demetrios G. Papademetriou, Jeanne Batalova, Aaron Terrazas, Serena Yi-Ying Lin, and Michelle Mittelstadt. (2009). *Migration and the Global Recession*. Washington, DC, Migration Policy Institute.
- FMI. (2009). *World Economic Outlook*, octubre.
- Grupo de Movilidad Humana del Alma Máter. (2009). *Encuesta Nacional 2008-2009. Resultados generales de migraciones internacionales y remesas*, Bogotá, Colombia.
- Hatton, Timothy y Williamson, Jeffrey. (2005). *Global Migration and the World Economy: Two Centuries of Policy and Performance*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/es> (Consultado el 5 de noviembre de 2009).
- Japan Ministry of Justice, <http://www.moj.go.jp/> (Consultado el 5 de noviembre de 2009).
- Khoudour-Castéras, David. (ed.) (2007). *En busca de un nuevo El Dorado. Análisis del fenómeno migratorio colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Krugman, Paul. (2009). *De vuelta a la Gran Depresión y la crisis del 2008*, Bogotá, Grupo Editorial Norma [Traductor Bernardo Recamán Santos] (Título original: *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*).
- Massey, Douglas S. (et ál.) (2005). *Worlds in Motion: understanding the international migration at the end of the millennium*, Oxford, Oxford University Press.
- Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire, <http://www.immigration.gouv.fr/> (Consultado el 5 de noviembre de 2009).
- Ministerio de Trabajo e Inmigración de España, www.mtas.es
- Ministerio del Interior del Gobierno de España, <http://www.mir.es/> (Consultado el 5 de noviembre de 2009).
- Murillo M., Javier. (2009). "Intención migratoria de colombianos y ecuatorianos", Cuadernos Migrantes, vol. 3, Bogotá, Fundación Esperanza.
- OECD. (2009). *OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis*, septiembre.
- OECD. (2009). *The Future of International Migration to OECD Countries*.
- OECD. (2008). *International Migration Outlook Annual Report*, SOPEMI.
- Pew Hispanic Center, www.pewhispanic.org (Consultado el 5 de noviembre de 2009).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2009). *Human Development Report: Overcoming barriers: Human mobility and development*.
- U.K. Home Office, Border Agency, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/> (Consultado el 5 de noviembre de 2009).
- U.S Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics. (2009). *2008 Yearbook of Immigration Statistics*, agosto.
- U.S. Citizenship and Immigration Services, Historical Immigration and Naturalization Services, <http://>

www.uscis.gov/portal/site/uscis/ (Consultado el 5 de noviembre de 2009).

U.S. Department of Homeland Security, <http://www.dhs.gov/> (Consultado el 5 de noviembre de 2009).

U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, www.bls.gov (Consultado el 5 de noviembre de 2009).

d'Anglejan, Suzanne.

“Migraciones internacionales, crisis económica mundial y políticas migratorias ¿llegó la hora de retornar?”, en *Oasis*, 2009, núm. 14, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 7-36.

Mitigación del cambio climático *versus* desarrollo económico

*–El debate asiático frente a la Conferencia de Copenhague–**

Hiroshi Wago Rojas

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

Correo electrónico: hiroshi.wago@uexternado.edu.co

En la pasada Cumbre sobre el Cambio Climático, realizada en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, el 22 de septiembre de 2009, el recién electo primer ministro del Japón, Yukio Hatoyama, hacía un llamado a los países a trabajar en la reducción de gases efecto invernadero (de aquí en adelante, GEI) bajo el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (Hatoyama, 2009, 2), aclamando la atención de los países en vía de desarrollo con grandes niveles de emisiones. Este principio se fundamentó en los trascendentes cambios que vivía el mundo al momento de la negociación del esquema Kioto y las nuevas realidades a las que se enfrentará la negociación durante la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Cli-

mático, que se celebrará en Copenhague en diciembre de 2009.

Para entrar en vigencia en todo el mundo antes de 2013 (momento de culminación de la primera etapa de de Kioto), el acuerdo de Copenhague debe cumplir los requisitos políticos de todos los países participantes (De Boer, 2009). Será la culminación de un proceso de negociación que comenzó en 2007, cuando los gobiernos reunidos en la Conferencia de Bali (Indonesia), lanzaron la Hoja de Ruta que gira en torno a cuatro puntos fundamentales: mitigación, adaptación, tecnología y financiación. Este proceso de dos años de duración, ha tenido como propósito un trato mundial justo, eficaz y científicamente ambicioso sobre el clima, tal como lo declaró el Secretario Ge-

* Artículo entregado el 30 de noviembre de 2009. Aceptado el 19 de enero de 2010. En el desarrollo del presente trabajo, el autor contó con la colaboración de Juan Manuel Téllez Verbel, monitor de investigación de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.

neral de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, así como acordar acciones que sean “medibles, notificables y verificables”.

El año pasado, los negociadores desarrollaron una mejor explicación de los propósitos del plan de acción que acordaron en Bali, y recopilaron ideas y propuestas. El proceso político hoy ha alcanzado una fase en la que están surgiendo áreas de convergencia. Sin embargo, es necesario esclarecer cuatro puntos políticos. Primero, es preciso ser claro respecto de los objetivos ambiciosos y legalmente vinculantes de la reducción de emisiones para los países industrializados. Segundo, la claridad es esencial respecto de hasta dónde los principales países en desarrollo pueden emprender acciones de mitigación apropiadas a nivel nacional, más allá de lo que ya están haciendo. Tercero, la claridad es esencial en materia de financiamiento. Finalmente, la claridad es esencial respecto de la estructura de gobernanza bajo la convención. Si han de generarse recursos financieros significativos para la mitigación y la adaptación, los países en desarrollo querrán tener un voto representativo respecto de cómo se asignará y se gastará ese dinero. Las estructuras de gobernanza tienen que funcionar de acuerdo con principios democráticos, basados en la equidad (De Boer, 2009).

En el contexto de las negociaciones internacionales sobre el cambio climático, se entiende por “mitigación” la reducción de las emisiones de GEI. En este sentido, el debate se ha centrado alrededor de cuánta mitigación es necesaria que ocurra a nivel mundial, qué países tienen que lograrla y cuánto costará. El término “adaptación” se refiere al apoyo a los países pobres para que se adapten a los inevi-

tables efectos del cambio climático causado por GEI, que existen ya en la atmósfera. Sin embargo, aunque se sobreentiende que todos los países tendrán que adaptarse al cambio climático, el mundo ha sido consciente que éste podría hacer retroceder a los países en desarrollo y caer en la trampa de la pobreza, además de destruir los logros alcanzados hasta la fecha en relación con los objetivos de desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2009).

El tercer punto esencial es la “tecnología”. Alrededor de ella se ha debatido sobre cómo crear incentivos para diseñar tecnologías de bajas emisiones de carbono y acelerar su transferencia a países en desarrollo; crear un nuevo conjunto o fondo de tecnologías y cómo resolver las consideraciones relacionadas con los derechos de propiedad intelectual. A su vez, ha ido aumentando el consenso acerca de los tipos de tecnología necesarios para lograr una mitigación de bajo costo, por ejemplo, las medidas de rendimiento energético, o las fuentes renovables de energía, como la energía eólica y solar, y captura y almacenamiento de carbono. Finalmente, una parte esencial de llegar a un acuerdo en Copenhague, supondrá determinar cómo generar nuevos recursos de “financiación”, cuarto punto fundamental en la negociación. Habrá que discutir acerca de la falta de financiación privada y pública, y esta última será especialmente importante para aquellos sectores de los países en desarrollo que dependen de las inversiones estatales. (Naciones Unidas, 2009)

Hasta ahora, la meta de los negociadores era lograr un acuerdo aceptable tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo. Si bien esta meta no ha variado, ha

sido hasta ahora increíblemente compleja y difícil de lograr (Van der Veer, 2009).

¿RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS?

Los países que actualmente tienen obligaciones de reducción, eran en 1990 los responsables del 42% de las emisiones globales, mientras que Estados Unidos y otros países lo eran del 23% y 35% respectivamente. Bajo los esquemas regulatorios y compromisos actuales, en el 2025 el panorama será de un 25% de emisiones generadas por los países con obligaciones de reducción, el 23% por parte de Estados Unidos y 52% por otros países. Sin embargo, este último podría llegar al 62% en el 2050 (atribuible en su mayoría a China e India), de acuerdo con las proyecciones del Instituto de Investigación para la Innovación de Tecnologías de la Tierra (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2009, 6).

Lo anterior demuestra el alto nivel del responsabilidad de los países en vía de desarrollo y con importantes niveles de industrialización, en la definición de unos compromisos claros para el período post Copenhague, así como en la búsqueda de una verdadera mitigación del cambio climático.

Es esencial la claridad respecto de hasta dónde los principales países en desarrollo pueden emprender acciones de mitigación apropiadas a nivel nacional, más allá de lo que ya están haciendo. Para muchos países industrializados, particularmente Estados Unidos, será muy difícil formalizar un acuerdo a menos que sus ciudadanos vean que los grandes países en desarrollo también están dispuestos a un compromiso mayor. Una cantidad de países

en desarrollo, como China, India, Brasil y Sudáfrica, ya desarrollaron estrategias de cambio climático o energético a nivel nacional, que indican hasta qué punto sienten que pueden aportar teniendo en cuenta sus limitaciones económicas. Es así como muchos de estos países vienen presentando ideas para mayores medidas de mitigación apropiadas que podrían tomar a nivel nacional (De Boer, 2009).

En cuanto a la adaptación, varios países del mundo vienen sufriendo los efectos del cambio climático. Cada día aumentan las amenazas de catástrofes naturales. En este sentido, cobran gran importancia los trabajos que se realicen sobre la adaptación para enfrentar estas amenazas. Es de vital importancia la cooperación internacional, dado que los países que tienen mayor probabilidad de ser afectados son, por lo general, pequeños países insulares, con bajos niveles de recursos financieros y en infraestructura.

Las negociaciones en la Conferencia de Copenhague girarán sobre las estrategias de mitigación, adaptación, tecnologías y financiación, y como se ha expuesto anteriormente, se prevé un choque de posiciones entre países industrializados y en vía desarrollo. Este choque se verá reflejado en el seno del bloque asiático, dadas las divergentes posiciones de países como China e India, frente a Japón.

POSICIÓN DE CHINA E INDIA: EL MUNDO DEBE ENTENDER QUE SOMOS RESPONSABLES DE LA MITIGACIÓN DE 2.500 MILLONES DE PERSONAS

La posición del gobierno indio se fundamenta en que el cambio climático no está teniendo

lugar debido al nivel actual de emisiones de GEI, sino que es resultado de la acumulación de éstos en la atmósfera del planeta. Así, aunque el gobierno indio reconoce que las emisiones actuales, ayudan a incrementar el problema, también afirman que si por alguna razón se lograra llevar las emisiones actuales a cero, el cambio climático seguiría teniendo lugar. Para ellos, la masa acumulada de GEI en la atmósfera es principalmente el resultado de la actividad industrial en los países desarrollados de los últimos dos siglos y más. Razón por la cual la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, estipula reducciones profundas y significativas de las emisiones de los países industrializados en pleno cumplimiento de su responsabilidad histórica (Government of India, 2009).

Adicionalmente la Convención Marco no exige que los países en desarrollo asuman compromisos en la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero. Esto también fue reconocido en el Protocolo de Kioto, que sólo fija metas para los países desarrollados, clasificados en el Anexo I¹. Esta política tiene como base, tanto en el caso de la Convención como en el Protocolo, el que es inevitable la búsqueda del progreso social y económico de los países en desarrollo, sin un aumento previsible de sus emisiones de gases de efecto invernadero. A pesar de ello, la India ya ha declarado que a pesar de que persigue sus objetivos de desarrollo social y económico, no permitirá que sus emisiones de GEI *per cápita*

superen la media de emisiones *per cápita* de los países desarrollados. Esto efectivamente pone un límite a las emisiones de India, que serán inferiores si los países desarrollados eligen ser más ambiciosos en la reducción de sus propias emisiones (Government of India, 2009).

De esta forma, el gobierno de la India propone una nueva variable técnica para las negociaciones, *las emisiones de GEI per cápita*. Esta variable, va a ser un elemento de negociación trascendental para los países del denominado bloque de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), los cuales no sólo se caracterizan por los elementos naturales de la definición originada en *Goldman and Sachs*, una creciente clase media, unos altos niveles de población y un acelerado crecimiento económico, sino también por el exponencial crecimiento de sus emisiones de GEI.

En este sentido, un país como India se siente atacado al ser catalogado como “mayor emisor”. El *per cápita* de emisiones de CO₂ en la actualidad es de 1,1 millones de toneladas, comparado con más de 20 toneladas de los Estados Unidos y más de 10 toneladas para la mayoría de los países de la OECD². El gobierno indio justifica así su participación del 4% en las emisiones globales, a pesar de su gran población y rápido crecimiento económico (Government of India, 2009).

El ministro de asuntos exteriores de la India, Shri S.M. Krishna, en la Cumbre sobre el Cambio Climático celebrada en Nueva York, realizó fuertes pronunciamientos sobre

¹ El Anexo 1 lo integran los países industrializados.

² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

los retos de desarrollo que enfrenta su país y los esfuerzos que debe realizar frente al cambio climático. India se enfrenta a uno de los retos de desarrollo más grandes en el mundo. Cerca de 200 millones de personas viven con menos de 1 USD al día y cerca de 500 millones no tienen acceso a fuentes modernas de energía. Por lo cual, la prioridad absoluta del gobierno indio tiene que ser la erradicación de la pobreza. Debido a la pobreza energética se debe recurrir al uso de todas las fuentes de energía, incluso los combustibles fósiles. El cambio climático ha sido para la India un reto de adaptación demasiado grande, dado que el país se ha visto gravemente afectado. El gobierno indio tiene un interés importante en asegurar un resultado sustantivo y constructivo en Copenhague, y será parte de la solución, a pesar de que India no ha causado el problema de ninguna manera. El resultado de la Cumbre debe basarse en la equidad, especialmente en las responsabilidades comunes pero diferenciadas, y también la responsabilidad histórica. Además, debe garantizar que los países en desarrollo puedan lograr un desarrollo acelerado, contando con los recursos para enfrentar la situación y adaptarse al cambio climático (Krishna, 2009).

La posición India indica la necesidad de ser claro respecto de los objetivos ambiciosos y legalmente vinculantes de la reducción de emisiones para los países industrializados. Sin estos objetivos, la comunidad internacional no emprenderá la acción necesaria para abordar el cambio climático, mientras que los países en desarrollo no confiarán en que los países industrializados quieran tomar la delantera para resolver un problema que ellos mismos causaron (De Boer, 2009).

La posición China, no difiere de la de India, en sentido del alto nivel de responsabilidad que recae sobre los países industrializados. Para el gobierno chino, la clave para el éxito en Copenhague reside en llevar a cabo la implementación plena, efectiva y sostenida del Protocolo de Kioto. Los países desarrollados que participan en el Protocolo, colectivamente, deben reducir sus emisiones de gases de tipo invernadero en por lo menos 25-40% por debajo de su nivel de 1990, para el 2020. Además, los países desarrollados también deberían cumplir con sus obligaciones planteadas por la Convención, relacionadas con proporcionar respaldo financiero y transferencia de tecnología a los países en desarrollo de modo tal que hagan frente, y de manera efectiva, al cambio climático (Xie, 2009).

En la Cumbre sobre el Cambio Climático, realizada en Nueva York, el presidente Hu Jintao resalta el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, definiéndolo como la base para una cooperación más estrecha. Es imperativo dar plena consideración a las necesidades básicas de los países en desarrollo para abordar el cambio climático. En su historia las emisiones *per cápita* han sido bajas. Debido a su bajo nivel de desarrollo y la escasez de capital y tecnología, los países en desarrollo tienen una capacidad limitada para hacer frente al cambio climático. Para los países en desarrollo, la prioridad es el crecimiento económico, erradicar la pobreza y mejorar los medios de subsistencia (Jintao, 2009).

En el mismo foro, el presidente Hu Jintao expuso los cuatro principios que su gobierno cree se deben seguir. Primero, el cumplimiento de las responsabilidades respectivas. Se hace

referencia a que los países desarrollados deben cumplir con la tarea de reducción de emisiones establecidos en el Protocolo de Kioto, y seguir llevando a cabo los objetivos de reducción sustancial y cuantificada de emisiones a medio plazo, y apoyar a los países en desarrollo en la lucha contra el cambio climático. Los países en desarrollo deberán hacer su mayor esfuerzo, en función de sus condiciones nacionales y con el apoyo financiero y tecnológico de los países desarrollados. Segundo, se debe lograr un beneficio mutuo y un mecanismo de ganar-ganar. El apoyo de los países industrializados a los países en desarrollo en la lucha contra el cambio climático, no es sólo su responsabilidad, sino que también sirve a sus intereses en el largo plazo. Tercero, promover el desarrollo común. Los países en desarrollo deben evitar el antiguo camino de contaminar primero, para intentar limpiar después. No se debe sin embargo, pedirles que asuman obligaciones que van más allá de su fase de desarrollo, responsabilidad y capacidad. Finalmente, garantizar la financiación y la tecnología es la clave para el éxito. Es necesario establecer un mecanismo en el cual los gobiernos desempeñan el papel principal, y el sector privado y el mercado participen (Jintao, 2009).

Acudiendo al Plan de Acción de Bali, el gobierno chino manifiesta que la mitigación y adaptación son componentes integrales de lucha contra el cambio climático y se debe dar igualdad de trato. En comparación con la mitigación que es una tarea ardua en el largo plazo, la necesidad de adaptación es más real y urgen-

te para los países en desarrollo, y para éstas, la financiación y la tecnología son medios indispensables. En este sentido la posición de China es clara en términos en que el cumplimiento de los compromisos de los países desarrollados para proporcionar financiación, transferencia de tecnología y apoyo a la creación de capacidad a los países en desarrollo es una condición *sine qua non* para que los países en desarrollo puedan mitigar y adaptarse al cambio climático (People's Republic of China, 2009).

En cuanto a la adaptación, China expresa su compromiso de cooperación, de acuerdo con sus capacidades. Como receptores de esta cooperación se encuentran pequeños estados insulares, países con un bajo nivel de desarrollo y países africanos, a los cuales se busca proporcionar una mejor adaptación al cambio climático. De acuerdo con su gobierno, China concede gran importancia al desarrollo científico y ha promovido activamente, que sea integral, equilibrado y en un ambiente de desarrollo sostenible, siendo la gente la prioridad número uno (Jintao, 2009).

POSICIÓN DE JAPÓN: CÓMO CRECER CON UNA SANA POLÍTICA MEDIO AMBIENTAL

Japón ha realizado importantes esfuerzos por medio de su política ambiental, y no necesariamente después de la negociación de Kioto. Durante el período de reconstrucción y rápido crecimiento económico, que inició en la posguerra y tendría su fin con el choque petrolero de la OPEP³ en 1973, el país había

³ Organización de Países Exportadores de Petróleo.

vivido un ejemplar proceso de industrialización. Sin embargo, este proceso no había sido del todo amigable con el medio ambiente. Un caso evidente es la enfermedad de *Minamata*, un síndrome neurológico grave y permanente causado por envenenamiento por mercurio, que se originó en la ciudad japonesa que lleva su mismo nombre.

Casos como éste, de alto nivel de responsabilidad medioambiental en Japón, empezaron a crear grupos de presión, que reclamaban al gobierno del Partido Liberal Democrático una verdadera política medio ambiental. Por otra parte, la necesidad de nuevas fuentes energéticas, originada por la precipitada subida de los precios del petróleo en 1973, hizo que el gobierno enfrentara esta responsabilidad como una política de Estado. Esto, además, materializaba y volvía real, los preceptos sintoístas de una sociedad que puede vivir en armonía con el medio ambiente.

En este sentido Japón ha logrado grandes avances en la generación de energías más limpias y reducción de la contaminación en los diferentes niveles. Es por esta razón que logró un liderazgo mundial en este tema llegando a un hito histórico, la firma del Protocolo de Kioto. El protocolo firmado en la antigua capital japonesa, fue pionero en lograr objetivos individuales y jurídicamente vinculantes para limitar o reducir las emisiones de GEI.

Pero los compromisos japoneses, no llegaron allí. Frente a la Cumbre de Copenhague, el gobierno del Japón está dispuesto a prestar más asistencia financiera y técnica que en el pasado, de acuerdo con el progreso de las negociaciones internacionales. Sin embargo, la asistencia japonesa por sí sola no satisface las necesidades

financieras de los países en desarrollo. Por lo tanto, la intención del Primer Ministro Hatoyama es trabajar con los líderes mundiales en la creación de un mecanismo que no sólo asegure el uso eficaz de los fondos públicos, sino que también facilite el flujo de inversiones privadas (Hatoyama, 2009, 2).

Japón considera como esenciales los siguientes cuatro principios, al momento de ayudar a los países en desarrollo. En primer lugar, los países desarrollados, incluyendo Japón, deben contribuir a través de nuevos y sustanciales esquemas de financiamiento público y privado. En segundo lugar, se deben desarrollar normas que faciliten el reconocimiento internacional de la reducción de emisiones en países en desarrollo, en particular las obtenidas a través de la asistencia financiera, de manera medible y verificable. En tercer lugar, se debe crear un sistema internacional que facilite la información sobre disposición de financiación bilateral y multilateral disponible, asegurando al mismo tiempo la transparencia y la utilización eficaz de esta asistencia. En cuarto lugar, Japón propone que se establezca un marco para promover la transferencia de tecnologías de bajo uso de carbono, que garantice la protección de los derechos de propiedad intelectual. (Hatoyama, 2009, 2)

Las propuestas de los países industrializados, hacen evidente una de las más importantes deficiencias en el esquema de Kioto. Existe un alto grado de desconfianza en el sistema de medición de las emisiones, por lo cual, se debe formalizar un acuerdo sobre medición, reporte y verificación (MRV); de llegar a esto, podría constituirse en uno de los principales logros de Copenhague.

Lo anterior porque la consolidación de un sistema MRV elimina la desconfianza entre las partes y alienta un mayor compromiso entre los diferentes actores, dada la verdadera y objetiva evaluación que se realizaría de los compromisos establecidos. Sin embargo, para que el MRV sea efectivo, se necesita de instituciones y procesos que le den mayor respaldo. La dificultad del MRV está en la resistencia de Estados Unidos y otros países al escrutinio, y el compromiso a la verificación externa. No obstante, es un sistema necesario, pues el proceso de seguimiento, además del monitoreo, permite detectar procesos exitosos que pueden ser replicados (Levi, 2009, 102-103).

Además de la necesidad de un buen sistema de medición que permita regular el sistema, es necesario que los países industrializados logren enfrentar el debate, con argumentos suficientes dirigidos hacia el hecho que la mitigación no necesariamente va en contra del crecimiento y el desarrollo económico. La experiencia japonesa muestra como en el período comprendido entre 1973 y 2003 se logró una duplicación del PIB real, pasando de aproximadamente 250 a 520 trillones de yenes, manteniendo un consumo similar de energía en el sector industrial. Esta dinámica fue posible gracias al mejoramiento en la eficiencia de uso energético del 37% en este mismo período.

Es importante recordar que no sólo los países en desarrollo han utilizado el argumento de que la mitigación va en contra de su desarrollo económico. El gobierno de los Estados Unidos utilizó este argumento para la no ratificación del Protocolo de Kioto, y por ende no asumir compromisos específicos de

reducción de emisiones. Aunque la postura del gobierno Obama ha mostrado importantes señales de cambio, frente a la del gobierno Bush, es importante que este país empiece a tomar medidas concretas frente al cambio climático y asuma el papel de liderazgo internacional que le corresponde.

En este sentido, para los Estados Unidos es de vital importancia la eficiencia del uso energético. Un reciente estudio realizado por McKinsey, muestra que la economía norteamericana tiene el potencial de reducir el consumo anual de energía (sin incluir transporte), en aproximadamente un 23 por ciento para el año 2020, eliminando así más de \$ 1,2 billones de USD en desperdicios –más allá de la inversión inicial de 520 mil millones USD (sin incluir los costos del programa) que se requeriría—. La reducción del consumo de energía se traduciría también en la reducción de 1,1 gigatoneladas de emisiones de gases de efecto invernadero al año (equivalente a sacar todo el parque automotor de las carreteras de Estados Unidos, conformado por los vehículos de pasajeros y camiones ligeros) (Choi Grande, et ál., 2009).

Un ahorro de energía de estas magnitudes será posible, sólo si los Estados Unidos pueden superar un conjunto importante de barreras. Estos obstáculos se han generalizado y son persistentes, por lo cual requieren un conjunto integrado de soluciones para superarlos, incluida la información y educación, incentivos y financiación, códigos y normas y, por supuesto, recursos de implementación mucho más allá de los niveles actuales. Además, la estrategia debe reconocer la eficiencia energética como una importante fuente de energía que puede

ayudar a satisfacer las futuras necesidades energéticas de la nación, mientras que se desarrollan nuevas fuentes de energía bajas y con no uso de carbono. También se debe fomentar la innovación en el desarrollo y despliegue de tecnologías de próxima generación, las cuales aseguren ganancias en la productividad (Choi Granade, et ál., 2009).

Teniendo en cuenta que el plan de acción de Bali plantea la transferencia de tecnología como uno de los pilares más importantes, los países industrializados deben proponer estrategias concretas, para que los países en vía de desarrollo tengan acceso, por ejemplo, a tecnologías de uso eficiente de energía. Mientras que países como India proponen que las emisiones de GEI sean medidas *per cápita*, Japón propone que la medida sea sobre el PIB. En este sentido, Japón es líder mundial como menor emisor de carbono.

En enero de 2008 Japón presentó los mecanismos financieros para ayudar a los países en desarrollo a abordar el cambio climático. Estos mecanismos se encuentran enmarcados en la iniciativa, denominada “Cool Earth 50”, lanzada por el primer ministro Shinzo Abe en 2007 y que posteriormente sería una visión compartida por los países de G8, después de su presensación en la Cumbre de Toyako en diciembre de 2008.

El “Cool Earth 50” es una estrategia que consta de tres pilares. En primer lugar, es una estrategia a largo plazo destinada a la reducción global de emisiones de GEI a la mitad para el año 2050. En segundo lugar, una propuesta de tres principios para el establecimiento de un marco internacional para abordar el calentamiento global a partir de 2013. Este punto,

que ha sido abordado anteriormente, busca que este marco internacional sea flexible y diverso, teniendo en cuenta las circunstancias de cada país. Así, si bien cada nación tiene la obligación de reducir las emisiones en virtud del principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas”, las medidas adoptadas por los países industrializados y en desarrollo no tienen que ser las mismas, e incluso dentro de los países en desarrollo, capacidades y circunstancias difieren entre economías emergentes y otros países. El marco debe, por tanto, ser flexible y diverso a fin de permitir a cada país aprovechar al máximo sus esfuerzos para reducir las emisiones.

En tercer lugar, el lanzamiento de una campaña nacional para asegurar que Japón alcance sus objetivo del Protocolo de Kioto. Se buscan fortalecer los esfuerzos para cumplir el compromiso de reducir las emisiones en un 6 por ciento de los niveles de 1990. Por ejemplo, con la frase “1 persona, 1 día, 1 kg”, se invitará a la gente a volver a examinar los estilos de vida y se reclamarán mayores esfuerzos e ideas creativas en los hogares y lugares de trabajo para reducir los niveles de GEI (Abe, 2007).

Es importante el papel de la participación ciudadana en la estrategia japonesa, la cual debe ser difundida y puede ser replicada globalmente. Un ejemplo claro es el concepto de *Mottainai*, el cual ha venido siendo difundido alrededor del mundo por la profesora Wangari Maathai, Premio Nobel de la Paz 2004. *Mottainai* es parte de la mentalidad y tradición japonesa y consiste en tratar con más cuidado las cosas y utilizarlas hasta el final. Al tener en cuenta que esta expresión no tiene una tra-

ducción exacta en otros idiomas, la profesora Wangari Maathai ha propuesto su difusión en japonés, buscando convertir a *Mottainai*, en la palabra del siglo XXI. Más allá de difundir el concepto, esta campaña busca lograr una sociedad sostenible y cíclica a escala mundial, mediante la promoción de aprovechar al máximo los limitados recursos y utilizarlos lo más eficientemente posible: representadas por las 3R, reducir los residuos, la reutilización de los recursos finitos, y reciclar lo que podamos (Maathai, 2009).

Una sociedad altamente conservadora como la japonesa, aceptó una decisión liderada por el gobierno de Junichiro Koizumi en el 2005, que buscaba ayudar a prevenir el calentamiento global. Desde junio de ese año y durante los meses de verano, el gobierno buscó que la población japonesa fuera a trabajar en ropa informal, es decir, sin corbata o chaqueta de vestido. Los veranos en Japón son muy calientes y con altos niveles de humedad. Si la gente se viste de forma ligera, abandonando sus chaquetas y corbatas, es posible trabajar cómodamente sin bajar demasiado el nivel de los aires acondicionados (nivel mínimo de 28 grados centígrados). Esta iniciativa fue llamada “Cool Biz”, algunas personas expresaron su preocupación del impacto negativo que podía tener esta política en la industria de prendas de vestir. Sin embargo, esta industria en Japón se adaptó rápidamente a este reto, creando colecciones apropiadas para el verano y acordes con esta política, logrando un incremento en sus ventas (Koizumi, 2005).

El éxito de políticas que incluyen a la sociedad civil japonesa como herramienta fundamental en la mitigación, han tenido

gran éxito y han llevado al gobierno a tener estrategias claras para llegar a una sociedad considerada “baja en carbón”. Además, la sociedad se ha involucrado de forma importante en este proceso y se han empezado a replicar experiencias exitosas.

Más allá de la participación ciudadana, bajo la iniciativa del “Cool Earth 50”, Japón proporcionará fondos que ascienden aproximadamente a 10 mil millones de USD en total durante los próximos cinco años. Se prestará asistencia a los países en desarrollo que están haciendo esfuerzos para reducir las emisiones de GEI. Los recursos están divididos en 2 billones de USD en asistencia para la adaptación al cambio climático y la mejora del acceso a la energía limpia. Y hasta 8 billones de USD en asistencia para la mitigación del cambio climático (Fukuda, 2008). Además, para el desarrollo de tecnologías innovadoras y la transformación hacia una sociedad con bajo uso de carbón, el gobierno japonés invertirá 30 mil millones de USD en investigación y desarrollo.

Bajo estos esquemas de financiamiento, el gobierno japonés propone una estrategia de cooperación internacional por medio de la participación de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), el Banco de Cooperación Internacional del Japón (JBIC, por sus siglas en inglés), la Organización para el Desarrollo de Nuevas Energías y Tecnología Industrial (NEDO, por sus siglas en inglés) y la Aseguradora de Exportaciones e Inversiones del Japón (NEXI, por sus siglas en inglés).

Un ejemplo concreto de una de las múltiples estrategias que se pueden usar, es el aporte

de capital y garantía por medio del JBIC (JBIC Asia y el Medio Ambiente), seguros a la inversión por parte del NEXI, y el apoyo gubernamental (proyectos que se ejecutarán a través de NEDO), además de fondos privados. De esta forma, hasta 500 mil millones JPY serán proporcionados a los proyectos de reducir las emisiones de GEI. En este contexto, el Fondo de Energía Limpia de Asia, también se utilizará para promover la conservación de la energía en la región de Asia-Pacífico (Fukuda, 2008).

La protección del entorno tiene un costo. Hay muchas personas que piensan que los esfuerzos para proteger el medio ambiente obstaculizan el progreso del desarrollo económico. Este no es el caso. La protección del medio ambiente y el desarrollo económico son mutuamente alcanzables y sostenibles. La ciencia y la tecnología tienen que ser la clave para lograr este doble objetivo (Koizumi, 2005).

MECANISMOS FLEXIBLES, MÁS ALLÁ DE KIOTO

En Copenhague se deben profundizar los mecanismos flexibles, que se iniciaron en Kioto. La realidad demuestra que existe un alto costo marginal de reducción de una tonelada de CO₂ en un país industrializado y que el efecto de estas emisiones es global, por lo que deben seguir existiendo mecanismos de colaboración entre los países. Un ejemplo de ellos son los llamados Mecanismos de Desarrollo Limpio, MDL, en Kioto, a través de los cuales los países industrializados pueden cumplir sus objetivos

de reducción de emisión de GEI, generando proyectos en países en desarrollo.

Aunque bajo el esquema de Kioto se esperan tener más de 4.200 proyectos MDL aprobados al terminar el 2012, hasta el momento sólo han sido registrados 1.850⁴ (Naciones Unidas, 2009). Sin embargo, se han visto interesantes proyectos de colaboración en Asia. Por ejemplo, la Hidroeléctrica Fugong Labulues, un proyecto de generación eléctrica en la provincia de Yunnan, China, que suministrará electricidad al sur de ese país. Dos túneles serán construidos para llevar agua a partir de dos brazos del río Nujiang a una instalación central de generación de energía, de donde al salir el agua regresará al río. Dos turbinas de 12 MW serán instalados para dar una capacidad total instalada de 24MW. Este proyecto muestra como un proyecto de generación de energía limpia en China, con la participación de Japón, por medio de *Mitsubishi UFJ Securities Co*, logra que Japón adquiera los Certificados de Reducción de Emisión, generados por este proyecto, los cuales aportan al 6% de reducción de GEI, acorde con los compromisos del Protocolo de Kioto.

Sin embargo, para incentivar estos mecanismos es necesario ahondar en instrumentos de mercado que generen los estímulos necesarios.

El concepto de “*cap and trade*” fue desarrollado por los economistas Ellison Burton y William Sanjour en los años sesenta y setenta, con el fin de que los mercados coordinaran la reducción de emisión de gases, usando

⁴ Consulta realizada el 5 de octubre de 2009.

penalizaciones, pero también incentivos. Este modelo fue aplicado por primera vez en los años ochenta en la reducción de gasolina de plomo en Estados Unidos por la Agencia de Protección Ambiental. Para 1987 casi toda la gasolina con plomo había sido eliminada del país, teniendo en cuenta que el problema de la gasolina con plomo es mucho menor comparado con el problema de cambio climático en general.

Una de las mayores dificultades de la emisión de gases de invernadero es que están estrechamente asociados al crecimiento económico, puesto que las fuentes energéticas que generan estos gases no son fáciles de reemplazar y están siendo, inevitablemente, adoptadas por países emergentes. Además, la inversión realizada en la infraestructura para el uso de estos combustibles es enorme y los costos de una transición, muy difícilmente se puedan recuperar (Kurtzman, 2009).

Sin embargo, la estructura de Mecanismos de Desarrollo Limpio mencionado anteriormente y aprobados en Kioto, han demostrado ser una gran oportunidad de trabajo conjunto entre países industrializados y en vía de desarrollo. Así, de los 334 millones de certificados de reducción emitidos por Naciones Unidas, el 46.10% y 21.51% (Naciones Unidas, 2009) fueron por proyectos de este tipo, generados en China e India, respectivamente. Más allá de la alta concentración de proyectos en estas dos economías asiáticas, que ayudan a los países compradores de los certificados a cumplir sus compromisos de mitigación, todos estos proyectos (642 en China y 460 en India) son oportunidades de transferencia de tecnología y de financiamiento hacia estos países.

Con el tiempo, y las inversiones de los países en innovación y desarrollo, el número de tecnologías limpias ha aumentado de forma significativa. El principal problema es el acceso a capital que puede ser facilitado por un sistema *cap-and-trade*. Se necesita que los permisos de emisión sean negociados y el mercado les imponga un precio, la incertidumbre de este puede ser uno de los mayores inconvenientes (Kurtzman, 2009).

POSIBLES ESCENARIOS POST COPENHAGUE

Una de las grandes preocupaciones para la implementación de los compromisos que se acuerden en Copenhague, es la fuente de los recursos que serán necesarios. La magnitud de la acción por parte de los países en desarrollo dependerá, en gran medida, de la disponibilidad concreta de financiamiento y tecnología limpia a través de una acción de cooperación internacional. Es necesario saber cómo se generarán recursos financieros significativos para ayudar a los países en desarrollo a limitar el crecimiento de sus emisiones y a adaptarse a los efectos del cambio climático. Es claro que los mecanismos de comercialización de emisiones basados en el mercado seguirán vigentes. Sin embargo, el plan de acción de Bali aborda la necesidad de que los países en desarrollo adopten acciones de mitigación apropiadas a nivel nacional. Como el mercado de carbono no puede ser el único instrumento, también será necesaria una profundización de cooperación de gobierno a gobierno (De Boer, 2009).

Es alto el pesimismo relacionado con que los mecanismos de comercialización de emisiones serán insuficientes. Razón por la cual cabe

preguntarse, ¿cuáles han sido los principales obstáculos de profundización de estos mercados en el mecanismo de Kioto?

La alta regulación del mercado por parte de Naciones Unidas, hace que sea difícil imaginar un mercado en el cual crezcan exponencialmente el número de participantes. Tanto estructuradores de proyectos como demandantes de certificados y otro tipo de actores. Aunque la alta regulación del mercado no es la causa principal del problema, es imposible pensar en un mercado desregulado, cuando no existe un sistema apropiado de medición, reporte y verificación.

Es imperativo, por lo tanto, trabajar en tres vías. Primero, ser más creativos en la conceptualización de mecanismos flexibles de comercialización de emisiones, en los cuales se contemplen los compromisos que puedan adquirir los países en desarrollo. Segundo, llegar a un acuerdo en la estructuración de un sistema de medición, reporte y verificación, el cual genere credibilidad y confianza, tanto a los países industrializados como en desarrollo. Y finalmente, destinar los recursos que sean necesarios para la implementación de este sistema.

Otro posible escenario sería el de acuerdos entre grupos más pequeños de países clave para imponer un límite máximo a sectores individuales de sus economías que emiten grandes volúmenes. Esos acuerdos podrían ser elementos importantes para el logro de un acuerdo más amplio. Los sectores por destacar serían la generación de electricidad, que representa alrededor del 35% de las emisiones globales de CO₂, la fabricación de cemento y sustancias químicas, y la producción de acero. La parti-

cipación de un número limitado de los países más importantes facilitaría un compromiso. Tales acuerdos mitigarían las inquietudes de industrias globales sumamente competitivas en el sentido de que las normas estrictas sobre emisiones en una región podrían representar una desventaja para sus compañías en comparación con rivales de otros países con políticas menos estrictas (Van der Veer, 2009).

Como ejemplo hipotético, un acuerdo sobre emisiones de centrales eléctricas alimentadas a carbón podría incluir a usuarios grandes como China, la Unión Europea, India, Japón y Estados Unidos, que juntos representan aproximadamente el 80% de la capacidad eléctrica alimentada a carbón a nivel mundial. Un acuerdo semejante podría incluir mecanismos de transferencia de tecnología limpia del carbón, de países desarrollados a países en desarrollo. La necesidad es urgente. Tan sólo Asia construirá alrededor de 800 gigavatios de nueva capacidad eléctrica alimentada por carbón en los próximos 10 años, cifra equivalente a la capacidad electrógena total de la Unión Europea en la actualidad. Una vez construidas, las plantas emitirán más de 4.000 millones de toneladas anuales de CO₂-aproximadamente lo mismo que las emisiones totales relacionadas con la energía en la UE-y funcionará durante 30 años o más (Van der Veer, 2009).

Al revisar las diferentes interpretaciones al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, por parte de los países industrializados como en desarrollo. Se encuentra un área de convergencia en la cual los primeros buscan fórmulas para mitigar el cambio climático y los segundos fórmulas para

aumentar sus ritmos de crecimiento y desarrollo económico.

En este sentido, es importante resaltar el papel que juega el sector privado en la toma de decisiones referente a este tema, teniendo en cuenta que el mejor vehículo para aumentar el desarrollo económico de un país, es el incremento en sus niveles de productividad. Un análisis de las motivaciones del sector privado para participar en el comercio de certificados de emisiones, muestra que existe una relación positiva entre la mejora en los procesos y desarrollo de producto, por parte de una empresa, y su intención de participar en el comercio de emisiones y proyectos de compensación de carbono (Pinske, 2007). Esto quiere decir que la implementación de tecnologías limpias no sólo lleva a una economía a la reducción de sus niveles de emisión, sino que conlleva un proceso de transformación productiva en su aparato industrial. Por lo cual, los países en desarrollo, bajo su propuesta de crear una negociación bajo un esquema de ganar-ganar, deben considerar estratégicamente, los impactos positivos relacionados con unos compromisos específicos de mitigación.

Finalmente, se debe pensar en un escenario en que no se llegue a un acuerdo con compromisos concretos por parte de los países en desarrollo. Bajo este supuesto, los países industrializados deben diseñar estrategias de mitigación conjunta con los países en desarrollo. Por ejemplo, estrategias agresivas de desarrollos de proyectos en países con grandes niveles de emisión, con financiamiento y transferencia de tecnología originada por los países industrializados. Continuar así, con un modelo similar al de los Mecanismo de Desarrollo

Limpio, pero que debe contemplar niveles de participación activa de los países en desarrollo. Sin embargo, si los países en desarrollo no asumen compromisos en Copenhague, hace que el problema del cambio climático siga siendo simples externalidades para estos países, lo que se traduce en un bajo nivel de decisiones económicamente racionales.

Los retos son grandes e intensos serán las negociaciones en la capital danesa. China, India y Japón, definitivamente jugarán un papel determinante en el acuerdo. Hoy el continente asiático es protagonista de primer nivel, teniendo en cuenta su consolidación en el panorama político y económico mundial y los grandes retos que enfrentan en el marco de un desarrollo sostenible. Lograr unas verdaderas “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, harán que después de Copenhague exista más sensatez en la realidad del cambio climático y menos verdades incómodas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abe, Shinzo. (2007). “Invitation to “Cool Earth 50” 3 Proposals, 3 Principles”, Prime Minister of Japan and his Cabinet, en: http://www.kantei.go.jp/foreign/abespeech/2007/05/24speech_e.html (Consultado el 18 de agosto de 2009).
- Choi Granade, Hannah, et ál. (2009). “Unlocking energy efficiency in the U.S. economy”, McKinsey & Company, julio.
- De Boer, Yvo. (2009). “Cuatro pasos esenciales para el acuerdo de Copenhague”, Project Syndicate [Traducción de Claudia Martínez], en: <http://es.cop15.dk/news/view+news?newsid=991> (Consultado el 10 de septiembre de 2009).

- Economics of Climate Adaptation Working Group. (2009). "Shaping climate-resilient development. A framework for decision-making", Climate Works Foundation, Global Environment Facility, European Commission, McKinsey & Company, The Rockefeller Foundation, Standard Chartered Bank and Swiss Re.
- Fukuda, Yasuo. (2008). "Financial Mechanism for Cool Earth Partnership", Ministry of Foreign Affairs of Japan, en <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/wef/2008/mechanism.html> (Consultado el 18 de agosto de 2009).
- Gao Paul, Knupfer, Stefan y Zielke, Andreas. (2008). "CO2 Futures: A Conversation with McKinsey's Automotive & Assembly Sector Leaders", McKinsey & Company, en <http://autoassembly.mckinsey.com> (Consultado el 20 de agosto de 2009).
- Government of India (2009). "The road to Copenhagen: India's Position on Climate Change Issues", Public Diplomacy Division, Ministry of External Affairs.
- Hatoyama, Yukio. (2009). "Statement by H.E. Yukio Hatoyama, Prime Minister of Japan at the United Nations Summit on Climate Change", Permanent Mission of Japan to the United Nations, en <http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/Japan.pdf> (Consultado el 23 de septiembre de 2009).
- Jacobs, Scott y McNish, Rob. (2009). "The US stimulus program: Investing in energy efficiency", McKinsey & Company.
- Jerichow, Rie. (2009). "Japan revises its climate targets", United Nations Framework Convention on Climate Change, en <http://en.cop15.dk/news/view+news?newsid=1611> (Consultado el 1 de septiembre de 2009).
- Jintao, Hu. (2009). "Statement by H.E. Hu Jintao. President of the People's Republic of China. Join Hands to Address Climate Change", Naciones Unidas, en: <http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/China.pdf> (Consultado el 23 de septiembre de 2009).
- Krishna, Shri S.M. (2009). "*Intervention by External Affairs Minister at the Round Table during the Climate Change meeting at the UN*", Ministerio de Relaciones Exteriores de la India, en <http://meaindia.nic.in/> (Consultado el 23 de septiembre de 2009).
- Koizumi, Junichiro. (2005). "Remarks by Prime Minister Junichiro Koizumi at the Opening Ceremony of the Science and Technology in Society Forum (STS Forum)", Prime Minister of Japan and his Cabinet, en http://www.kantei.go.jp/foreign/koizumispeech/2005/09/11press_e.html (Consultado el 1 de septiembre de 2009).
- Kurtzman, Joel. (2009). "The Low-Carbon Diet, How the Market Can Curb Climate Change", en Foreign Affairs, September/October 2009, pp. 114-122.
- Levi, Michael A. (2009). "Copenhagen's Inconvenient Truth, How to Salvage the Climate Conference", en Foreign Affairs, September/October, pp. 92-104.
- Maathai, Wangari. (2009). "Mottainai, the keyword for 21 century disseminated from Japan to the world", Mottainai Campaign, en <http://mottainai.info/english/topics/2009/03/000429.php> (Consultado el 1 de septiembre de 2009).
- Ministry of foreign affairs of Japan. (2009). "Towards COP 15, Japan's Initiative on Climate Change", en <http://www.mofa.go.jp/POLICY/environment/warm/cop/initiative0905.pdf> (Consultado el 20 de agosto de 2009).
- NACIONES UNIDAS. (2009). "CDM Statistics", United Nations Framework Convention on Climate

- Change, en <http://cdm.unfccc.int/Statistics/index.html> (Consultado el 5 de octubre de 2009).
- NACIONES UNIDAS. (2009). “Cumbre sobre el cambio climático, documento de antecedentes”, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas - DPI/2543C, en http://www.un.org/es/climatechange/summit2009/docs/pknegotiations_sp.pdf (Consultado el 15 de septiembre de 2009).
- People’s Republic of China. (2009). “Implementation of the bali roadmap: China’s Position on the Copenhagen Climate Change Conference”, National Development and Reform Commission (NDRC), en http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/t20090521_280382.htm (Consultado el 23 de septiembre de 2009).
- Pinske, Jonatan. (2007). “Corporate Intentions to Participate in Emission Trading”, Business Strategy and the Environment.
- Rodríguez, José Luis. (2009). “El reto de Copenhague”, Project Syndicate, en <http://es.cop15.dk/news/view+news?newsid=1379> (Consultado el 21 de septiembre de 2009).
- Seddon, Jessica y Ramanathan, Veerabhadran. (2009). “The Other Climate Changers, Why Black Carbon and Ozone also Matter”, en *Foreign Affairs*, September/October 2009, pp. 105-113.
- US Department of State. (2009). “US Submission on Copenhagen Agreed Outcome”, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, en <http://www.state.gov/g/oes/rls/other/2009/124101.htm> (Consultado el 25 de septiembre de 2009).
- Van der Veer, Jeroen. (2009). “Menos carbono puede significar más crecimiento”, Project Syndicate, en <http://es.cop15.dk/news/view+news?newsid=670> (Consultado el 21 de septiembre de 2009).
- Xie, Zhenhua. (2009). “China toma medidas sobre el cambio climático”, Project Syndicate (Traducción de Claudia Martínez), en <http://es.cop15.dk/news/view+news?newsid=1404> (Consultado el 10 de septiembre de 2009).

Wago Rojas, Hiroshi.

“Mitigación del cambio climático *versus* desarrollo económico. El debate asiático frente a la Conferencia de Copenhague”, en *Oasis*, 2009, núm. 14, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 37-52.

Capítulo

2

1. AMÉRICA

- Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus países vecinos: 2008-2009, año crítico con Ecuador y Venezuela

Martha Ardila - Juan Andrés Amado

- Un recorrido por las relaciones Colombia-Estados Unidos: del pragmatismo a la subordinación

Javier Leonardo Garay Vargas

- Los Estados Unidos de Obama: entre el idealismo y el regreso al *containment* sin enemigo global

Ricardo García Duarte

2. EUROPA

- La politique européenne en Méditerranée

Azzedine Rakkah

- Los dilemas europeos "2009" vistos desde Europa central y del este

Aneta de la Mar Ikonómová

- Alemania siglo XXI: un balance

Martha Lucía Quiroga Riviere

3. ÁFRICA

- Continuity, little change?: US-Africa policy under the Obama Administration
- George Katito*

4. ASIA

- **Paz y seguridad humana en África: una visión desde la Unión Africana**

Jerónimo Delgado

- **Corea del Norte: vientos favorables para el cambio**

Pío García

- **Tian'anmen veinte años después: la evolución del análisis académico y debate político en China**

Benjamin Creutzfeldt

Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus países vecinos:

2008-2009, año crítico con Ecuador y Venezuela

Martha Ardila

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

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

Juan Andrés Amado

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

Correo electrónico: juan.amado@uexternado.edu.co

Durante los últimos años la relación de Colombia con los países vecinos se ha vuelto mucho más compleja y conflictiva, pues parecen acentuarse una serie de tendencias que vienen desde inicios del siglo XXI. Estas proyecciones se encuentran inmersas en una marcada heterogeneidad en el relacionamiento, en los vaivenes -y deterioro- de los vínculos con Ecuador y Venezuela; y en la interacción entre lo económico y lo político.

Este artículo hace un balance de las características que inciden en esos nuevos matices de la inserción de Colombia a nivel vecinal, principalmente con Ecuador y Venezuela. Se trata de demostrar que son varios los cambios -y también continuidades- que tienden a aislar a Colombia del escenario regional. Para ello se hará mención de las principales tendencias, y de los temas y las características que presentan una mayor visibilidad.

* Artículo entregado el 25 de noviembre de 2009. Aceptado el 27 de enero de 2010.

LA INTERACCIÓN ENTRE LO INTERNO-EXTERNO Y LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA DOMÉSTICA

La tradición de las principales corrientes en el estudio de las relaciones internacionales ha sido estado-centrista, donde la política exterior de un Estado está definida como una extensión de sus intereses internos, y como la relación de políticas estatales. No obstante, el orden internacional ha sufrido una bifurcación; a nivel macro definido desde lo inter-estatal, se sobreponen niveles “micro” –orientacional y relacional– de vínculos internacionales que generan un nuevo mundo multicéntrico, más autónomo, interdependiente, con multiplicidad de actores diferentes a los estados, y con un dinamismo creciente en sus relaciones (Rosenau, 1990).

Esto se ve enmarcado en un contexto mundial donde existe un alto grado de interacción permanente entre actores de diversos niveles. Las consideraciones del sistema internacional, de las políticas exteriores de un país determinado, y de las políticas exteriores de otros países dirigidas hacia ese país, representan una imbricación no necesariamente armónica entre los temas internacionales y los domésticos (Cardona y Ardila, 2005).

La vinculación, interacción y prolongación de lo interno a lo externo ha sido una de las grandes tendencias que se observa a nivel de las relaciones internacionales a partir de la década de los noventa y que toma fuerza al llegar el siglo XXI. En la actualidad resulta prácticamente imposible comprender y diseñar la política internacional de un país sin

tomar en consideración su política interna, así como tampoco es viable legitimar una política interna a nivel externo sin tener en cuenta sus repercusiones frente a los intereses internacionales (Manning, 1977).

No obstante, son muchos los temas domésticos que inciden en el accionar internacional como también son variados los intereses, no solo del Estado sino de la sociedad en general. Resulta difícil construir un interés nacional real y a veces se perciben y sobreponen diversas agendas de intereses particulares. Sin embargo, durante los últimos años y desde el 2002, cuando asume la presidencia Álvaro Uribe Vélez, el interés nacional se ha desarrollado bajo la batuta de una política estatista orientada a instaurar y defender un programa de seguridad democrática dentro de un esquema realista, enmarcado en las doctrinas neoconservadoras estadounidenses de seguridad preventiva, en el que el Estado no solo es un actor racional sino que, como diría Maquiavelo, hace que su “fin justifique sus medios”.

En términos de la lucha contra el terrorismo, el discurso de la seguridad preventiva resulta efectivo como una herramienta de legitimación de actitudes estatales que algunas veces van en contra del derecho internacional. La estrecha relación entre Estados Unidos y Colombia frente al combate a este flagelo y el énfasis del gobierno de George Bush (2001–2009) en la guerra contra el terrorismo, llevó a Bogotá a alinearse con posiciones, conductas y conceptos de Washington, que no sólo afectaron su imagen en la región, sino que la alejaron de ésta. Esta orientación ha tenido implicaciones a nivel de la formulación y eje-

cución de la política exterior, como veremos a continuación.

LO POLÍTICO SOBRE LO JURÍDICO

El uso de la política internacional como instrumento del proyecto de Seguridad Democrática, condujo a la primacía de lo político sobre lo jurídico, llegando incluso a desconocer principios del derecho internacional como ocurrió con la violación de la soberanía de Venezuela en el caso Granda (2005) y el bombardeo al campamento de las FARC en Angostura, Ecuador (2008). Esto también se vio reflejado en la crítica regional a la violación por parte de Colombia de protocolos internacionales, cuando utilizó en la denominada *Operación Jaque* (2008) distintivos de una ONG internacional neutral en el conflicto como herramienta de engaño a las fuerzas insurgentes para lograr la liberación de secuestrados.

Desde antes ya venían tensas las relaciones con estos dos países debido al temor y sospecha del gobierno colombiano de que los dos vecinos se estaban convirtiendo en santuario de las FARC y tácitamente le reconocían un estatus de beligerancia¹. Casos como las pruebas encontradas primero en los computadores de *alias* Raúl Reyes y después confirmadas en un video de *alias* Mono Jojoy, sobre ayuda monetaria por parte de las FARC a la cam-

paña presidencial de Rafael Correa (*Semana*, julio 20 de 2009); o como el reconocimiento de José Ignacio Chauvín² de haberse reunido siete veces con el jefe guerrillero dado de baja en Angostura (*Semana*, julio 13 de 2009), han llevado a la pérdida de confianza de Uribe con el mandatario ecuatoriano.

De la misma manera, la confianza con Venezuela no pasa por buenos momentos. Incidentes como los lanzacohetes AT-4 de fabricación sueca encontrados a finales de julio de 2008 a la guerrilla colombiana, que hacían parte de un lote vendido por ese país a las fuerzas militares venezolanas; o las informaciones recopiladas en los ordenadores de *Reyes* donde se evidenciaban vínculos estrechos y colaboración económica, política y militar de funcionarios y militares venezolanos con la guerrilla colombiana (*Semana*, julio 27 de 2009), hacen que Uribe vea a Chávez más cercano a las FARC que a su gobierno.

De otro lado, la constante pérdida de confianza entre Caracas y Quito con Bogotá parte de elementos anteriores a los casos referidos de Granda y Angostura. Desde la percepción venezolana, en el reconocimiento realizado por Colombia al gobierno de facto y la posterior concesión de asilo político a Pedro Carmona, jefe del golpe de Estado contra Hugo Chávez en 2002; y por parte de Ecuador, se genera como una actitud reactiva frente a las críticas de

¹ En la Cumbre de Río, celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, el día 7 de marzo de 2008, el presidente venezolano dijo: “(las FARC) no es un grupo terrorista, es un movimiento insurgente”.

² Ex-subsecretario de gobierno y ex-asesor del ministro de seguridad de Ecuador Gustavo Larrea, quien como explica el mismo artículo, ha sido enjuiciado por nexos con narcotraficantes de ese país. Ver *Semana*, 20 de julio de 2009, “Correa acorralado”, pp. 23–28.

Uribe a la poca ayuda que recibe de su vecino contra la lucha antiterrorista³.

Aunque la actual crisis colombo-ecuatoriana estalla por un hecho concreto como es la *Operación Fénix*, para el presidente Correa, como se argumentará más adelante, los problemas con Colombia parten de las externalidades asociadas a la instauración del Plan Colombia en el año 2000. Esto ha traído un “repliegue del conflicto interno colombiano a las fronteras”, llevando a su país a un padecimiento de problemas como la escalada de la violencia (por el ingreso de paramilitares, sicarios, narcotraficantes y delincuentes colombianos hacia el interior de su territorio), así como una crisis humanitaria de considerables proporciones, en términos del desplazamiento, refugio y asilo de extranjeros⁴.

Es en este contexto, en el que la relación entre Colombia y Ecuador pasa por momentos críticos. El 28 de febrero de 2008 Ecuador dejó de exigir certificado de antecedentes judiciales a los colombianos que ingresaran a su país, para posteriormente reinstaurar la medida a principios de 2009, “para diferenciar y evitar el in-

greso de actores directamente implicados en las situaciones de violencia que vive Colombia”⁵. El 29 de junio de 2009, el juez ecuatoriano Daniel Méndez imputó cargos al ex ministro de defensa colombiano Juan Manuel Santos por el ataque al campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, con total respaldo de la Fiscalía de este país y la complacencia del presidente Correa. También en junio, Ecuador presentó una demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA por la muerte del ciudadano Franklin Aisalla, acontecida en el mismo bombardeo; en julio, el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones de ese país decidió imponer una salvaguardia cambiaria a Colombia por su política monetaria (*Semana*, julio 6 de 2009); y en octubre, a las puertas de renormalizar las relaciones, un fiscal de la provincia de Sucumbíos expidió la orden de captura y extradición del comandante de las fuerzas militares de Colombia, Fredy Padilla de León.

Al mismo tiempo, en el caso ecuatoriano se habían realizado acuerdos para que Colombia no fumigara a menos de 10 kilómetros de

³ En la Cumbre Extraordinaria de UNASUR celebrada en agosto 28 de 2009 en Bariloche, Argentina, la intervención del presidente Rafael Correa subraya la culpabilidad del Estado colombiano por no controlar militarmente su territorio, lo que convierte a Ecuador en un país víctima y no auspiciador del problema interno colombiano -tanto de sus fuerzas regulares como irregulares-. También está en desacuerdo en denominar a las FARC como terroristas. Argumenta que el gobierno de Uribe maneja un discurso maniqueo que señala como colaboradores del grupo insurgente a los estados que no comparten su posición: “No estamos de acuerdo con denominar a las FARC como terroristas pero no por eso somos cómplices de sus acciones”.

⁴ Comunicado No. 002 de la Cancillería ecuatoriana. Quito, 22 de enero de 2009. “Ecuador rechaza las declaraciones del canciller colombiano”, en: <http://www.mmree.gov.ec/2009/com002.asp> (Consultado el día 31 de julio de 2009). Boletín de Prensa No. 054. Quito, febrero 19 de 2009. “El canciller de la república y el alto comisionado adjunto de las Naciones Unidas visitarán la frontera norte”, en: <http://www.mmree.gov.ec/2009/bol054.asp> (Consultado el día 31 de julio de 2009).

⁵ *Ibid.*

la frontera con este país, los cuales se habían ignorado. Por tal razón, en abril de 2008 Ecuador demandó a Colombia ante la Corte Internacional de Justicia por las fumigaciones con glifosato, argumentando problemas de salud pública y de seguridad ambiental en su territorio (*Semana*, julio 6 de 2009).

A su vez, el presidente Correa siente que los derechos de Ecuador después de la violación de su soberanía por parte de Colombia no han sido reivindicados. Considera que la actuación colombiana no ha sido condenada de la manera que esperaba, por lo que ha endurecido tanto su discurso como sus decisiones hacia el país vecino.

Además, la emigración transfronteriza altera la estabilidad ecuatoriana por su magnitud acentuando los problemas laborales y económicos de las regiones fronterizas. Es así como el 2 de marzo de 2008 se rompen las relaciones entre los dos países que tan solo un año y medio después transitan hacia una aparente normalización.

Colombia por su parte, legitima su accionar internacional en el caso del bombardeo en Angostura argumentando legítima defensa. En opinión del analista colombiano Alfredo Rangel⁶, esta fue una acción lícita ante la agresión ilegítima que significaba el hecho de que las autoridades ecuatorianas permitieran la existencia en su territorio de campamentos del grupo guerrillero. Además, argumenta que en la *Operación Fénix* se trataba de proteger la

seguridad nacional de Colombia, justificada como legítima defensa desde el artículo 51 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, y contextualizada en el mandato de la lucha contra el terrorismo derivada de la resolución No. 1373 de 2001 del mismo organismo.

Es importante señalar que frente a la interrupción de las relaciones por la violación de soberanía, Ecuador y Venezuela han actuado de la mano percibiéndose que hoy en día existe una *triangulación* entre estos tres países y que para comprender los cambios y las continuidades de Colombia con Ecuador por una parte y de Colombia con Venezuela por la otra, hay que referirse a los tres países por los vasos comunicantes que se enlazan entre ellos.

No obstante, la crisis entre Colombia y Ecuador, y entre Colombia y Venezuela se perciben desde concepciones de seguridad diferentes de los países que configuran percepciones de amenaza de manera distinta. Mientras que para Colombia y Venezuela su percepción se enfoca más desde el concepto de seguridad estatal; para Ecuador la adopción oficial del concepto de seguridad humana como referencia doctrinal ha significado la securitización de la agenda social en territorio fronterizo. El *Plan Ecuador* se desarrolla basado en este concepto de seguridad y ha desenfocado el problema migratorio y de lucha anticriminal (Mejías, 2008), en lo que incide el protagonismo militar.

⁶ “Defender a Santos”. Revista *Semana*, 6 de julio de 2009.

EL LIDERAZGO DEL MINISTERIO DE DEFENSA

El programa de seguridad democrática a su vez ha conducido al liderazgo del Ministerio de Defensa en el manejo de la agenda con los vecinos, desplazando a la Cancillería y ocasionando duplicidad y descoordinación en la conducción de las relaciones, principalmente con Ecuador y Venezuela. En este contexto, se ha tendido a securitizar y militarizar el manejo de temas como la migración, el narcotráfico, los derechos humanos y la situación fronteriza. Esto se ve acentuado por la alta cooperación militar que recibe el país por parte de Estados Unidos, que lleva a que este ministerio entable un diálogo directo con la potencia.

Ya desde finales de los años noventa la seguridad fronteriza se había convertido en el eje de las relaciones de Colombia con los vecinos. Por casi dos años, mecanismos como las Comisiones de Vecindad⁷ y la COMBIFRON han estado congelados aunque se habla de que este último volverá a reanudarse. Con Ecuador los dos cancilleres —en las reuniones del 24 de septiembre y del 9 de octubre de 2009— prometieron la revitalización de estos instrumentos que funcionaban con regularidad y que abarcaban la totalidad de la relación binacional. El presidente Chávez en cambio señala distancia-

miento hacia Colombia debido, entre muchos factores, a la implementación de un acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos para la lucha antinarcóticos y antiterrorista.

Nuevamente la ayuda, pero sobre todo la presencia de efectivos militares norteamericanos en territorio colombiano, se consolida como un factor de inestabilidad vecinal. Lo que para Colombia es un acuerdo bilateral de cooperación para la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico sin mayores repercusiones regionales, para los países vecinos, e incluso para la mayoría de Suramérica, se percibe como una seria amenaza a la seguridad de la región, y como un nuevo factor de crisis. Esto se ve reflejado en el hecho de que en la Reunión de UNASUR celebrada en Quito el 10 de agosto de 2009, el tema central fuera el acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos⁸.

Dicho acuerdo obligó a la administración Uribe a explicar su alcance y calmar los ánimos de la región, razón por la cual realizó una gira relámpago por Suramérica aceptando finalmente asistir a UNASUR (Bariloche, 2009), y ampliando la agenda de la reunión a temas como la carrera armamentista, los acuerdos militares de algunos países y los suministros de armas a grupos ilegales. También solicitó que la reunión fuera transmitida en directo

⁷ Con Venezuela se denomina la Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos, COPIAF, que no se reúne desde el 2007.

⁸ Si bien la declaración final de la Cumbre de Quito no incluyó el tema del acuerdo colombo-estadounidense, éste sí fue el más debatido en la reunión a pesar de no estar en la agenda. Lo que más resalta del encuentro es la declaración de Hugo Chávez que advierte sobre la posibilidad de un conflicto bélico entre Colombia y Venezuela si Estados Unidos formaliza su presencia militar en ese país, en http://www.infolatam.com/entrada/unasur_cumbre_de_quito_concluye_sin_post-15392.html (Consultado en 11 de agosto de 2009).

por televisión, a lo que sus interlocutores accedieron. A pesar de la intención colombiana de calmar los ánimos en la región, la intervención del presidente fue más una exposición sobre los problemas domésticos del país, con claras denuncias de colaboración hacia las FARC de gobiernos vecinos, que una argumentación a favor de la presencia de tropas norteamericanas en el vecindario. Los puntos sugeridos para el debate por Colombia fueron marginales, la percepción de amenaza sobre el acuerdo siguió siendo compartida, y no se cambiaron los puntos de vista en la región; mientras ésta salía más unificada en contra de la presencia militar de Estados Unidos (*Semana*, agosto 31 de 2009), Colombia se percibía más aislada.

La profundización de la ayuda militar a Colombia por la potencia es vista con desconfianza por la región. No solo por los antecedentes de la administración Uribe frente a las acciones a las que puede llegar en la lucha narco-terrorista y las externalidades derivadas de la implementación de la cooperación de Washington, sino por los alcances percibidos resultantes del nuevo acuerdo. Primero, casi

ningún país cree que el despliegue norteamericano sea solo para afrontar el conflicto interno colombiano, por cuanto sus intereses son a escala geopolítica mundial. Algunos mandatarios coinciden en que las bases serán utilizadas para reafirmar la presencia militar de la potencia en la región, para labores de espionaje e inteligencia hacia gobiernos no alineados a su posición, y ven con escepticismo la capacidad colombiana para controlar sus actuaciones⁹.

Igualmente, el carácter antiterrorista y antinarcóticos de la cooperación norteamericana asusta a los vecinos. Las definiciones derivadas de un esquema de lucha basado en la guerra contra el terrorismo como política de Estado de la potencia, hacen que señalamientos como los del Congreso de Estados Unidos¹⁰ de que Venezuela se ha convertido en un santuario del narcotráfico (*Semana*, 20 de julio de 2009); o los que apuntan a la cercanía y complicidad de Caracas y Quito con las FARC, sean percibidos como amenazantes para las estabildad de estos gobiernos.

De otro lado, el protagonismo mediático de funcionarios estatales diferentes al canciller

⁹ Estos puntos fueron expuestos y compartidos por los mandatarios de Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela, y hasta cierto punto Brasil, en la Cumbre de Bariloche. La referencia al *Libro Blanco* de Movilidad Aérea del Comando Sur de Estados Unidos, donde se argumenta que la base de Palanqueros (Colombia) era necesaria para operaciones de “movilidad”, levanta muchas sospechas en la región por lo difuso y riesgoso del concepto. Asimismo, que los equipos militares de inteligencia por instalar en Colombia sean aviones espías y radares con alcances continentales asusta a estos países. Por su parte, el mandatario ecuatoriano explica que el poco control nacional a las operaciones norteamericanas fue lo que motivó el retiro de la base de Manta. El presidente Lula resume su posición frente al acuerdo colombo-estadounidense en dos puntos: que Colombia respete el derecho internacional frente al uso de las bases, y que garantice que el acuerdo solo tenga repercusiones internas.

¹⁰ Informe de la Oficina de Supervisión del Gobierno (GAO por sus siglas en inglés) al Congreso Norteamericano. Esta oficina funciona como un brazo de investigación del Congreso de EE.UU., y en su último informe dice que los embarques de drogas de Venezuela hacia ese país han pasado de 50 toneladas métricas en 2004 a 260 toneladas métricas en 2006 (*El Espectador*, 17 de julio de 2009).

de la república en temas internacionales ha sido perjudicial para el país. Fueron dicientes, tensionantes y traumáticas las declaraciones y la llamada “diplomacia del micrófono” del ex-ministro Juan Manuel Santos o del director de la policía general Oscar Naranjo a comienzos de marzo de 2008. No resulta clara la coordinación entre los elementos políticos y militares de este relacionamiento, y ello debilita el poder negociador colombiano al mismo tiempo que deteriora su imagen en el exterior. Al respecto, diversos públicos interesados se preguntan que tanto la Cancillería colombiana tenía conocimiento previo de las acciones militares en Angostura, o que grado de entendimiento tiene el nuevo acuerdo colombo-estadounidense¹¹ siendo que luego le ha correspondido afrontar los efectos de las crisis diplomáticas con los países andinos.

No obstante, la relación de Colombia con los países vecinos siempre ha sido heterogénea, marcada por altibajos, poco transparente y tendiente a nuevas desconfianzas. Durante los últimos años se han venido deteriorando por el impacto de la crisis política, incluso ámbitos como el económico que en el caso colombo-venezolano presentaba autonomía. De manera reiterada el presidente Hugo Chávez afirma que dejará de importar productos colombianos y en efecto empieza a fortalecer relaciones económicas, entre otros con Argentina sustituyendo las compras de automóviles y de

carne que tenía con nuestro país; mientras que la amenaza a la imposición de salvaguardas y al aumento de aranceles a productos colombianos ha sido la contraofensiva económica de Rafael Correa. Sin lugar a dudas el tema económico es de gran visibilidad.

ENTRE LA AUTONOMÍA Y LA SUBORDINACIÓN. LOS TEMAS DE MAYOR VISIBILIDAD EN LOS PAÍSES VECINOS

Los Estados Unidos, el narcotráfico, el conflicto interno —ambos de seguridad y vinculados con las bases militares— y el comercio constituyen los temas de mayor visibilidad de la política exterior colombiana en los países vecinos. Durante los últimos años el tratamiento de estos aspectos ha ocasionado distanciamiento, tensión y hasta ruptura de relaciones binacionales. Colombia se concentra en promover el programa de Seguridad Democrática, buscar cooperación y asistencia -militar y no militar- y legitimar acciones por una parte, y afianzar el comercio y la inversión, por la otra.

La presencia de gobiernos denominados de nueva izquierda más ideológica que pragmática en los países vecinos, ha tensionado la relación con Colombia, país al que perciben como un aliado irrestricto de los Estados Unidos. De manera particular, el gobierno del presidente Hugo Chávez busca liderar una nueva forma de insertarse internacionalmente,

¹¹ En entrevista al periodista Gustavo Gómez de *Semana* el canciller colombiano, Jaime Bermúdez, reconoció que no estaba al tanto de los alcances del acuerdo, al menos en lo que tiene que ver con los derechos de los contratistas a entrar a cualquier base incluida en el acuerdo, como también que tuvo parte de responsabilidad en la confusa explicación de la esencia del acuerdo mismo (*Semana*, 24 de agosto de 2009).

construir alianzas y renovar la clase política, buscando mayores márgenes de autonomía y utilizando un discurso anti-estadounidense y anti-globalización (Recondo, 2006; Petkoff, 2005).

Esta situación ha conducido a una visión bipolar de la creciente complejidad andina¹², y de su inserción externa, en la que se vinculan temas de alta y baja política con diversos márgenes de autonomía y subordinación. Al respecto vale la pena señalar, en primer lugar, que la *alianza de Colombia con Estados Unidos* es el tema que más acapara la atención de los países vecinos, tanto a nivel periodístico como de analistas y tomadores de decisiones, especialmente en Ecuador y Venezuela, aunque también en Brasil y Bolivia. Este énfasis ha aumentado a raíz de las bases norteamericanas en territorio colombiano.

Sin lugar a dudas, Estados Unidos genera desconfianza en el vecindario. Venezuela por el desequilibrio militar y una eventual intervención militar en su territorio utilizando a Colombia; Brasil por la soberanía sobre la región amazónica; Ecuador por las repercusiones de la ayuda bilateral en el conflicto interno colombiano y el “derrame” de éste hacia sus fronteras; y Bolivia, siguiendo a Chávez, por el discurso contra hegemónico y su proyecto político alternativo. Para Venezuela, la presencia de la potencia norteamericana en este país pone en riesgo la seguridad tanto del régimen político

revolucionario, como de la seguridad interna e incluso de su seguridad personal. Asimismo, el mandatario venezolano considera amenazada la seguridad energética de su país por las necesidades de petróleo del hegemón, siendo una nación con grandes reservas del mineral.

Por su parte, Ecuador pone de manifiesto que la política antidrogas norteamericana en la que se enmarca su colaboración al Estado en el conflicto colombiano, además de desbordar la confrontación hacia las fronteras, no ha dado los resultados esperados. Según Correa, las políticas antidrogas son impuestas a Latinoamérica por Estados Unidos desde los años noventa y han fracasado en su misión. La ineficiencia del Plan Colombia frente a la eficiencia de la política antinarcóticos ecuatoriana (sin respaldo de EE.UU., según el propio gobernante), demuestra los esfuerzos llevados a cabo por su gobierno para contener un problema que reconoce como ajeno.

Y para el gobierno colombiano, históricamente Estados Unidos constituye un actor prioritario. Muy pocos momentos de nuestra historia diplomática han sido de distanciamiento y autonomía frente a ese país. En ocasiones también se manejan temas de manera más autónoma como, por ejemplo, los ambientales, la participación en organismos multilaterales como el Movimiento de los No Alineados y las relaciones con Cuba. Pero en general son relaciones subordinadas y reactivas.

¹² La crisis política de la región andina adquiere manifestaciones a nivel de la gobernabilidad, de las instituciones, de la participación, de la representatividad —es decir de la misma democracia—, a la vez de las diversas vulnerabilidades y fisuras que se observan en la región. Son fracturas sociales, económicas y culturales excluyentes, relacionadas con flujos migratorios, aspectos políticos, culturales y de autonomías territoriales (Nota de los autores).

Durante los últimos años, con la llegada de la llamada Nueva Izquierda a la región andina y la lucha contra el terrorismo, se observa una alianza más estrecha de Colombia con Estados Unidos, al mismo tiempo que una retórica andina antinorteamericana de países como Venezuela, Ecuador y Bolivia. No obstante, en la práctica, tanto en los unos como en los otros, se presenta una gran dependencia económica de los Estados Unidos. Venezuela le vende a ese país el 50% del total de sus exportaciones y Colombia cerca de un 40%. El país andino que más exporta a los Estados Unidos es Venezuela, seguido de Colombia, Perú y Ecuador y en menor medida Bolivia. A excepción de Bolivia, los demás países andinos han incrementado sus ventas hacia Washington. Por el lado de las importaciones, el país andino que más le compra es también Venezuela, seguido de Colombia. Aquí resultaría importante analizar la relación entre lo ideológico, lo retórico y lo pragmático relacionado a su vez, con la vinculación entre lo político y lo económico.

Por su parte, el comercio entre Colombia y Venezuela, y entre Colombia y Ecuador es fundamental para sus economías. Bogotá vende a Caracas USD 6.100 millones y le compra USD 1.100 millones¹³. Esto muestra la balanza comercial favorable al primero, que lo hace vulnerable a los ataques del segundo cuando los conflictos políticos empiezan a tocar los temas comerciales. No obstante, la dependencia económica del país vecino con Colombia es alta, puesto que muchos de los

productos que importa son de su canasta básica familiar, y de difícil sustitución para la economía venezolana. Por su parte, con Ecuador las relaciones comerciales son de menor tamaño -Colombia exporta USD 1.500 millones e importa de ese país USD 800 millones-, pero inciden fuertemente en las economías fronterizas de los dos países.

En segundo lugar este ambiente de dicotomía y visión bipolar, acentúa la percepción de que *Colombia es un país problema*. Desde finales de la década de los 90 se formula esta apreciación, no solo desde la región andina y los Estados Unidos, sino que el mismo gobierno colombiano apunta en este sentido. A partir de Andrés Pastrana (1998-2002), del Plan Colombia y del Plan Patriota, la presencia de Estados Unidos ha sido más permanente.

Con la ayuda militar para combatir el narcotráfico y el terrorismo se fortalece esta alianza dando lugar a una “intervención por invitación” (Tickner, 2007). Sin embargo, esta cooperación ha ocasionado distanciamiento y tensión con los países andinos, incluyendo también a Brasil. La ayuda de los Estados Unidos a Colombia genera desconfianza en el vecindario y los países andinos la perciben como poco transparente. Pero no solo esto, sino que se ve a Colombia como un país que obstaculiza procesos de integración y concertación como UNASUR –y con ello el Consejo Suramericano de Defensa–.

En un contexto andino fragmentado, con el estancamiento de la Comunidad Andina y

¹³ Esto representa el 17% de las exportaciones totales colombianas, y el 34% de sus exportaciones no tradicionales (*Semana*, 3 de agosto de 2009).

el retiro de Venezuela de esta institución, las posiciones colombianas son contrarias a las de la región, a la vez que ayudan a consolidar alianzas multilaterales de países abiertamente declarados como contradictores del gobierno de Uribe. Como explican Shifter y Joyce (2008), Colombia ha servido para que Venezuela y Ecuador se unan en su contra. Para algunos, Colombia, con su política de denunciar los vínculos de Ecuador con las FARC, terminó acercando a Correa y a Chávez, y generó la adhesión de Quito a la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

Durante varios años se sobrevaloró el papel que nuestro país podría desempeñar como articulador estratégico, mediador y puente de Estados Unidos con América Latina. Pero el nuevo huésped de la Casa Blanca, el presidente Barak Obama, busca ahora asignar esta función a Brasil construyendo una alianza estratégica con este socio suramericano. En cambio los gobiernos y la sociedad en general perciben a Colombia como aislado del escenario regional.

Finalmente, y en tercer lugar, en este contexto dicotómico de autonomía-subordinación, de continuidades y cambios, se afianza una *Diplomacia Presidencial* que si bien hace parte de sistemas presidencialistas se ha acentuado durante los últimos años con la llegada de Uribe, Chávez y Correa a sus casas de gobierno. Esta tendencia debilita las mis-

mas instituciones en particular las cancillerías y más aún en el caso colombiano, donde el Ministerio de Defensa desempeña un rol tan relevante. Favorece a su vez, las tensiones al concentrar los temas de alta política en jefes de Estado con proyectos políticos divergentes. Al mismo tiempo, obstaculiza la construcción de políticas de Estado, así como la posibilidad de diseñar alianzas interinstitucionales. A pesar de lo anterior se han venido fortaleciendo los lazos entre diversas redes de la sociedad civil de estos países.

EL DESARROLLO DE UNA DIPLOMACIA PARALELA¹⁴

En Colombia, la diplomacia no convencional es mucho más compleja que en otros países debido, en gran medida, a la prolongación e internacionalización del conflicto interno. A pesar de la estrechez del régimen político colombiano, se ha venido desarrollando una diplomacia de actores no estatales que constituyen redes articuladas e inciden directa o indirectamente en el proceso de toma de decisiones y en la resolución de conflictos. Algunas veces ésta es una diplomacia ciudadana colaborativa, mientras que en otras ocasiones es confrontacional.

La diplomacia ciudadana se refiere a las acciones llevadas a cabo por sujetos sociales en concordancia con la diplomacia convencional, ejerciendo funciones que en ciertos momen-

¹⁴ La diplomacia paralela es la denominada *track two* que es la ejercida indirecta y paralelamente por actores no estatales —en algunos casos ilegales— desde y hacia el exterior. La mayoría de las veces es realizada por redes transnacionales de *advocacy* que suelen ser confrontacionales al Estado.

tos los estados o los organismos regionales e internacionales no pueden desempeñar. Estos actores no gubernamentales pueden proceder de sectores académicos, empresariales, medios de comunicación, políticos —expresidentes, exministros, congresistas— y la Iglesia, entre otros.

En este sentido, por lo general, la diplomacia ciudadana es realizada por personas cercanas al poder y al proceso de toma de decisiones, jugando diferentes roles de apoyo, ya sea generando ideas, explorando actitudes, verificando voluntades, o creando confianza, entre muchos otros aspectos. Se utiliza frecuentemente en temas de resolución de conflicto —conflictos armados, liberación de secuestrados...—, en fases previas de exploración de las condiciones para iniciar unos primeros acercamientos así como en medio de las negociaciones. Su labor inicial debe ser silenciosa, cuidadosa y discreta, o posteriormente pública cuando se trate de presionar a las partes. Aunque es complementaria y colaborativa a la diplomacia ejercida por el Estado, también puede asumir un control social.

En el caso de las relaciones de Colombia con los países vecinos y de manera particular con Ecuador y Venezuela, son de sobra conocidos los buenos oficios que en su momento ejercieron personalidades como Hugo Chávez, la senadora Piedad Córdoba, el expresidente Ernesto Samper, representantes del Polo Democrático y el Centro Carter. Todos ellos se han orientado a la búsqueda de la paz, el establecimiento de un acuerdo humanitario, la liberación de secuestrados y/o la construcción de medidas de confianza.

A su vez, se han fomentado vínculos a nivel de diferentes sectores de la sociedad civil, desde sus capitales y también a nivel fronterizo, más aún por ser estas fronteras vivas, porosas e interdependientes. Pero no solo por ello sino también debido a los avances de las comunicaciones y de la informática, así como a una mayor visibilidad de temas relacionados con el conflicto interno y el desplazamiento transfronterizo. Muchas veces estas acciones se realizan sin articulación e incluso contradicen directivas emitidas desde Bogotá. Por lo general, gobernadores y alcaldes de departamentos fronterizos desarrollan sus propias políticas internacionales sin pasar por el Palacio de San Carlos.

A nivel general con el resto de los vecinos, la diplomacia ciudadana se realiza principalmente entre empresarios, cámaras de comercio, como también centros académicos y ONG. Para los primeros, el comercio y la inversión, sobre todo con Venezuela y Ecuador, resultan prioritarios por ser economías muy complementarias y con balanzas de superávit para nuestro país. Hacia ellos, se logró desarrollar una capacidad productiva de mercancías elaboradas con valor agregado. En el 2008 como se mencionó, la balanza comercial con Venezuela se acercó a los USD 8.000 millones y con Ecuador se contabilizó superior a los USD 2.000 millones. De ahí que la crisis política y el deterioro de las relaciones con estos dos países generen malestar en el empresariado.

El sector académico, por su parte, también ha fortalecido vínculos con los vecinos y de manera especial con Venezuela y más recientemente con Ecuador y Brasil. Desde la década de los 90 se creó la Cátedra Venezuela

en universidades colombianas y en el 2007 se realizó la Cátedra Ecuador. Ambas han dado lugar a ediciones de libros que circulan en la región.

Por otra parte, grupos ilegales como las FARC y los paramilitares¹⁵ realizan sus propias acciones externas. Desde finales de los años noventa, cuando el conflicto interno se trasladó a las fronteras y se vincularon los grupos armados con el narcotráfico, las FARC buscaron apoyo y reconocimiento de un estatus de beligerancia, principalmente en Venezuela y Ecuador. Desde el 2001 con la interrupción del proceso de paz, la posterior llegada de Alvaro Uribe a la Casa de Nariño y el programa de seguridad democrática, empezaron a ser calificadas de terroristas. En lo sucesivo pierden apoyo social dentro del país, situación que debe ser sustituida con reclutamiento y búsqueda de alianzas externas, algunas de ellas con ONG¹⁶.

A manera de conclusión podemos señalar que muchos cambios que se percibían desde antes, se han afianzado en la relación de Colombia con sus vecinos, marcados por un ambiente de tensión y de ruptura de relaciones con Ecuador. Los cambios hacen alusión al énfasis político sobre lo jurídico, al liderazgo del Ministerio de Defensa, a la militarización y securitización de ciertos temas, al fortalecimiento de una diplomacia presidencial y a la presencia de nuevas diplomacias no gubernamentales.

Luego de señalar las anteriores consideraciones pasaremos a señalar posibles escenarios de las relaciones de Colombia con los países vecinos, principalmente con Ecuador y Venezuela.

PERSPECTIVAS DE LA INSERCIÓN REGIONAL COLOMBIANA

Teniendo en cuenta las tendencias recientes de las relaciones colombo-vecinales, principalmente durante el último año, se plantean tres escenarios: el de normalización y mejoramiento, el de estancamiento y continuidad, y el de empeoramiento. Todos ellos se enmarcan en un proceso electoral colombiano en el que se elegirá Presidente de la República y tendremos un nuevo jefe de Estado el 7 de agosto de 2010 dentro de la continuidad de los gobiernos de los presidentes vecinos -Chávez y Correa- hasta el 2013 por lo menos.

El primer escenario es de *normalización y mejoramiento de las relaciones*. Durante los últimos años las relaciones de Colombia con Ecuador y Venezuela han sido de tensión permanente mientras que con Brasil, Perú y Panamá son mucho más cordiales.

En los encuentros de los cancilleres Fander Falconi y Jaime Bermúdez se inició un proceso de acercamiento entre Colombia y Ecuador. Colombia prometió no volver a hacer operaciones militares en Ecuador y éste a

¹⁵ Los paramilitares tienen vínculos con redes globales de droga y de armas. Con Venezuela se han enfrentado más que con otros vecinos.

¹⁶ Las FARC han construido redes a nivel internacional con distintos gobiernos, partidos políticos, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales. En América Latina sobresalen sus vínculos con actores sociales mexicanos.

su vez se comprometió a combatir a los grupos ilegales en su territorio. A su vez, se activan varios mecanismos de cooperación, como la COMBIFRON y el trabajo en tres comisiones: una de seguridad y control de la criminalidad; una de desarrollo fronterizo, y otra muy importante, que tratará los temas sensibles sobre los que no hay acuerdo. Habrá que esperar la concreción de estas manifestaciones: si son solo retórica o si avanzan hacia la realidad.

De todas maneras la posibilidad de este escenario se encuentra supeditado al respeto de los principios del derecho internacional, a la importancia de los acuerdos jurídicos por encima de los intereses políticos, a la construcción de medidas de confianza basadas en la transparencia; y a la articulación de los gobiernos con actores sociales, fronterizos y regionales.

El segundo escenario es de *tensión y enfrentamiento* y debe analizarse en un contexto de triangulación de las relaciones de Colombia con sus vecinos. Se enmarca en la permanencia de los tres jefes de Estado en el poder y señala una continuidad de lo que ha venido ocurriendo. En él se fortalecería la diplomacia presidencial y las relaciones con Estados Unidos, pero al mismo tiempo una diplomacia paralela confrontacional. Aquí muy seguramente lo político afectaría lo económico, con serias repercusiones a las economías nacionales de estos países.

Muy probablemente también continuarían las disputas legales en curso entre Quito y Bogotá. Por su parte, Colombia buscaría legitimar sus pruebas ante la comunidad mundial y la región, sobre los vínculos de los gobiernos vecinos con grupos guerrilleros, y su relación

en términos de tráfico de armas, narcóticos, dinero y suministros.

En este escenario, el protagonismo internacional adquirido por el Ministerio de Defensa colombiano podría afectar la imagen de la lucha antinarcótica y antisubversiva del país. Colombia seguiría primando su posición de defensa de la política de seguridad democrática y su seguridad nacional, primero en términos de política bilateral, y después en instituciones inter-estatales existentes por sobre los nuevos escenarios internacionales.

Dentro de esta opción muy probablemente Colombia se retiraría de UNASUR conduciendo a un mayor aislamiento de nuestro país, obstaculizando la multilateralidad y privilegiando las relaciones bilaterales. También el presidente Hugo Chávez afianzaría su liderazgo y aumentaría la confrontación con Estados Unidos con posibilidades de interrupción de las relaciones bilaterales con Colombia.

El tercer y último escenario se deriva del anterior y se refiere a la *separación de los asuntos económicos de los políticos*. Curiosamente, las relaciones comerciales antes de estancarse se han profundizado en los últimos años entre Bogotá, Quito y Caracas. Por tanto, la presión ejercida por el sector empresarial puede llevar a que los intereses económicos primen sobre las diferencias políticas, reorientando las relaciones diplomáticas. Como hemos visto, el comercio se ha convertido en el principal atenuante para evitar una confrontación mayor.

En caso de que continúen las tensiones con Ecuador y Venezuela, nuestro país buscaría separar el tratamiento de la conflictividad política del mundo de los negocios. Este escenario requeriría del fortalecimiento de las institu-

ciones y de ministerios como el de Relaciones Exteriores y Comercio dentro de un marco más técnico que el de la diplomacia presidencial. De todas maneras, Colombia continuaría percibiéndose como un país problema en el vecindario con una diplomacia ciudadana ejercida principalmente por los empresarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Badie, Bertrand. (2008). *Le diplomate et l'intrus*, Paris, Fayard.
- Cardona, Diego y Martha Ardila. (2005). "Colombia y su mundo externo: dinámicas y tendencias", en Ardila, Martha *et ál*, (editores) (2005). *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, Bogotá, FESCOL-CEREC.
- Chigas, Diana. (2003). "Track II (Citizen) Diplomacy", en Guy Burgess y Heidi Burgess (eds.). *Beyond Intractability*, Boulder, Conflict Resolution Consortium, University of Colorado.
- Manning, Bayless. (1977). "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals", Vol. 55, No. 2, January.
- Mejías, Sonia Alda. (2008). "La participación de las Fuerzas Armadas en los proyectos del populismo-nacionalista en América Latina". *Documento de Trabajo*, No. 36, Real Instituto Elcano.
- Petkoff, Teodoro. (2005). "Las dos izquierdas", en *Nueva Sociedad*, No. 192, mayo-junio.
- Recondo, David. (2005-2006). "Le renouvellement du personnel politique", en *Problèmes D'Amérique Latine*, No. 59, Hiver.
- Rosenau, James. (1990). *Turbulence in World Politics*, New Jersey, Princeton University Press.
- Shifter, Michael y Daniel Joyce. (2008). "Bolivia, Ecuador y Venezuela, refundación andina", en *Revista Política Exterior*, vol. XXII, No. 123, mayo/junio, pp. 55-66.
- Tickner, Arlene B. (2007). "Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales", en *Revista Colombia Internacional*, No. 65, enero-junio.

Artículos periodísticos

- "Enemigos íntimos". *Semana*, 6 de julio de 2009, edición No. 1418.
- "Golpe Bajo". *Semana*, 6 de julio de 2009, edición No. 1418.
- "Defender a Santos". *Semana*, 6 de julio de 2009, edición No. 1418.
- "Al presidente Correa lo siguen engañando". *Semana*, 13 de julio de 2009, edición No. 1419.
- "Correa acorralado". *Semana*, 20 de julio de 2009, edición No. 1420.
- "Gringos ¿welcome?". *Semana*, 20 de julio de 2009, edición No. 1420.
- "Los 'rockets' venezolanos". *Semana*, 27 de julio de 2009, edición No. 1421.
- "¿Quién pierde más?". *Semana*, 3 de agosto de 2009, edición No. 1422.
- "Diario, mentiras y video". *Semana*, 3 de agosto de 2009, edición No. 1422.
- "Por qué sí a las bases". *Semana*, 10 de agosto de 2009, edición No. 1423.
- "La visión regional". *Semana*, 10 de agosto de 2009, edición No. 1423.
- "Correa ¿ángel o demonio?". *Semana*, 10 de agosto de 2009, edición No. 1423.
- "Lula, ¿el salvador?". *Semana*, 24 de agosto de 2009, edición No. 1425.
- "No vamos a Argentina a consultar nada". *Semana*, 24 de agosto de 2009, edición No. 1425.

“El nuevo escenario”. *Semana*, 24 de agosto de 1009, edición No. 1425.

“Colombia aislada”. *Semana*, 31 de agosto de 1009, edición No. 1426.

Páginas web:

www.eluniversal.com

www.elcomercio.com

www.elcomercio.com.pe

<http://www.elspectador.com/articulo151224-chavez-dice-eeuu-el-primer-pais-narcotraficante-del-planeta?page=1>

<http://www.mmrree.gov.ec/2009/>

<http://www.mre.gob.ve/Noticias/A2009>

http://www.infolatam.com/entrada/unasur_cumbre_de_quito_concluye_sin_post-15392.html

Ardila, Martha; Amado, Juan Andrés.

“Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus países vecinos: 2008-2009, año crítico con Ecuador y Venezuela”, en *Oasis*, 2009, núm. 14, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 55-70.

Un recorrido por las relaciones Colombia-Estados Unidos: del pragmatismo a la subordinación*

Javier Leonardo Garay Vargas

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

Correo electrónico: javier.garay@uexternado.edu.co

Hace algunos meses la revista *Semana* publicó un artículo titulado “¿El estado 51?”¹. En él se afirmaba que existen algunos hechos que demuestran que el gobierno colombiano se comporta como un apéndice de los Estados Unidos, lo que abre una puerta para la injerencia estadounidense en los asuntos internos colombianos y lesiona la soberanía nacional. A pesar de los debates académicos que puedan surgir de un artículo tan sugestivo, lo que es claro es que ese escrito es un reflejo de un consenso generalizado en torno a la idea de que Colombia ha estado subordinada a los Estados Unidos en su ya larga relación cercana desde principios del siglo XX.

En efecto, ha sido tan importante la relación de alianza con los Estados Unidos que ésta es una de las características de la política ex-

terior colombiana, aceptada y reconocida por los diferentes estudiosos de la misma, desde los escritos de Gerhard Drekonja, a principios de los años 80, de Martha Ardila, en los años 90, y hasta el presente. Aunque la cercanía entre los dos países ha sido un hecho irrefutable en gran parte de la historia del siglo XX de la política exterior colombiana, esa relación ha sido analizada desde una perspectiva de la teoría de la dependencia.

Por ello, se ha afirmado que, más que una relación de alianza irrestricta, lo que ha existido es una subordinación de Colombia a los Estados Unidos. Para demostrarla, en general, se hace alusión a la falta de diversificación de las relaciones políticas y comerciales colombianas y a una supuesta dependencia respecto de los Estados Unidos. En fechas más

* Artículo entregado el 25 de noviembre de 2009. Aceptado el 27 de enero de 2010.

¹ Política internacional, “¿El estado 51”, en: *Semana*, versión *on-line* en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/estado-51/121991.aspx>, marzo 21 de 2009 (Consultada en septiembre de 2009).

recientes, el Plan Colombia, la Guerra contra el Terrorismo, el Tratado de Libre Comercio y hasta el uso de bases militares por parte de personal estadounidense, han alimentado la idea de una subordinación de Colombia a los Estados Unidos.

Sin embargo, los conceptos de subordinación o de dependencia impiden explicar el porqué Colombia ha buscado, en diferentes momentos, una diversificación de su agenda exterior o de sus prioridades geográficas, como sucedió en los años 60 y a principios de los 90. Tampoco permite explicar el liderazgo del país en diferentes escenarios multilaterales en momentos específicos de la historia y, a su vez, su liderazgo, hasta hace algunos años, en la región latinoamericana. Es más, la idea de la subordinación, al implicar una jerarquía entre elementos, en la que uno de ellos es superior y, por lo tanto, tiene el dominio del que está por debajo en el orden establecido, no permite comprender por qué algunos países similares a Colombia (y que, por lo tanto, tienen una posición similar en el sistema internacional) no cumplen con las mismas características en la relación con los Estados Unidos.

Por estas razones, es importante preguntarse hasta qué punto existe una verdadera subordinación de Colombia a los Estados Unidos o si la alianza responde a otros intereses o explicaciones dentro de cada uno de los actores involucrados. En este texto, se afirma que la alianza de Colombia con los Estados Unidos no es resultado de una supuesta subordinación, sino de un pragmatismo por parte del país sudamericano. Sin embargo, ese pragmatismo ha llevado a una profundización de las relaciones hasta un punto tal que, en años recientes, se ha

comenzado a configurar un contexto en el cual Colombia sí ha resultado sujeta a las injerencias del gobierno estadounidense. No obstante, vale la pena resaltar que esa subordinación no responde a una *naturaleza* específica del sistema internacional, sino más bien a una serie de decisiones racionales por parte, no sólo de los gobiernos colombianos, sino también de otros actores internos.

Para demostrar esta hipótesis, en la primera parte de este artículo, se hará un breve recuento de los hitos históricos relevantes en la relación entre Colombia y Estados Unidos y se sugerirán algunas ideas que demuestran el pragmatismo mencionado. A continuación, se hará énfasis en las relaciones desde principios de la década de los noventa, con la llegada al poder de César Gaviria Trujillo (1990-1994) y los cambios que, desde entonces, se presentaron en la relación bilateral. En la tercera parte, se mostrará cómo las decisiones racionales tomadas por los gobiernos colombianos, y apoyadas en diferentes sectores del país, profundizaron la relación y dieron lugar a la aparición de una sujeción de Colombia a los *pedidos* de los Estados Unidos. En la última parte se aportarán unas conclusiones que, además, son propuestas para el debate.

I. UNA HISTORIA DE LAS RELACIONES COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS: EL PRAGMATISMO IGNORADO

El pragmatismo puede considerarse como una posición a través de la cual, los actores buscan que sus acciones y decisiones sean efectivas en la práctica. Esto es, el pragmatismo puede considerarse como una forma de tomar decisiones

que busca que las acciones preferidas sean útiles, en algún sentido, para el sujeto que adoptó la decisión. Así, el pragmatismo se opone a la subordinación en tanto ésta implica la sujeción de las decisiones a la imposición o mandato por parte de un actor que, en términos jerárquicos, es superior a aquel que toma las decisiones. El pragmatismo implica autonomía, la subordinación dominio entre elementos.

En la relación entre Colombia y Estados Unidos se puede demostrar la existencia de un pragmatismo por parte del primero. Ese pragmatismo ha tenido diferentes objetivos: la inserción en el sistema internacional, la recepción de recursos, la consolidación de relaciones comerciales benéficas, entre otros. El primero de ellos es evidente en el caso del restablecimiento de las relaciones entre los dos países, después de la separación de Panamá, que se dio a través del Tratado Urrutia-Thompson de 1914. Además, de lo consignado en el tratado o de sus implicaciones en la política exterior colombiana, lo interesante de esta decisión de Colombia de reconocer la pérdida de parte de su territorio es ver el contexto en el cual se presente. ¿Por qué se firma el tratado en este período y no antes? Una respuesta tentativa, aparte de razones idiosincráticas y de personalidad de los actores involucrados², puede estar en el papel que, para estos años, ya jugaba Estados Unidos en el sistema internacional. Colombia no podía quedarse aislada de aquel país que ya se configuraba como la potencia global.

Este hecho se puede ver más claro en la consolidación de relaciones cercanas en los años subsiguientes. En la década de los años 20, la alianza con los Estados Unidos se profundizó como respuesta al auge económico de ese país, a la llegada de la indemnización reconocida en el Tratado Urrutia-Thompson y, junto con ella, cerca de 200 millones de dólares en empréstitos. Al iniciarse la Gran Depresión en los Estados Unidos, la alianza ya no se explicaba por cuestiones de interés económico, sino más bien por la existencia de una nueva división global entre países “libres” y aquéllos dominados por los autoritarismos de los años 30. Después de la Segunda Guerra Mundial, la relevancia indiscutible de los Estados Unidos en el sistema global permite explicar, en gran parte, la centralidad que tuvo este país en la política exterior colombiana.

Sin embargo, esa alianza no siempre fue tan cercana. No se debe olvidar que en los 60, específicamente durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966–1970) y hasta mediados de la década de los años 80, en el gobierno de Belisario Betancur (1982–1986), la política exterior del país buscó una diversificación de sus relaciones y el fortalecimiento de las mismas con aquellos países que tuvieran unas características de desarrollo y de inserción internacional similares a las colombianas. Esto es lo que se ha denominado *respice similia*. Es de notar que si hubiera existido algo parecido a una subordinación por la naturaleza del

² No debe pasarse por alto, por ejemplo, la admiración que sentía el entonces canciller colombiano, y futuro presidente, Marco Fidel Suárez, por la cultura y sociedad estadounidenses. De allí la creación de una de las doctrinas de la política exterior colombiana que el mismo Suárez denominó *respice polum*. Ver: Busnell, David. (2007). *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*, Bogotá, Planeta, p. 239.

sistema internacional, este tipo de decisiones autónomas no hubieran tenido lugar. Sin embargo, resulta más interesante ver el contexto internacional que pueda explicar esta decisión que alejó al país de su relación con los Estados Unidos.

Primero, ese período es el mismo en el que se fortalece la idea del Tercer Mundo y de la no-alineación en el marco de la Guerra Fría. Una inserción positiva del país podría encontrarse a través de alianzas con los países similares que, además, mostraban, por lo menos en el corto plazo, un poder que antes no se había reconocido: la Crisis del Canal del Suez (1956), la descolonización africana y asiática, la Revolución Cubana (1959), la creación del Movimiento de los No Alineados (1961), el embargo petrolero (1973), el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI, 1974), entre otros hechos, generaron esperanza entre los países del Tercer Mundo sobre la posibilidad de cambiar la distribución del poder en el sistema internacional y los beneficios del mismo. Una nueva doctrina de la política exterior colombiana no podría ser menos que esperada.

Segundo, Estados Unidos se consideraba que en estos años ya no tenía el mismo poder que en el pasado: el ascenso de nuevos actores (Alemania y Japón), las contradicciones sociales internas (movimiento contra-cultural), la pérdida de legitimidad debido a la persistencia en aventuras bélicas injustificables (Vietnam), la crisis económica (estanflación) y los escán-

dalos políticos (caso *Watergate*) son algunos de los hechos que vaticinaban un declive, sino una caída, del poder de los Estados Unidos. En este sentido, una alianza irrestricta, cercana con los Estados Unidos dejó de ser redituable para Colombia.

No obstante, los hechos demostraron que estos dos supuestos eran infundados: ni el Tercer Mundo logró revertir la distribución de poder en el sistema internacional (crisis de la deuda, por ejemplo) ni Estados Unidos perdió su poder en el mismo. Es más, cuando la fuerza de los acontecimientos mostró que la relación con la potencia era vital, en el sentido del pragmatismo que se ha planteado, se volvió al cauce de la alianza irrestricta. Los eventos a los que se hace referencia son los relacionados con el tema de las drogas ilícitas.

Así, la primera guerra contra las drogas en el país, durante el gobierno de Julio César Turbay (1978–1982), coincidió con un escándalo político generado por la cuestionada elección del candidato del partido Liberal con dineros provenientes del cartel de Medellín y con una preocupación por la *amenaza* de las guerrillas comunistas. Por su parte, vale la pena recordar que la primera guerra contra las drogas en los Estados Unidos había tenido lugar durante el gobierno de Richard Nixon (1968–1974), declarada el 17 de junio de 1971³, también en un ambiente de crisis de legitimidad del gobierno y de problemas domésticos (económicos y sociales). Entre otras, este hecho demuestra que

³ Un recuento muy completo de las guerras contra las drogas puede encontrarse en: Galen Carpenter, Ted. (2003). *Bad Neighbor Policy*, Ed. Palgrave Macmillan.

tampoco esta guerra es fruto de la imposición o de la subordinación de Colombia a los Estados Unidos.

No obstante, el hecho que Colombia hubiera convivido con el fenómeno desde la década de los años 50 llevó a una necesidad de plantear una estrategia para hacerle frente. Sin embargo, esta decisión no se concretó hasta cuando el tema no se convirtió en un problema para la estabilidad de las instituciones, de la democracia y del funcionamiento de la estructura productiva colombiana. Así, a pesar de la guerra de Turbay, que se concentró más en el tema del anti-comunismo, la primera guerra frontal contra las drogas se dio en el gobierno de Belisario Betancur, específicamente, desde el asesinato, por órdenes del jefe del cartel de Medellín, Pablo Escobar, del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, el 30 de abril de 1984.

A partir de este punto, el tema de las drogas logró concentrar la agenda bilateral entre Colombia y Estados Unidos, además que creó la necesidad —cierta, percibida o equivocada, eso tendría que debatirse aún más—, por parte de los gobiernos colombianos, sobre la conveniencia de la relación de alianza irrestricta con la potencia. Como es evidente, la inserción de este tema en la agenda exterior colombiana genera un efecto muy fuerte en las posibilidades de decisión del país respecto de la relación con los Estados Unidos. Como se habrá observado, hasta ese momento, la relación dependía de un pragmatismo en términos de la utilidad que tendría para el país la cercanía con los Estados Unidos.

El tema de las drogas ilícitas introdujo otra motivación: sin la relación especial con este país, se ponía en riesgo la estabilidad misma del gobierno, de sus instituciones y casi que la pervivencia del Estado colombiano. Además, en el juego de intereses entró un nuevo factor: el de la cooperación internacional.

II. LA COOPERACIÓN COMO NUEVO OBJETIVO DEL PRAGMATISMO: LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

El tema central de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, durante la década de los años 90, definitivamente fue el de las drogas ilícitas. Como ya se señaló, éste no sólo sirvió para *narcotizar* la agenda, en palabras de Juan G. Tokatlián, sino que también creó un nuevo objetivo del pragmatismo colombiano, expresado en la necesidad —supuesta o real— para el país de recibir cooperación proveniente de los Estados Unidos para enfrentar el desafío de las drogas ilícitas. La profundización de la guerra contra las drogas y el fin de la guerra fría llevaron a un esfuerzo económico por parte de los Estados Unidos con el objetivo de ayudar a los países aliados en su esfuerzo de erradicación y eliminación de cultivos ilícitos, así como del tráfico de estupefacientes.

No obstante, éstos no son los únicos elementos que vale la pena resaltar generados como resultado de esta guerra⁴. Otros son más o igual de relevantes y todos ellos contribuyeron a crear incentivos para que Colombia profundizara su alianza con los Estados Unidos con

⁴ Es de resaltar que no todos los efectos que se van a mencionar se originaron en los años 90. Sin embargo, sus consecuencias sí se pueden ver en esa década.

el único fin de mantener un flujo de recursos para enfrentar el desafío. El primero de esos elementos es el de la creación de una plétora de políticas y herramientas con las cuales se enfrenta el negocio de las drogas ilícitas en sus diversos eslabones⁵: la erradicación de cultivos (manual, por fumigaciones y con financiación de proyectos productivos), la quema de laboratorios, la interdicción, la persecución de la venta, distribución y consumo, la certificación unilateral de los Estados Unidos, entre muchas otras. Para poner en práctica cada una de ellas era necesario un flujo constante –y creciente– de recursos provenientes de los Estados Unidos.

Un segundo elemento es que, en la perspectiva de las autoridades, las posiciones divergentes o críticas de la visión prohibicionista debían ser sancionadas. Esto generó un problema para el caso de Colombia, que se reflejó en que aquellos gobiernos que tuvieron cuestionamientos sobre su cercanía o connivencia con el negocio de las drogas fueron los que más profundizaron y se plegaron a la guerra contra ellas. Ya se había mencionado el caso del gobierno Turbay, pero en los años 90, esto se llevó al extremo con Ernesto Samper (1994-1998).

Si se observa con detenimiento, en el gobierno Gaviria, que no tuvo mayores problemas para llegar al poder y que su legitimidad nunca

fue cuestionada, se verá que su participación en la guerra contra las drogas fue autónoma, en la mayoría de los casos, frente a las presiones o intereses de los Estados Unidos. Así, fue en ese gobierno en el que se prohibió la extradición de colombianos, por vías constitucionales; además, se aprobó la política de sometimiento a la justicia que, en la práctica, suavizaba en gran medida los castigos a los narcotraficantes y hasta se construyó el monumento a la flexibilidad de la justicia colombiana: la Catedral⁶.

Por su parte, desde la elección de Ernesto Samper se tejió un manto de duda por la publicación de algunas grabaciones que comprometían su campaña en la aceptación de recursos provenientes del Cartel de Cali. Los ingresos a la campaña se comprobaron, aunque la participación del presidente no. No obstante, los cuestionamientos llevaron a una fuerte crisis de legitimidad del gobierno tanto al interior como en Estados Unidos. Lo interesante es que la respuesta del gobierno Samper no tuvo nada de autónoma: aprobación de las fumigaciones, eliminación de la prohibición constitucional de extradición de colombianos, aprobación de la ley de extinción de dominio, entre otras. Todas estas medidas profundizaron las estrategias para enfrentar el negocio de las drogas y, además, contribuyeron a la necesidad de contar con el apoyo de los Estados Unidos en la financiación de las mismas.

⁵ Una descripción exhaustiva de la guerra contra las drogas puede encontrarse en: Thoumi, Francisco. (2002). *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*, Bogotá, Planeta.

⁶ Esta fue la cárcel en la que fue recluso el narcotraficante Pablo Escobar. Sin embargo, fue muy criticada, pues sus instalaciones se asentaron en predios concedidos por el jefe del Cartel de Medellín, además la construcción fue aprobada y financiada en parte por él mismo personaje. De igual manera, al interior de la prisión, el narcotraficante disfrutó de privilegios y comodidades sin par para ningún preso colombiano. Todo esto molestó a las autoridades estadounidenses.

El tercer elemento tiene que ver con la inclusión de las fuerzas militares en la guerra contra las drogas. Hasta la década de los 80, ésta era considerada como una cuestión de seguridad ciudadana y, por lo tanto, era enfrentada por las fuerzas de policía. Sin embargo, desde el gobierno de George H. W. Bush (1989–1993), se aprobó el uso de las fuerzas militares en los esfuerzos antidrogas, por considerar éste un tema de seguridad nacional. Lo mismo sucedió en Colombia. Así, además de la necesidad de recursos para la financiación de las políticas, fue indispensable el entrenamiento y capacitación de las fuerzas armadas colombianas.

Cuarto, la aplicación de tantas políticas simultáneas generó diversos efectos, algunos de los cuales crearon malestar en los ciudadanos. Un ejemplo de este malestar es el de la política de fumigaciones. Por ello, para enfrentar el desafío de las críticas y protestas, eran necesarios más recursos que garantizaran tanto la represión de los movimientos más radicales como la financiación de campañas educativas que explicaran los supuestos beneficios del enfrentamiento con ese negocio. Quinto, otro de los efectos secundarios fue el cambio en la estructura de producción, tráfico y distribución de las drogas. Ese cambio se reflejó, entre otros, en el paso de la integración vertical en grandes carteles propios de los años 80, a una multiplicidad de carteles que cumplían funciones específicas que no tenían una gran capacidad de exportación de drogas.

Esto, como resultará evidente, generó mayores dificultades para el ataque y control por parte de las autoridades.

Sexto, a pesar de los fracasos de la guerra contra las drogas en términos de eliminación de cultivos, reducción del tráfico y, sobre todo, consumo en las calles de los Estados Unidos, y también de Colombia, se creó una persistencia irracional⁷ por parte de las autoridades de ambos países. Ante cualquier fracaso, la respuesta de los gobiernos era la aprobación de más y más recursos con la esperanza de que éstos sí tuvieran el efecto esperado.

Un último elemento es que, debido a la persistencia en una aproximación prohibicionista, se penaliza más cualquier visión diferente frente al tema. Por ello, los incentivos se incrementaron para la consolidación de un complejo mercado subterráneo que no puede ser conocido ni por las autoridades ni, incluso, por los mismos participantes. Esto llevó a la necesidad de ampliar los lazos, ya existentes, con otros grupos o mercados ilegales. De allí, el crecimiento que, para los años 90, presenta la relación entre drogas ilícitas y conflicto armado en Colombia. Esta relación es, precisamente, el último eslabón que profundizó el concepto de pragmatismo en la política exterior colombiana, la consecuente necesidad de establecer lazos cercanos y de alianza irrestricta con los Estados Unidos y, por último, el que ha eliminado los espacios de autonomía para el país.

⁷ Si fuera racional, se partiría del análisis de costo - beneficio y se contemplarían los resultados para concluir si es o no deseable el mantenimiento de una aproximación prohibicionista. Sin embargo, lo que predominan son las consideraciones morales y del *deber ser*.

III. DROGAS ILÍCITAS Y CONFLICTO ARMADO: EL PRAGMATISMO DESDE FINALES DE LA DÉCADA DE LOS 90 HASTA HOY

*El laberinto colombiano*⁸, documento publicado por el centro de pensamiento *Rand Corporation*, es tal vez el mejor documento que describe el cambio que, desde el gobierno de Andrés Pastrana (1998–2002), se presentó en la percepción acerca de la relación entre drogas ilícitas y conflicto armado. El proceso de internacionalización del conflicto comenzó a finales del gobierno Samper. Sin embargo, no fue sino hasta el de su sucesor cuando este proceso se convirtió en la columna vertebral de la política exterior colombiana.

El documento en mención señala que el conflicto colombiano ha creado una serie de sinergias que impiden su resolución a través de un proceso de paz efectivo. La principal sinergia, para los autores, es la generada por la apropiación que, del negocio de las drogas ilícitas, han hecho los grupos guerrilleros y paramilitares. Aunque éste sea un escrito de carácter académico, describe exactamente la percepción de los gobiernos, tanto estadounidense como colombiano, desde finales de la década de los 90. Así, se estableció un punto central en la nueva estrategia internacional de

Colombia: la guerra contra las drogas no tiene un objetivo directo y único en la erradicación de esta industria. El objetivo va más allá y tiene que ver con el alcance de la paz en el país.

Ya en el gobierno de Andrés Pastrana se hizo evidente esta relación con la propuesta del Plan Colombia. Aunque éste en un principio se concibió en los Estados Unidos como una nueva estrategia de la guerra contra las drogas, en Colombia los recursos de cooperación fueron utilizados como una forma de modernizar y fortalecer las fuerzas militares⁹. Es cierto que los recursos (entrenamiento y equipo militar, en su gran parte) no podían ser usados directamente en el conflicto, pero el efecto del fortalecimiento de las fuerzas militares colombianas, según la lógica gubernamental colombiana, también tendría un efecto en términos del conflicto. De manera paralela, el gobierno adelantaba una *Diplomacia para la paz*, con el fin de buscar apoyo (esto es, cooperación) para alcanzar resultados efectivos en el proceso de paz que adelantaba con la guerrilla de las FARC.

A pesar de las críticas domésticas o internacionales frente al Plan, por su supuesto carácter militarista¹⁰, no hubo el mismo análisis sobre sus efectos en otras dimensiones de la política colombiana ni en el conflicto. El más claro de ellos es que la economía de guerra

⁸ Rabasa, Angel y Chalk, Peter. (2001). *Colombian Labyrinth. The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*, disponible on-line: http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1339/ Rand Corporation.

⁹ A finales del gobierno Samper, el conflicto tuvo un proceso de escalada en el que las fuerzas militares colombianas parecían haber perdido la capacidad ofensiva. Varios casos como las tomas, por parte de la guerrilla, de bases militares influyeron en la percepción de que la guerrilla estaba superando al establecimiento en su capacidad militar.

¹⁰ Aunque mínima, pero en el Plan existe una partida para proyectos productivos y sociales.

alcanzada por la guerrilla a través del control de las drogas ilícitas, la replicó el gobierno colombiano por la llegada de recursos frescos que han sumado un poco más de 1.300 millones de dólares¹¹. Esto incrementó los incentivos de la guerra y superó con creces los de la paz. En efecto, como se recordará, el proceso de paz fracasó ante los incumplimientos de la guerrilla y el desinterés del gobierno. Pero no sólo se incrementó la relevancia de la cooperación como estrategia principal de la política exterior colombiana. Otros dos efectos fueron igual de relevantes.

Primero, al tener el Plan Colombia un componente militar tan pronunciado y al haber sido criticado por un conjunto importante de actores estatales y no estatales en el plano internacional, el único donante importante fue el gobierno de los Estados Unidos. Así, se profundizó aún más la estrecha relación de privilegio de Colombia con ese país. Segundo, esas mismas críticas sirvieron para que en los países vecinos se generara un ambiente de preocupación¹² por el efecto derrame que podría generar una escalada del conflicto. De esta manera, se gestó una nueva característica de la posición internacional de Colombia,

consistente en la consolidación de una idea de regionalización del conflicto.

Estos dos efectos, aunque parecen ser contrarios a simple vista, en la práctica se auto-refuerzan. Por ello, comenzaron a facilitar la creación de una identidad de Colombia, que ha persistido hasta hoy, aceptada por los colombianos, pero también útil en las esferas de poder de los Estados Unidos, como país amenazado, con un gran potencial en el plano internacional. Lo interesante de esta identidad es que, para superarla, cada vez es más necesaria la cooperación internacional.

En ese contexto, fracasa el proceso de paz y su principal crítico en la campaña, Álvaro Uribe Vélez, es elegido presidente. El gobierno de Uribe Vélez (2002-¿¹³) desde un principio fue caracterizado como de mano dura, por su propuesta de la política de seguridad democrática. En este gobierno, dos cambios impactaron en la relación drogas ilícitas-conflicto interno y, por supuesto, en la relación con los Estados Unidos.

El primero de ellos fue la inclusión de Colombia en la guerra contra el terrorismo del presidente George W. Bush (2001-2009). Esta también ha sido una decisión que los

¹¹ Las cifras no son claras y dependiendo de la fuente se dan diferentes estimados. Sin embargo, el plan original se planteó con un costo inicial de más de 7.000 millones de dólares. De esos, el gobierno colombiano solicitó 2.300 millones a los Estados Unidos. La partida inicialmente aprobada por el Congreso estadounidense fue la cifra mencionada arriba.

¹² Sin embargo, es claro que esa no fue la única motivación de los países vecinos para criticar y oponerse al Plan Colombia. También recuérdese que es el período de mayor inestabilidad en la región. Además, que la llegada masiva de recursos a Colombia, desplazaba a países que, como Bolivia y Ecuador, también habían sido recipientes acostumbrados de los recursos provenientes de los Estados Unidos.

¹³ En el momento de escribir estas líneas no es claro el futuro de Colombia, pues no se sabe si el presidente Uribe permanecerá en el poder más de los ocho años establecidos.

críticos han considerado es producto lógico de la subordinación de Colombia a Estados Unidos. Sin embargo, esas críticas olvidan que el presidente Uribe consideraba, desde los inicios de su campaña, mucho antes de los atentados en Washington DC y Nueva York, que las guerrillas colombianas eran grupos terroristas. Asimismo, el gobierno colombiano había logrado incluir en la lista de grupos terroristas, no sólo a las guerrillas, sino también a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). En realidad, haber incluido al país en la guerra contra el terrorismo era una forma más de estrechar la relación con los Estados Unidos, pero fue una decisión racional y autónoma del gobierno colombiano.

El segundo cambio tuvo que ver con la inclusión, y sujeción (subordinación sería el término ideal) del tema comercial, como una nueva forma de cooperación. El proceso de negociación de un Tratado de Libre Comercio entre los países andinos (Perú, Ecuador y Colombia) y Estados Unidos ha sido presentado, en el escenario colombiano, como un esfuerzo más frente a la guerra contra las drogas y como una estrategia para arrebatarle a los actores del conflicto la masa crítica de la que necesitan para reclutar más hombres y para participar del negocio de las drogas.

En este sentido, los diferentes temas de la agenda bilateral se han convertido en expresiones de la guerra contra las drogas y del conflicto colombiano. Por ello, en los últimos años, los estudios sobre política exterior colombiana han señalado una creciente *securitización* tanto de las relaciones como de la agenda.

Pero ese no ha sido el efecto más relevante. De hecho, este proceso de *securitización* y el

tipo de inserción que Colombia ha preferido, que se basan en la creación de una identidad de país amenazado y país amenaza, han incidido en la creación de un consenso en torno a la idea que es necesaria la cooperación internacional para la solución de los asuntos problemáticos. Bajo esa lógica, la fuente principal de cooperación a través de recursos líquidos, de entrenamiento y de equipamiento es y ha sido el gobierno de los Estados Unidos. Por ello, por encima de cualquier otra consideración debe tenerse una relación de alianza con este país y, en muchos casos, plegarse a sus peticiones, intereses y recomendaciones. Así, de unas decisiones que partieron de consideraciones claramente pragmáticas, Colombia ha consolidado una relación basada en la subordinación.

CONCLUSIÓN

En el análisis de las relaciones Colombia-Estados Unidos se ha partido, en general, de una concepción proveniente de la teoría de la dependencia en la que, al ser Estados Unidos una potencia, Colombia, por una situación natural, ha estado subordinada a los intereses intervencionistas del país del norte y ha tenido que dejar de lado sus propios intereses.

Esta visión, se ha planteado en este escrito, no puede estar más lejos de la realidad. Lo que se ha demostrado es que Colombia ha mantenido sus intereses en la relación y que ha preferido fortalecer la alianza con los Estados Unidos por consideraciones pragmáticas. Sin embargo, cuando ese pragmatismo, la utilidad en la relación, comenzó a verse expresado en la consecución de recursos de cooperación, se

crearon incentivos que llevaron a una cada vez mayor profundización de la relación.

En últimas, la mezcla entre problemas reales en Colombia, la creación de una identidad específica en el sistema internacional y la llegada de recursos de cooperación provenientes de los Estados Unidos llevó al paso de una situación de pragmatismo y conveniencia a una de mayor subordinación. Lo interesante es que éste no es un estado natural de la relación sino más bien una desviación de la misma. Por ello, la recuperación de la autonomía colombiana reside en la creación de un nuevo consenso en el que se reconozca que los problemas de Colombia tienen solución en Colombia. Ese es el verdadero asunto por analizar.

Garay Vargas, Javier Leonardo.

“Un recorrido por las relaciones Colombia-Estados Unidos: del pragmatismo a la subordinación”, en *Oasis*, 2009, núm. 14, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 71-81.

Los Estados Unidos de Obama: entre el idealismo y el regreso al *containment* sin enemigo global*

Ricardo García Duarte

Profesor de ciencia política de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: ricardo.garcia@uexternado.edu.co

INTRODUCCIÓN

Cuando se posesionó, ya hace mucho más de un año, el presidente 44 de los Estados Unidos, Barack Obama, ratificó lo que no se había cansado de anunciar durante la campaña electoral; es decir, que en el campo de los asuntos exteriores, su nación cambiaría de orientación. Afirmaciones como *“pueden estar seguros de que América es la amiga de cada nación y cada hombre, mujer y niño que persigue un futuro de paz y dignidad y de que estamos listos a asumir el liderazgo una vez más”*, trazaban intencionalmente el sentido de su posición.

La sugerencia estaba clara: preferiría la diplomacia al enfrentamiento militar. Ese sería el norte de la Administración que él mismo comenzaba a dirigir desde el 20 de enero.

Con lo cual ofrecía de inmediato un contraste neto con los ocho años de la Administración Bush.

Esta última había lanzado a la superpotencia norteamericana al vértigo de dos guerras de ocupación, la de Irak y la de Afganistán. Así mismo, había sobrepuesto la razón bélica a las garantías y libertades individuales, lo que se inscribía finalmente en una nueva doctrina de guerra activa frente a los enemigos. Lo había hecho en compañía del círculo de sus amigos neo-conservadores, quienes con él se tomaron la política internacional de los Estados Unidos.

Para afirmar sus intenciones, después de hacer el juramento sobre una ennoblecida Biblia lincolniana del siglo XIX, el presidente Obama declaró que cerraría la cárcel de Guan-

* Artículo recibido el 9 de diciembre de 2009. Aceptado el 3 de febrero de 2010.

tánamo, lugar de violación de los derechos humanos y que, además, retiraría las tropas emplazadas en territorio iraquí.

Con estas dos decisiones soltadas al sople de los gélidos aires del invierno washingtoniano, se desmarcaba nítidamente de una política internacional que, como la de Bush, había llenado de descrédito a los Estados Unidos, según lo indicaban las encuestas en muy variados países de la geografía universal¹.

Meses más tarde, permitió que continuaran las investigaciones judiciales sobre la responsabilidad de los altos funcionarios del gobierno anterior a causa de su lenidad respecto de las faltas y delitos cometidos contra los derechos humanos. De esa manera no escuchó las voces interiores que llaman siempre a preservar el motivo superior de la *raison d'état* ni los clamores que desde distintos flancos le pedían cancelar la investigación. Fijaba así, ya no únicamente sus diferencias con la Administración Bush, sino también la voluntad de provocar una reorientación de más hondo calado en la política internacional de Estados Unidos.

Al no echar pie atrás, pese a las presiones provenientes del conservadurismo republicano, el Presidente se mantenía en la misma línea que había proclamado en su discurso de posesión, la de que por más altas que sean las exigencias de la guerra contra un enemigo, no eran ellas un pretexto suficiente para traicionar los valores del constitucionalismo liberal y los derechos humanos. Fundamentos estos que forman el material de identidad con el que la

nación norteamericana se reconoce a sí misma como una democracia. En su pensamiento se caía de su peso como falsa, “*la elección entre la seguridad y los ideales*”, según lo expresó en su discurso de posesión.

Esta manifestación, hecha casi con los trazos indelebles de una declaración de principios, iría en el sentido de reintegrar los fundamentos del constitucionalismo democrático y la revalidación de los derechos, como un componente mayor de una política internacional que a menudo los ha ignorado. Y que durante algunos períodos como los de la Administración Bush, simplemente los degradó.

Al recuperarles un estatuto superior, a los principios liberales y democráticos, se podría estar asistiendo a un *giro idealista* en ese campo, por el contrario minado de *realpolitik*, como es el de los “asuntos exteriores”. Otras orientaciones, sin embargo, se atravesaban en un sentido contrario. Las necesidades que tienen los Estados Unidos de enfrentar como superpotencia global conflictos de diversa índole en distintas áreas del planeta. El peso de sus fantasmas internos de hegemonía. Las urgencias imperiosas de encontrar y descifrar enemigos para mantener avivados y bien dirigidos sus reflejos felinos de gran potencia. Son todos ellos factores que llevan por otro lado al Estado norteamericano a alentar ese realismo que reproduce las estrategias decantadas de control geopolítico. Las mismas que sitúan la seguridad nacional como el eje de su conducta en las relaciones internacionales.

¹ Para un análisis sobre la importancia que tiene el prestigio en el poder de un país, véase Van Ham, Peter. (2001). “The rise of the Brand State”. *Foreign Affairs*, Sept.-Oct., vol. 80, No. 5.

Así, el ejercicio de la diplomacia antes que el de la guerra, la restitución de los derechos civiles y políticos como componente internacional; pero también la reincidencia inercial en la ubicación de enemigos que revaliden la afirmación de la seguridad, y el control estratégico de carácter planetario; son todos elementos que se desplazan internamente en la composición de una nueva política internacional norteamericana. La misma que deberá traducirse en una doctrina, la de Obama, fluctuando entre un giro hacia el idealismo liberal y el regreso al viejo *containment*, doctrina de contención propia de la Guerra Fría, pero ahora bajo la nueva circunstancia de que el enemigo global que estuvo encarnado en otra superpotencia carece ya de existencia material.

Fluctuaciones que a la vez reflejan necesidades, retos y derivaciones pragmáticas en la conducta de la presente Administración norteamericana, lo cual habrá de analizarse en el presente ensayo a través de cuatro partes; a saber: 1. ¿De la guerra a la diplomacia? 2. Oscilaciones y mezclas entre el idealismo y el realismo. 3. Estados Unidos como única superpotencia: ¿cooperación o unilateralismo bélico? 4. Sistemas y modelos en un orden descentrado.

1. ¿DE LA GUERRA A LA DIPLOMACIA?

El presidente Obama ha insistido en que los conflictos internacionales deben ser abordados mediante la diplomacia, no necesariamente mediante la guerra. Lo ha sostenido sin duda haciendo referencia a las guerras activas y también a las potenciales, sobre todo a las que aún asuelan diversas regiones del planeta. Lo ha dicho, teniendo en mente los grandes con-

tenciosos que separan a algunos países díscolos frente a lo que se ha conocido hasta ahora como el mundo occidental. En aspectos tan espinosos como el armamentismo nuclear. Pero lo ha proclamado pensando especialmente en el hecho de que su propio país sostiene dos guerras en sendos países; ambas en mora de ser liquidadas, aunque también las dos mucho más prolongadas de lo que inicialmente pudieron prever los estrategas estadounidenses.

Las anteriores, son todas ellas razones de peso para suponer que cuando el presidente Obama defiende la idea de hacer hincapié en la diplomacia dentro de los conflictos, es porque pretende imprimirle a la política internacional de su país un viraje radical, en esa su composición interna, constituida por la *guerra* y por la *paz*, o por la *estrategia* y por la *diplomacia*, que es otra forma de decirlo. Doble composición ésta que, bajo cierta perspectiva, define aún en alto grado el sentido de las relaciones internacionales.

Diplomacia y estrategia como formas de la política

La diplomacia y la estrategia son las dos caras de una misma moneda. Como en el rostro de Jano, ambas deciden las dos miradas clásicas de unas relaciones internacionales, vertidas sobre todo en forma de flujos de poder, en razones de Estado y en equilibrios de fuerza; como en gran parte lo han sido y lo siguen siendo las relaciones propias de un sistema interestatal, de carácter tradicional.

En su “chef d’œuvre”, *Guerra y paz entre las naciones*, Raymond Aron mostró cómo en ese orden interestatal, las relaciones de poder

—esto es, las relaciones políticas— estaban constituidas, a la vez, por la estrategia militar y por la diplomacia. El estratega y el diplomático, encarnaban ambos el conjunto de acciones que hilvanadas iban tejiendo el real material de que está hecha la política internacional de cualquier Estado.

Con la estrategia militar, este último organiza la serie de operaciones que deben conducir a doblegar al enemigo; a hacerlo retroceder o a disuadirlo cuando menos; o a neutralizar su ataque. Con la diplomacia, en cambio, el Estado conduce el conjunto de negociaciones que asegura la paz, a través muy seguramente de concesiones mutuas. En palabras de Aron, la diplomacia podría ser considerada como “*el arte de convencer sin emplear la fuerza*”, mientras que la estrategia debiera ser considerada “*como el arte de vencer con los menores costos*”. (Aron, 1984).

En ese sentido, la estrategia y la diplomacia no son unidades de acción desconectadas o que sigan rumbos y lógicas separadas. “*La estrategia y la diplomacia estarán ambas subordinadas a la política, es decir, a la concepción que del interés nacional se forman la colectividad o los responsables que la dirigen* (Ibid., 1984). Siendo distintas, se desenvuelven inevitablemente unidas. Cada una dotada de un objetivo y de una lógica específicos, se entremezclan en esa aleación que es la política exterior; es decir, la relación de poder con los demás estados.

La continuidad entre la guerra y la política

Se trata de una relación, en la que también, sin remedio, se asocian la política y la guerra. Antes de Aron -mucho antes, en pleno siglo

XIX- Carl Von Clausewitz, el gran tratadista de la guerra, había rematado sentenciosamente sus estudios históricos, sociológicos y filosóficos sobre este tema con la célebre frase según la cual, “*la guerra es la continuación de la política por otros medios*”. Definición ésta que suponía un punto teórico de equilibrio entre la realidad histórica y la designación de un tipo-ideal; es decir, entre los hechos y el *cómo debiera* ser normalmente la guerra entre los estados.

Con tal proposición teórica, Clausewitz señalaba la existencia de un *continuum* entre *política* y *guerra*. Desde la una se hace la transición hacia la otra. En el principio de la guerra está el interés político, el motivo del poder; pero así mismo, en su desarrollo discurre la lógica de la política o al menos debe discurrir.

Así, la guerra con su dinámica de violencia, con esa voluntad condesada de victoria, le reserva un lugar de privilegio al estratega militar. Sólo que por la lógica política que envuelve, le guarda un estatuto aún mayor al estadista; en cuyas manos reside finalmente la capacidad para decidir la declaratoria de la guerra o de la paz.

Si la política, con las relaciones de poder que la caracterizan, con el choque de voluntades que encierra, preside la guerra; entonces, la traducción de todo ello en el campo de las relaciones internacionales, es la de que la política se desdobra en dos flujos de acción. El de la diplomacia y el de la estrategia militar. Ambos se orientan en el sentido de vencer a los estados adversarios o en el de entenderse con ellos. Como si se tratara, así mismo, de flujos que reconvertidos en dos dimensiones de una conducta superior le dan sentido unificado al interés de un Estado frente a los otros.

Ambas dimensiones están situadas, por otra parte, una frente a la otra. Unidad y mezcla. A la vez complementarias y contradictorias, sirven al mismo fin; aunque el acento que se ponga en una de ellas disminuye, sin embargo, la intensidad con la que se trabaja la otra.

Sin alejarse de ese campo magnético de disputas y de atracciones mutuas—el de las relaciones interestatales—, el hincapié puesto en una de esas dos dimensiones modifica la política internacional. En ese sentido, la manifestación del presidente Obama de poner el énfasis en la diplomacia y no en la guerra—lo que no quiere decir en modo alguno que se olvide de esta última—, estaría significando una reorientación en la potencia americana; quizá un giro hacia ese tópico en las tradiciones de la política internacional, como es el de la inclinación hacia el idealismo; sello político, jurídico y moral, en el que el intervencionismo o la hegemonía de un gran poder se articulan con propósitos o principios simbólicamente plausibles, como son la paz, la ley o la cooperación mutua.

2. OSCILACIONES Y MEZCLAS ENTRE EL IDEALISMO Y EL REALISMO

La insistencia del presidente Barack Obama en apelar al recurso de la diplomacia antes que al de la guerra hace parte quizá de las variaciones de largo plazo dentro de las líneas de la política internacional en un país poderoso, que adoptó desde su nacimiento como nación libre el esquema de un régimen interno basado en el constitucionalismo liberal.

Pero que muy pronto puso a su cuenta la carga misional de potencia hegemónica en el mundo. Y lo hizo con un intervencionismo

estratégico de orden planetario, aunque al mismo tiempo mantuviera un sistema democrático liberal en su interior. Pluralista por dentro; hegemónica por fuera.

Entre esos dos planos, el interno y el externo—contradictorios en cierto sentido—, la política exterior ha oscilado entre dos tendencias; la *idealista*, más cercana ésta a la mentalidad liberal afincada en los principios constitucionales internos; y la *realista*, más próxima ella al espíritu conservador, asociado con la defensa de la seguridad nacional por encima de todo.

Ilusiones y fracasos del viejo idealismo

El punto de referencia más visible de la tendencia idealista está representado—quién lo duda— por el presidente Woodrow Wilson; y por sus 14 puntos que a manera de tesis formuló como fundamentos de la política internacional de la joven potencia, en momentos por cierto en los que finalizaba la I Guerra Mundial; y comenzaban a pasar a la historia los viejos imperios militares y conservadores—el otomano, el austrohúngaro y el ruso—; y desde luego el militarismo prusiano-alemán, que era el directamente derrotado.

La necesidad de una paz concertada se ponía al orden del día. Lo cual venía a constituir el núcleo político y ético sobre el cual podría girar la propuesta de una política internacional no basada ya en la fuerza de los poderes imperiales, como ocurrió en el siglo XIX, sino en cierta medida en los fundamentos del liberalismo moderno.

La democracia podría proyectarse hacia el exterior. De ese modo, la paz descansaría sobre otras bases. Las de una concertación, alejada

de la “*diplomacia secreta*” que se fundara en la “*libre determinación de los pueblos*”, y que al final diera paso a una “*Asociación general de naciones, a constituir mediante pactos específicos con el propósito de garantizar mutuamente la independencia política y la integración territorial, tanto de los Estados grandes como de los pequeños*” (Wilson: discurso del 8 de enero de 1918).

La ilusión de Kant expresada 120 años antes en Europa, tendría por fin una oportunidad. El programa de Wilson —sus 14 puntos— sentaba como base de las nuevas relaciones internacionales los principios del derecho, de la ley y de la justicia; y colocaba como horizonte de propósitos la consecución de la paz concertada mediante una organización internacional, a la manera de un contrato social y no mediante un mero equilibrio de fuerzas.

Nada de esto se pudo realizar —ya se sabe—. Todo fracasó. La emergencia del nazismo, la II guerra mundial, después y la guerra fría, ofrecieron el contexto para que se impusieran las más crudas pautas de un realismo de Estado (compartido por demócratas y republicanos) que, salvo uno u otro matiz, se puso en vigencia desde entonces. Lo cual significó un casi inexistente margen para el idealismo, el cual estuvo más bien desacreditado, aunque tuvo algunas manifestaciones positivas con Franklin Delano Roosevelt, en razón de sus posturas frente al peligro fascista, y por su aceptación animada del proyecto que por fin se convertiría en las Naciones Unidas.

La figura que va a significar —quizá— una tentativa mayor de excepción frente al realismo dominante entre 1922 y 2008 va a ser Jimmy Carter, presidente por un solo período, entre 1978 y 1982. Mezclando sus valores pluralistas

de pastor protestante y los del constitucionalismo liberal, intentó erigir la defensa de los derechos humanos en el núcleo de la política internacional de los Estados Unidos. Lo cual contrastaba sin duda con los últimos 80 años, en los que las administraciones norteamericanas parecieran haberse apropiado de ese espíritu de cálculo frío consignado en la frase —entre ingeniosa y cínica— de un presidente de la General Motors: “*los Estados Unidos de América no tiene amigos, sólo tiene intereses*”.

Si en 1918 el presidente Wilson cifraba sus esperanzas de paz duradera en una organización de naciones; y si en 1979, Carter re-creditaba la defensa de los derechos humanos como el impulso interno que animara la política internacional, Obama, 90 años después del primero, y 30 después del segundo, ha recuperado —en el discurso— la validez de los derechos como principio que prevalece por sobre los intereses de la guerra. Además, ha manifestado su compromiso con la empresa de revitalizar a las Naciones Unidas después de por lo menos cinco lustros de semi-abandono, o al menos de desidia, frente a la suerte de esta organización mundial.

Del descrédito idealista a la restitución de sus postulados

Este último compromiso, la revalidación de las garantías y los derechos constitucionales como componente de las relaciones internacionales y, por sobre todo, la promesa de privilegiar la diplomacia, constituirían los elementos de un giro real en la política de una superpotencia, que de ese modo pasaría a restituir los principios del régimen interno, si no en forma pre-

eminente frente a la lógica de la fuerza y frente al factótum de la seguridad nacional, al menos en un plano de igualdad con esta última.

Quizá no se trate de un giro real hacia una política idealista, pero sí del intento por incorporar con mayor intensidad los principios de la política interna a la política siempre realista de una superpotencia, ya ubicada frente a los retos de un mundo cada vez más globalizado y no bipolarizado; pero que sigue enfrentando los desafíos del control en un mundo, después de todo, fragmentado y conflictivo (Klare, 2001).

3. EE.UU. COMO ÚNICA SUPERPOTENCIA: COOPERACIÓN O UNILATERALISMO BÉLICO

Obama ganó su elección exactamente diecinueve años después de que cayera el Muro de Berlín; y apenas siete años luego de que fueran derrumbadas por un ataque terrorista las Torres Gemelas del World Trade Center, en pleno corazón de Manhattan.

Su misión de redefinir la política internacional norteamericana es un reto al que la historia lo emplaza. Han pasado veinte años de haber terminado la guerra fría; pero también ocho años después de que los Estados Unidos fueran objeto del más terrorífico ataque jamás recibido en el territorio continental. Por cierto, también transcurrieron dos administraciones consecutivas de George W. Bush, con sus doctrinas de *guerra preventiva* y de *guerra infinita*; las cuales en cierto sentido rompían con algunos de los postulados centrales propios de las últimas doctrinas de seguridad externa que guiaron la política de la superpotencia norteamericana a lo largo del siglo XX.

Estos tres episodios —el fin de la Guerra Fría, el 11 de septiembre y el cambio de doctrina militar por la Administración Bush— son los hitos que marcan retrospectivamente el camino de virajes bruscos y de tanteos pesados, ejecutados hasta ahora. Después de ellos, Obama ha quedado obligado a construir el horizonte de su política dentro de un orden internacional nuevo; aún cambiante y fluido. Un orden en el que por lo demás coexisten orientaciones de sentido y de fuerza, desiguales y contradictorias.

Ya han transcurrido veinte años desde cuando se hicieron clamorosamente visibles los signos que abrían unas nuevas estructuras en el orden internacional; ya sin la bipolaridad avasallante que marcó profundamente al mundo durante por lo menos cincuenta años del agitado siglo XX. Siglo que, por otra parte, finalizó brusca y prematuramente por las mismas calendas; esto es, en 1989, año en el que el Muro de Berlín se vino abajo como piezas de dominó, según la representación alegórica que en su momento se le hizo al acontecimiento; precediendo, por otra parte, casi de manera inmediata a la implosión de la Unión Soviética.

Variaciones de doctrina en la post-guerra fría

Durante estos veinte años se han alternado distintas orientaciones en la política internacional de los Estados Unidos, la superpotencia que quedó en pie dentro de un orden inédito, sin que todavía haya vertebrado una política única de cara a los retos del futuro.

Con la Administración breve de George Bush, padre, unos Estados Unidos eufóricos

pretendieron afirmar —mediante la combinación de la concertación multilateral y del intervencionismo militar— su condición de superpotencia global, capaz de jugar el papel de árbitro mundial apoyado en su poder bélico y en su fuerza de liderazgo.

Lo hizo a través de la gran coalición que consiguió organizar el primer Bush para obligar a Irak a regresar a su territorio después de la invasión a Kuwait; invasión ésta que por otra parte ponía en evidencia la aparición de países indisciplinados dispuestos a provocar conflictos locales o a disputar hegemonías regionales; o en todo caso a desafiar la capacidad de respuesta del *Great power* sobreviviente, ahora que se había quebrado la férula con la que el mundo bipolar imponía el orden.

La Administración Clinton, a su turno, mantuvo ese criterio pragmático y flexible que indica transitar por el sendero diplomático de informar a sus aliados y de consultarlos, pero dejando clara la advertencia (de tipo excepcional, pero fundamental al mismo tiempo) en el sentido de que los Estados Unidos se *reservan el derecho a tomar decisiones de carácter militar, en cualquier parte del mundo, cuando consideren que su seguridad está en riesgo*. Y de hacerlo sin consultar a nadie. Es decir, mantuvo, una línea de multilateralismo en condiciones normales, y de ejercicio de la diplomacia; pero también se guardó el derecho de desencadenar el intervencionismo militar, cuando quiera que surgieran circunstancias de excepcionalidad; desde luego autorreferenciadas, o sea que sean reconocidas

según el criterio de los propios responsables del poder en los Estados Unidos.

En la primera perspectiva, el presidente Clinton adelantó gestiones eficaces en favor de una solución final para la nueva guerra en los Balcanes, en la que se enfrentaban Bosnia-Herzegovina y la antigua Serbia. En la segunda perspectiva autorizó bombardeos de represalia contra Sudán, bajo el pretexto de que se trataba de destruir depósitos de armas, cuando en realidad el blanco lo terminaron constituyendo objetivos de carácter civil².

Con la llegada de George Bush, hijo, a la presidencia de Estados Unidos sobrevino un viraje radical en la política exterior, ya nada pragmático; y, en cambio, provisto de una carga doctrinaria intensa, conservadora y regresiva; matizada por cierto con tintes ideológicos de carácter religioso y misional.

Que no guardaba correspondencia —hay que decirlo— con las expectativas más generalizadas tanto en los medios diplomáticos del mundo como en muchos de los sectores de la opinión pública norteamericana, la misma que tiene que ver con los medios de comunicación más influyentes o con los especialistas políticos más reconocidos. Entre muchos de éstos, se alimentaba la expectativa de que unas dosis buenas de concertación, de política multilateral y de cooperación, podrían moverse como las líneas axiales que definirían la política internacional de una superpotencia que, en principio, debería asumir un papel de líder en un mundo en el que la interdependencia económica y

² Para un análisis sobre la Administración Clinton, véase Hendrickson, David. (1994). "The recovery of internationalism". *Foreign Affairs*, Sept.-Oct., pp. 26-43. También: Walt, Stephen. M. (2000). "Two cheers for Clinton's foreign policy". *Foreign Affairs*, Mar.-April, vol. 79, No. 2.

social emergería al primer plano. Lo cual sería la contrapartida de un eclipse paulatino en las relaciones de fuerza y en los enfrentamiento militares de alcance global.

Esto es: un papel de líder. No del simple gendarme mundial. O del país que amenaza, presiona o enfrenta militarmente a los enemigos reales o a los que se inventa para mantener su condición de poder en el orden internacional. Una potencia que podría seducir en vez de hacerse temer³.

Miradas optimistas, análisis para el nuevo orden

Hacia finales de los años 90, Samuel Huntington, un pensador influyente, pero en ningún modo sospechoso de liberalismo, publicó en *Foreign Affairs* un artículo en el que planteaba, en un tono moderado, pero en una dirección inequívoca, la necesidad de que los Estados Unidos asumieran su nuevo papel con el instrumento de la concertación, a fin de mantener los adecuados equilibrios frente a diversos estados, cada uno de ellos dotado con ventajas de diferente índole (Huntington, 1999).

Por la misma época, cuando se aproximaba el fin del período Clinton, Richard Haas, un destacado analista del Council of Foreign Police, escribía otro artículo en la misma revista. Al reflexionar sobre el momento que se avecinaba, calculaba que la *cooperación* podría convertirse en un eje fuerte de las nuevas re-

laciones internacionales desarrolladas por su país, mientras el intervencionismo militar valdría, solo o primordialmente, para las acciones humanitarias, las que adquirieron pertinencia después de que Estados Unidos interviniera con miras a favorecer una solución a la cruel y fratricida guerra que azotó a los Balcanes.

Quizá un analista como Richard Haas guardara, sin confesarlo, la esperanza de que en caso de ganar un candidato como el entonces vice-presidente Al Gore, pudiese desarrollar una política menos pragmática, menos ambivalente y moderada –digamos, más idealista– que la del presidente Clinton, de acuerdo con las exigencias de un mundo cada vez más globalizado (Haas, 1999).

La guerra preventiva

No fue así. No ganó el vicepresidente Gore y, por lo demás, no se sabe si hubiera desarrollado una política con ese tono y en esa dirección. El caso es que por unos cuantos votos, confirmados en el último conteo en el Estado de La Florida, se alzó con la presidencia George W. Bush, quien además llegaba acompañado por un grupo de neo-conservadores, los mismos que tenían preparada una doctrina en la que el papel de Estados Unidos consistía en cumplir, mediante la fuerza, con la misión cuasi religiosa de derrocar a algunos regímenes considerados peligrosos.

³ Para un análisis sobre la Administración Bush puede verse: Gaddis, John Lewis. (2005). "Grand strategy in the second term". *Foreign Affairs*. Jan., Feb., vol. 84, No. 1, pp. 2-15. Y para una defensa doctrinaria de la política de Bush: Kagan, Robert. (2003). *Poder y debilidad*, Madrid, Taurus.

En esa perspectiva, habría que llevar en andas de los tanques de guerra a las instituciones democráticas para aclimatarlas en *las tierras del mal*; expresión ésta de connotaciones maniqueas, tan del gusto del antiguo presidente republicano Ronald Reagan. En otras palabras, Estados Unidos se insuflaba de un nuevo alien-to imperial (Ikenberry, 2002).

Tal lenguaje suponía un cambio severo en la doctrina de seguridad. Ya no cabía la doctrina del *containment* (la contención), destinada, por si se ha olvidado, a detener el avance de la Unión Soviética y del bloque comunista⁴, cuyo colapso daba paso, en los 90, a una situación de incertidumbre en la que los gobiernos norteamericanos parecían extraviarse en vacilaciones o en posturas confusas, sin atinar a la formulación de una nueva doctrina (Haas, 1995).

Con el arribo de George W. Bush a la presidencia, ni la *contención* ni la *respuesta gradual* o la *represalia medida*, doctrinas éstas del orden táctico en el nivel planetario, y previstas para detener al enemigo ideológico, eran ya suficientes. Ahora, sin esperar los avances del “enemigo”, había que golpearlo militarmente; había que hacerlo con cualquier régimen contrario a la civilización política o cultural apoyada por Occidente.

Aunque no fuera materialmente un peligro factual, bien podría significar un riesgo potencial para la seguridad norteamericana o para la de sus aliados. La definición del peligro potencial la establecían obviamente los propios círculos norteamericanos del pensamiento

estratégico. Lo cual no impedía ciertamente que también los escogidos como enemigos esgrimieran a su turno una retórica desmesurada acompañada con gestos de desafío para hacerse merecedores del señalamiento y de la estigmatización por parte de los estrategas en el poder; ansiosos por descubrir nuevos enemigos, una vez eclipsado el rival comunista.

Las Torres Gemelas y el desafío terrorista

En medio de este diseño estratégico destinado a doblegar a regímenes desafiantes como los ya mencionados Irak, Afganistán, Irán y Sudán, irrumpió de una manera brutal e inesperada, el mayor golpe terrorista en la historia; esta vez contra los propios Estados Unidos, en el corazón mismo de los centros simbólicos de su poder mundial.

La estrategia se mostraba en disposición de ser ejecutada; la doctrina estaba lista. El ataque de Al-Qaeda, siendo terrible, solo vino a confirmar la necesidad del viraje cuasi fundamentalista que conducía a golpear misionalmente al enemigo antes de que éste atacase. Sirvió de confirmación a la doctrina aunque en realidad no se tratase de otro Estado, sino de un grupo de terroristas sin soberanía política, pero con presencia ubicua en diversos estados, los que serían considerados como reinos del mal por el círculo neo-conservador de los Estados Unidos.

De esta manera, la necesidad de defender la seguridad parecía coincidir con los anhelos

⁴ A propósito de *Containment*, véase: Kissinger, Henry. (1994). “Reflections of Containment”. *Foreign Affairs*, May-June, vol. 73, No. 3, pp. 113-130.

de la nueva Administración, destinados a implementar la doctrina de la “guerra preventiva”. Habría que desencadenarla contra todo aquello que pudiese representar una amenaza para la nación norteamericana. El peligro real era el terrorismo integrista. El potencial, quedaba radicado en los estados que presunta o realmente albergasen a los terroristas. La guerra preventiva se convertía en “guerra infinita” contra estos últimos. Pero esta guerra infinita, retornaría a ser guerra preventiva y real contra los estados que pudiesen tener algún vínculo con los terroristas.

La lista de enemigos

El primer enemigo, señalado con anticipación, era Irak; aunque muy poco tuviese que ver con el ataque terrorista o con Al-Qaeda. El pretexto consistió en lo que resultó ser una simple mentira; a saber, el hecho de que en su territorio el régimen de Saddam Hussein guardaba depósitos colmados con armas de destrucción masiva.

Más asociado con el integrista terrorista podría estar en efecto un Afganistán en manos de los talibanes, por lo que la llegada de éstos al poder fue la razón que encontró la Administración Bush para desatar su segunda guerra. Su objetivo era la ocupación territorial y el derrocamiento del régimen, a fin de encontrar las condiciones que le permitieran eliminar Al-Qaeda, y al mismo tiempo reducir las bases del integrismo islámico desde las cuales pudieran lanzarse ataques contra Estados Unidos u otros países.

El lanzamiento de dos guerras de ocupación encarnaba la represalia esperada de una

superpotencia frente a un ataque como el de las Torres Gemelas de Manhattan. Materializaba así mismo la nueva doctrina de la “guerra preventiva”, forma novedosa y a la vez premoderna propia de un orden imperial que consigue la seguridad en sí mismo, atacando para someter, antes de ser atacado o antes siquiera de que corra el riesgo de un ataque contra su seguridad militar o territorial.

Sin bipolaridad y con globalización

La guerra preventiva parecía contradecir sin miramientos las tendencias integradoras que se dibujaban en la marcha de un nuevo orden internacional. Solo que el terrorismo integrista de Bin Laden, el de Al-Qaeda, también parecía, desde otro ángulo, contradecirlas de una manera brutal.

Las tendencias en el orden internacional se han orientado no solo en el sentido de poner fin a las estructuras del equilibrio bipolar. Su desaparición y la caída del comunismo burocrático han coincidido, así mismo, con la manifiesta emergencia de los intensos procesos de una globalización, en la que no solo se multiplicaron asombrosamente los intercambios económicos y culturales más allá de las fronteras nacionales, sino en la que se modificaron sustantivamente las coordenadas mundiales del tiempo y del espacio (Castells, 1996).

En consecuencia, aparecieron *un sentido nuevo*, otra *ubicación*, otra *duración*, y en definitiva otra significación de los flujos internacionales de todo tipo. De un modo y con una intensidad tales, que por fuerza han quedado redefinidas las antiguas unidades políticas y territoriales de soberanía nacional, los Estados-

Nación. Unidades de soberanía que por cierto han quedado integradas dentro de macro-estructuras de alcance mundial, si bien éstas toman forma trasversalmente por sectores, como la economía global, la tecnología, la cultura y hasta la misma política transnacional⁵.

De esta manera, el fin de la guerra fría y la globalización, eran fenómenos que parecían traer una mezcla de dos sistemas que superponiéndose, cada uno dueño de su propia lógica, no encontraban finalmente un centro fuerte que obrase como unificador de sentido.

En el artículo, ya evocado, Huntington planteaba que el nuevo orden se caracterizaba por una combinación de la tendencia al unipolarismo y la tendencia que conducía al multipolarismo, con tal de que se tuviesen en cuenta no un único factor de poder sino varios, repartidos en forma desigual entre los distintos estados.

Antes, en 1992, James Rosenau había conducido su análisis acerca de un *nuevo orden* sometido a turbulencias, en el sentido de caracterizarlo como una mezcla de tendencias. Las cuales daban lugar a la coexistencia de dos sistemas: el antiguo sistema interestatal, nacido de la Paz de Westafalia y vigente durante los últimos 350 años y un nuevo sistema de tipo policéntrico, este último apoyado en la multiplicidad de actores no necesariamente estatales; con unas lógicas de acción además que rebasaban las conductas de las unidades nacionales clásicas (Rosenau, 1992).

Por su parte, otro influyente académico, Joseph Nye, proponía lo que equivaldría al corolario de los anteriores planteamientos; a saber, el hecho de que tales cambios globales colocaban a una superpotencia como Estados Unidos ante la siguiente alternativa: el *softpower* o el *hardpower*. El primero, es una especie de “poder blando”, una opción cada vez más viable en razón de las tendencias a la interdependencia económica, política y cultural. El segundo es el “poder duro”, es decir, el de la potencia que no reconoce sino la fuerza y los equilibrios de poder (Nye, 2003).

La salida escogida por Bush, hijo, la de la guerra preventiva, se inclinaba con todo su peso por la opción del *Hardpower*; por el lenguaje de la fuerza, por la razón de la guerra, a fin de doblegar al que ha sido declarado como enemigo, para hacer entender al resto de los aliados o a los neutrales que no es posible indisciplinarse sino a costa de daños irreparables.

Entre el sistema interestatal y el policéntrico

Sobra decir que la escogencia de la fuerza como elemento central de conducta correspondía a esos rezagos propios de un impulso de gran potencia, al estilo de la guerra fría; y así mismo, a la lógica de poder que caracteriza al sistema *interestatal*.

La alternativa representada por Obama correspondería a un regreso pendular al *Softpower*; a la atracción más que a la imposición;

⁵ Para mayor profundidad sobre el tema de la globalización y sus efectos en los estados y en la política, véase Nye, Joseph y Keohane, Robert. (2000). *Governance in a globalizing world*. Editores: Nye Joseph y Donahue John. Brookings Institution Press. Véase, además: Mathews, Jessica. (1997). “Power Shift”. *Foreign Affairs*, Jan.-Feb., vol. 76, No. 1, pp. 50-66. Y Wolf, Martin. (2001). “¿Will the nation-state survive globalization?” *Foreign Affairs*, Jan.-Feb., vol. 80, No. 1.

a la influencia más que a la fuerza. Éste es un expediente que no significa, por otra parte, menor eficacia para asegurar un cierto sentido imperial en el orden mundial; y que, con todo, estaría más acorde con las lógicas afines al sistema *policéntrico*.

Tal sería el *horizonte de sentido* que iría de la mano con la reivindicación de la diplomacia por parte del presidente Barack Obama. Y con el cual se avienen mejor los llamados a la cooperación, como eje de la política internacional.

Sólo que la diplomacia, la cooperación y el multilateralismo, al obrar como contracorrientes del Hardpower, encuentran sus límites en los contrafuertes de la propia cultura realista, tan densamente incorporada al diseño de la política exterior de una gran potencia como lo son los Estados Unidos.

Son límites de los que se deriva el peso inercial de unas reacciones automáticas frente a cualquier “peligro” que pueda surgir amenazante contra la seguridad de un Estado, que por coincidencia es también una potencia global con intereses distribuidos en muy diversos lugares del planeta.

4. SISTEMAS Y MODELOS EN UN ORDEN DESCENTRADO

La presidencia de Barack Obama y su nuevo discurso están enfrentados no sólo a la necesidad de diferenciarse de la Administración Bush, que es lo que el Presidente hizo durante su primer año de gobierno. El Presidente está, así mismo, ante el reto de formular una política coherente, dadas las necesidades que impone un orden internacional cambiante.

Este orden cambiante entraña la superposición de dos **sistemas**, el *interestatal* y el *policéntrico*; solo que sin un núcleo articulador que le dé sentido a dicho orden y sin una estructura de poder claramente definida. Esto es: un *orden* paradójicamente descentrado, en cuya marcha transicional intervienen las alternativas de política emanadas de un gran poder como los Estados Unidos. Además, bajo la influencia de los dos modelos doctrinarios que han atravesado su historia en el ámbito de las relaciones internacionales: el realismo y el idealismo liberal.

Los modelos

Tanto en la eficacia para adelantar la agenda, como en su conexión con una orientación de sentido, son previsibles, con todo, dos **modelos** básicos y opuestos; a saber, el modelo *realista-conservador* y el modelo *idealista-liberal*.

El primero plantearía: 1. La utilización preeminente, si no única, de los recursos coercitivos frente a los demás actores internacionales; 2. La emergencia en el primer plano de la seguridad nacional; 3. El decisionalismo unilateral; 4. La implantación de los equilibrios de fuerza como soporte del sistema; y 5. La incorporación de elementos misionales de legitimación, con tintes religiosos o fetichizadores del orden, o que en todo caso re-signifiquen al otro como un *enemigo*.

El segundo modelo, por el contrario, haría hincapié en: 1. La diplomacia; 2. Las razones éticas y jurídicas; 3. La interdependencia económica y cultural; 4. La cooperación y la concertación; y 5. La fuerza, pero sometida a los acuerdos y a la ley. Como se ve, este segundo modelo descansaría en las posibilidades

de “paz perpetua”, el viejo ideal kantiano del racionalismo liberal; lo mismo que en las potencialidades del progreso, valor fundante de la Ilustración, pero trasladado a la cooperación internacional.

Se trata de un juego de alternativas que se mueve en el contexto de la cultura política norteamericana, y en las tradiciones que hacen parte de ésta en el plano internacional.

Hay, desde luego, estadios intermedios entre los dos modelos, como los de un realismo moderado, al estilo del que pudo ser representado por un hombre como George Kennan, en los comienzos de la guerra fría y mucho más en los de la post-guerra fría. O los de un idealismo, cribado en el cedazo de un gran pragmatismo, como el que ha estado representado por las posturas favorables a la creación y al desarrollo de las Naciones Unidas o por diplomáticos liberales al estilo de un Adlai Stevenson en los años 50 y 60.

TABLA 1. MODELOS DE DOCTRINA

Idealismo-liberal	Realismo
Una organización internacional como contrato mundial a favor de la paz.	El poder y la potencia, como el sentido de la relación con las demás naciones.
Autodeterminación de los pueblos.	El equilibrio de fuerzas como soporte del sistema.
La ley y el derecho internacional como marco de comportamiento.	La razón de la fuerza por encima de la ley y la moral.
Razones éticas, jurídicas y humanitarias como valores de referencia.	La razón del interés nacional por encima de otras consideraciones.
Cooperación horizontal y ejercicio de la diplomacia.	Prevalencia de la estrategia por encima de la diplomacia.

*Tabla elaborada por el autor del presente artículo, con base en textos clásicos de las relaciones internacionales.

Dimensiones

A su turno, la política internacional es una esfera superior que se desdobra en dos **dimensiones**, la de la *acción política* a través de la estrategia o la diplomacia; y la de la *estructuración del sistema*, dentro de la cual se incluyen la tendencia a la cooperación o a la imposición basada en asimetrías de poder.

En otras palabras, la política internacional de la única superpotencia global tendría dos campos de bifurcación. Uno el que separa la diplomacia de la estrategia. Otro, el que separa la cooperación de la imposición (o del conflicto).

En ambos casos, se presenta la tensión interna entre los dos polos de una misma bifurcación, pero también su complementación. Diplomacia y estrategia se complementan y contradicen a la vez. Sucede lo propio con la cooperación y la imposición.

Por otra parte, cada uno de los sistemas que se superponen en el orden internacional actúa como un campo magnético que atrae, por momentos, con mayor intensidad, a cada uno de los polos que conforman las dos bifurcaciones. Pues cada dimensión o cada campo de bifurcación; la de la estrategia y la diplomacia, o la de la cooperación y la imposición; hace presencia en ambos sistemas internacionales, tanto en el interestatal como en el policéntrico.

Una matriz sencilla podría explicar el cruce complejo de tendencias entre los dos sistemas coexistentes y los modelos doctrinarios de comportamiento. Es algo que daría lugar a una gama variada de conductas que van desde un idealismo puro, hasta su opuesto, el realis-

mo más crudo, pero con etapas intermedias matizadas por el pragmatismo.

TABLA 2. MATRIZ DE SISTEMAS Y MODELOS

Sistemas			
		Interestatal	Policéntrico
MODELOS	IDEALISMO	Contaiment moderado de nuevo tipo enmarcado en valores formalmente liberales.	Cooperación diplomacia derecho internacional organización internacional con poderes para la paz.
	REALISMO	Coacción equilibrio de fuerzas. Poder y lenguaje de potencia.	Contaiment de viejo tipo alianzas político militares (con la reserva de decisiones unilaterales por parte de EE.UU.).

*Matriz elaborada por el autor del presente artículo.

La agenda

Al mismo tiempo, **la agenda** de necesidades y de retos que exigen respuesta de la superpotencia se inscribe en varios terrenos; a saber, en la *esfera geoestratégica* que incluye puntos como el de las guerras activas, el de los diferendos militares, el del armamentismo global, el de las alianzas, el de los conflictos entre terceros, el de las tensiones frente a los competidores, y el del control y vigilancia en distintas coordenadas del planeta, por cierto, referenciadas global, regional o localmente.

Otras esferas son la *económica-comercial*, la *ambientalista* y la *demográfica*, no tan relevantes o pertinentes para el presente análisis.

En cada una de estas órbitas de la **agenda**; y en cada uno de sus puntos, operan a su turno las lógicas contradictorias de la estrategia y de la diplomacia, tanto como las de la cooperación o la imposición.

Son agendas, algunas heredadas del viejo orden bipolar, pero otras, más transversales e interdependientes y contemporáneas, que se reinscriben en los parámetros de un orden mixto; un orden que oscila entre la globalización y la fragmentación, entre la unipolaridad y el multipolarismo.

Agenda y geo-política

En la agenda geo-estratégica, la Administración Obama enfrenta el reto de resolver positivamente:

1. Las guerras activas de Irak y Afganistán;
2. La limitación de los programas nucleares de Corea del Norte y de Irán;
3. La disminución global (en realidad, bipolar) del armamento nuclear;
4. Las tensiones de competencia y de desconfianza frente a la China y frente a Rusia, potencias ambas de mediano alcance, pero con la particularidad de que la primera asiste a un empuje económico incontenible que se traducirá en algún momento en capacidad militar de alcance global, y la segunda, mantiene aún su condición de superpotencia nuclear;
5. La redefinición de la alianza militar con Europa; es decir, la del Tratado del Atlántico Norte;
6. Las posibilidades de conquistar un papel efectivo de arbitraje en el conflicto que hace décadas vive el Medio Oriente; y finalmente,
7. La necesidad de re-situar y actualizar su vigilancia estratégica en los cinco continentes.

TABLA 3. AGENDA Y MODELOS

Agenda	Casos	Modelos	
		Idealismo	Realismo
Guerras activas	Irak y Afganistán.	Retiro de tropas, solución diplomática y gobernabilidad democrática interna.	Intervencionismo militar, ocupación territorial, incremento de tropas y gobernabilidad sin estándares éticos y democráticos elevados.
Diferendos militares	Corea del Norte e Irán.	Negociaciones diplomáticas para evitar el armamentismo nuclear.	Sanciones y presiones militares; eventuales ataques disuasivos.
Disminución global del armamento nuclear	SALT y demás tratados sobre armas de destrucción masiva.	Tratados progresivos tendientes a la eliminación del armamentismo nuclear y eliminación inmediata de las armas biológicas y químicas.	Reivindicación de la posesión de armamento nuclear con fines de disuasión.
Competidores	China y Rusia.	Cooperación económica, disminución drástica del armamento nuclear, integración en las alianzas militares y políticas de EE.UU.	Mantenimiento de la vigilancia militar contra ellos. Presión militar permanente. Extensión de las alianzas militares con nuevos miembros, incluidos sus vecinos para aislarlos.
Aliados	Europa y OTAN; Japón.	Profundización de las organizaciones internacionales; consultas e información frente a los aliados; multilateralismo.	Alianzas, pero salvaguardando las decisiones unilaterales de carácter político y militar por EE.UU.; no participación en ciertas organizaciones o convenios internacionales (medioambiente y justicia).
Conflictos entre terceros	Medio Oriente.	Participación y liderazgo de EE.UU. para la paz; la autonomía de los pueblos (Palestina); y la solución diplomática.	Alianza incondicional con una de las partes (Israel) y presión sobre la contraparte.
Dispositivos y líneas estratégicas globales	Bases; instalaciones; flotas; y comandos militares.	Reconversión de las alianzas y las bases e instalaciones en dispositivos para la paz, para las intervenciones humanitarias y para la defensa de la democracia.	Mantenimiento de la red de dispositivos estratégicos, en función de la contención, de las presiones propias del intervencionismo militar.

*Tabla elaborada por el autor del presente artículo.

Necesidades de sentido en el orden internacional

Es una agenda que vale por sí misma y que se extiende en el mediano, si no en el largo plazo. Pero que también se inscribe en la configura-

ción de ese orden de sistemas superpuestos, lo mismo que en la búsqueda de un centro articulador que les defina a ambos sistemas su sentido y su estructura. Lo cual quiere decir que, si bien es cierto que la agenda requiere de *eficacia* para su realización, también lo es

que el orden internacional en el que ella se mueve, está urgido de una orientación global de *sentido*⁶.

Orientación que podría desplegarse bajo tres escenarios; a saber:

1. Quedarse congelada en una simple afirmación imperial, de carácter unipolar y tradicional, un poco -habría que decirlo- al estilo del imperio romano; o
2. Deslizarse inercialmente hacia la conformación de una suerte de *imperio*, pero a la manera como la caracteriza Toni Negri; es decir, hecho de influencia y también de control, y siempre sin un centro definido. O,
3. Que se traduzca dicha orientación en un liderazgo decidido de influencia, de concertación y de cooperación, fundamentado en los valores internos del constitucionalismo liberal.

¿Una superpotencia camino del idealismo liberal?

Ahora bien, la agenda junto con las variantes distintas en la actitud de los Estados Unidos, se cruza inevitablemente con los modelos del realismo y del idealismo. Por cierto, el viraje regresivo de George Bush en el sentido de un realismo unido a un neo-conservadurismo

semi-religioso justifica materialmente que se tengan en cuenta analíticamente esos dos modelos extremos en la política internacional, en estado tendencialmente puro.

Frente al extremo *realista-conservador* de Bush, Obama ha expuesto algunas pautas que en principio colocarían su Administración en la dirección del modelo *idealista-liberal*. Son pautas que se desenvuelven aún en el universo del discurso y que en consecuencia servirían por ahora para trazar un horizonte ideológico en medio de un orden de transición. Y para el cual habría que dibujar un cierto futuro de cooperación si se piensa que, con todo, la tendencia más acorde con la historia sería la de la convivencia.

En discursos de elevada factura, tal vez los mejores que en términos de densidad ideológica hoy se hagan por parte de cualquier jefe de Estado, Obama ha planteado al menos cuatro claves nuevas de política exterior en la órbita clásica de lo estratégico-diplomático; aparte claro está de la nueva postura que ha insinuado sobre el cambio climático y la protección ambiental, por parte de una potencia industrial, que es la que individualmente contribuye más al calentamiento del globo terráqueo. Adicionalmente, ha formulado por fin su doctrina sobre la seguridad, la que vendría a constituir la quinta clave sobre su postura en este campo estratégico-diplomático.

⁶ Sobre la relación entre orientación de sentido y relaciones internacionales, véase: Laïdi, Zaki. (1992). "Sens et puissance dans le système international"; en Laïdi, Zaki (editor). *L'ordre mondial relâché*. Paris, Presses de la F.N.S.P. (Référence), pp. 18-44.

Las claves de una nueva política

Estas cinco claves son:

1. La restitución de los derechos y garantías civiles como elementos no sacrificables por la seguridad;
2. El privilegio, siempre que no sea estrictamente imposible, de la diplomacia por sobre la guerra;
3. La advertencia sobre el peligro mundial que acarrea el armamentismo nuclear, formulada en su discurso de Praga, en la Primavera de 2009, cuando afirmó: “*La existencia de miles de armas nucleares es el legado más peligroso de la guerra fría*”. Ésta es una idea sobre la cual la Administración Obama no dejó de avanzar un año después, mediante una “declaración doctrinaria”, consignada en un documento llamado “*Revisión de la postura nuclear*”, y en el que por cierto quedó establecida la promesa de que “*los Estados Unidos no usarán o no amenazarán con usar las armas nucleares contra armas no-nucleares de estados que hagan parte del Tratado de No Proliferación Nuclear, y que cumplan con sus obligaciones de no proliferación nuclear*”⁷. Es un pronunciamiento al que los Estados Unidos le agregan, obviamente de modo implícito o explícito, el margen de reservas necesario para actuar *contrario sensu*, si así lo estimaran imprescindible; aunque al fin y al cabo hay que reconocerlo como un
4. La de no confundir la diferencia de identidades culturales o religiosas, con la transformación del diferente en enemigo, según lo expresó en su discurso en la Universidad de El Cairo en el verano del mismo año, cuando sostuvo que de ninguna manera la diferencia con el Islam podría constituir alguna forma de enemistad esencial, cuando lo precedente era, por el contrario, el diálogo entre Occidente y los pueblos del Profeta. En esos recintos centenarios dijo: “*He venido aquí a buscar un nuevo comienzo para Estados Unidos y musulmanes alrededor del mundo, que se base en intereses mutuos y el respeto mutuo; y que se base en el hecho de que Estados Unidos y el Islam no se excluyen mutuamente y no es necesario que compitan*”.
5. La formulación de una doctrina de la seguridad nacional diferente a la de George W. Bush. En efecto, promediando su segundo año el presidente Obama, como es deber de cada administración, ha presentado su doctrina sobre la seguridad de los Estados Unidos de América. En ella eliminó la idea de la “guerra preventiva”, a cuyo amparo su país desplegó la ocupación militar de Irak y de Afganistán. También erradicó del vocabulario la expresión que habla de la “lucha contra el

⁷ *Nuclear Posture review*. Department of Defense. 11 de abril de 2010. La *Nuclear Posture review* es una revisión al amparo de un marco legislativo que establece la política nuclear de los Estados Unidos, la estrategia, las capacidades y la posición de fuerza para los próximos cinco a diez años.

terrorismo” en general, como si se tratara de una ideología que lo recubre todo, que permea y reorienta cada acción.

En cambio, ha presentado la lucha contra el terrorismo redefiniéndola como un conjunto de acciones de control, de inteligencia y de ataques contra un actor concreto: Al-Qaeda.

De esa manera, no lanza una doctrina de cobertura ideológica que como la lucha contra el terrorismo en abstracto, acompañada de la guerra preventiva, pueda justificar los ataques contra cualquier actor señalándolo arbitrariamente como enemigo. En tal sentido, rompe visiblemente con la versión misional y cuasi-religiosa de la seguridad en una gran potencia; sustituyéndola por el énfasis en la diplomacia y en la renovación de la economía interna, esta última fuente del poder de los Estados Unidos.

Por último, rompe formalmente con el excesivo énfasis que existía antes en las conductas unilaterales, invocando más bien la cooperación con los aliados, pero además con otros estados como China y la India, de modo que procure acciones concertadas dentro de un orden mundial en formación⁸.

Líneas estratégicas y necesidades actuales

Con estas claves se podría diseñar el marco de una nueva política, si la orientación fuese la de

fijar un horizonte idealista. En sus comienzos, hubo algunos gestos; pronunciamientos aún fragmentarios pero significativos, a saber:

1. La promesa de terminar con la prisión de Guantánamo; así mismo, la autorización para las investigaciones sobre torturas y violación de las garantías civiles y, por último, la finalización de la ocupación militar en Irak.
2. La cancelación del programa sobre un escudo antimisiles dirigido contra Rusia, en Chequia y en Polonia.
3. La colaboración de Rusia respecto del programa de limitación en el armamentismo nuclear de alcance global; lo que se ha sellado con la firma del nuevo SALT y que confirma la disminución prevista de un número importante de cabezas nucleares por parte de cada uno de estos actores.
4. La realización de negociaciones con Irán para que este país enderece su capacidad nuclear y el programa de enriquecimiento de uranio, en niveles mucho más bajos de los que sirven para el uso militar.

En un sentido contrario, los Estados Unidos de Obama mantienen la presencia intensificada de su intervención en Afganistán; no hacen por otra parte la suficiente presión para que se dé una solución al conflicto en el Medio Oriente, en el sentido de salvaguardar la posibilidad de un Estado palestino, plenamente soberano. Al mismo tiempo, se preparan para

⁸ The national security strategy of the United States es un documento dirigido al Congreso en el que el gobierno presenta los ejes centrales de su política de seguridad nacional.

aceitar los dispositivos militares de carácter global que les permitan el control, la vigilancia y la respuesta rápida en relación con las potencialidades de indisciplina, o de conductas centrífugas, en los estados parias o en los competidores no sometidos a su férula; y, en todo caso, juzgados como latentes enemigos (Krepinevich, 2009).

Tales dispositivos estratégicos implican:

1. El mantenimiento inercial de la OTAN, por lo pronto, dentro de una lógica de confrontación contra los enemigos de la seguridad norteamericana o de sus aliados;
2. La conservación de la alianza fundamental con Israel en el conflicto del Medio Oriente, aunque ahora con el matiz de un mensaje inicial en el sentido de que tiene que ceder;
3. El reforzamiento del control militar en las vecindades territorialmente tácticas de Irán; además del consabido endurecimiento de las sanciones diplomáticas y económicas contra este país, en el caso de que no se consiguiese por vía diplomática su reorientación en el programa de enriquecimiento de uranio.
4. La reactivación de la presencia militar en América Latina, en primer lugar en lo que se refiere al narcotráfico, pero después en lo que toca a cualquiera fuerza centrífuga que allí pudiese manifestarse.

Estos últimos son dispositivos de control y disciplinamiento en el orden geo-estratégico, sobre conflictos o sobre adversarios que se

corresponden más con la seguridad en tanto factor privilegiado en las relaciones internacionales; es decir, más vinculados con un sistema interestatal y con una lógica de imposición por parte de un centro de poder unipolar.

En tales condiciones, lo que se observa es una Administración Obama que esboza los marcos ideológicos de una política internacional cercana al modelo idealista liberal, pero que responde coyunturalmente a las necesidades inerciales de la estrategia de gran potencia. El pragmatismo de gran poder se cuela por los enormes poros que dejan los marcos de una línea futura de cooperación y de aplicación del constitucionalismo liberal.

CONCLUSIONES: ¿UN CONTAINMENT DE NUEVO TIPO?

En esa mezcla de horizonte ideológico próximo al idealismo, pero también de pragmatismo realista de gran potencia, se va configurando una línea de conducta, soporte de una posible doctrina Obama, aún por definir, que podría conducir simplemente a actualizar una suerte de *containment*, pero sin enemigo único, fijo y homogéneo.

La reactualización de una red planetaria de dispositivos militares para el control y la respuesta rápida dejan ver la preservación de un lineamiento de contención contra un *enemigo*; aunque ya haya desaparecido quien ocupara ese lugar durante la guerra fría, período para el cual fue precisamente concebida tal doctrina.

Ahora el enemigo se presenta en dos planos. Tiene su reflejo en dos pantallas simultáneas. En una es introspectivo; en la otra, es externo y concreto, pero de ubicuidad diversa.

En el primer caso, aunque no visible, es global y auto-referenciado; pues él se encarna en el propio temor, en la necesidad y en la voluntad de mantenerse como superpotencia hegemónica, sin dar lugar a que se menoscabe esa condición intrínseca; condición desde la que se ve impelido a *crear* enemigos, aunque éstos muchas veces lo sean en efecto. Se trata de temores y necesidades fantasmales que en definitiva buscan evitar el surgimiento de peligrosos competidores en el futuro.

En el otro caso, aparecen los puntos reales y evidentes de hostilidad, que encierran potencialmente algún riesgo para la seguridad norteamericana; y que después de la guerra fría han perdido centralidad. Se trata de enemigos varios, focalizados nacionalmente o transversalizados a nivel internacional. Sin ejes comunes de actuación, con fuerzas desiguales; cada uno (ya sea el integrismo islámico o el terrorismo o el narcotráfico o los viejos rivales de la guerra fría) representa un foco de tensiones o de hostilidades, en una forma separada y sin marcos de referencia comunes.

En tales condiciones, la OTAN o los dispositivos de control sobre Irán; o los que cumplen una función similar en el Mar de la China; y además la reactivación de la cuarta flota del Atlántico Sur para América Latina; son todos ellos partes de un dispositivo total de guerra potencial (no de hecho), que con un carácter global mantiene la contención contra un enemigo virtual. Se trata de un conjunto de dispositivos preventivos que, sin embargo, se puede activar factualmente mediante represalias o por medio de intervenciones controladas que le hagan frente a enemigos concretos, diversos y desiguales.

Esta es la *contención* nueva, desigual y fragmentada; sin un enemigo central, aunque la estrategia sea global. Los Estados Unidos de América la erigirán como sustituto parcial de su desacreditada y amenazante guerra preventiva.

Sin embargo, su desarrollo bajo la Administración Obama, paradójicamente tendrá lugar en los marcos de un discurso ideológico de signo nuevo, el del desarme nuclear, el de las libertades civiles y constitucionales; y el del ejercicio de la diplomacia; es decir, el del idealismo liberal. Lo cual servirá seguramente, primero para la relegitimación en el ejercicio de un liderazgo de *hegemonía*, tanto en el sentido de influencia consensuada como en el de dominación política. Además, para aliviar tensiones con algunos competidores, para descargar la hostilidad por parte de algunos enemigos, y para comenzar a solucionar algunos conflictos bélicos.

El problema será la lentitud para conseguir los resultados tangibles. En su momento, este riesgo lo consignó la revista *Newsweek* cuando se cumplía un año de la elección presidencial. Haciendo alusión al eslogan de campaña electoral que rezaba “*Yes, we can*”, ahora, según el titular de la revista, quedaría también claro, que aunque el Presidente lo puede lograr, no será todavía: “*Yes, he can... (but he sure hasn't yet)*”.

Mientras los resultados llegan, podría revelarse como ineficaz esta combinación estratégica de idealismo liberal y pragmatismo estratégico tradicional, lo que acarrearía el peligro grande de que se deslegitime el discurso idealista, o de que el presidente Obama se vea obligado a olvidarlo parcialmente, o de hacer

concesiones a los núcleos más conservadores de su propio país.

BIBLIOGRAFÍA

- Aron, Raymond. (1984). *Paix et Guerre entre les nations*, cap. I, Paris, Calmann-Lévy.
- Castells, Manuel. (1997). *La era de la información*, vol. 1, caps. 1 y 2. Madrid, Alianza Editorial.
- Gaddis, John Lewis. (2005). "Grand strategy in te second term". *Foreign Affairs*. Jan.-Feb., vol. 84, No.1, pp. 2-15.
- Haas, Richard. (1995). "Paradigm lost". *Foreign Affairs*, vol. 74, No. 1, pp. 43-58.
- Hendrickson, David. (1994). "The recovery of internationalism". *Foreign Affairs*. Sept.-Oct., pp. 26-43.
- Huntington, Samuel. (1999). "The lonely superpower". *Foreign Affairs*. Mar.-April, vol. 78, No. 2, pp. 35-50.
- Ikenberry, G. John. (2002). "America's Imperial Ambition". *Foreign Affairs*. Sept.-Oct., vol. 81, No. 5, pp. 44-60.
- Kagan, Robert. (2003). *Poder y debilidad*. Madrid, Taurus.
- Kissinger, Henry. (1994). "Reflections of Containment". *Foreign Affairs*. May.- June, vol. 73, No. 3, pp. 113-130.
- Klare, Michael. (2001). "The new geography of conflict". *Foreign Affairs*. May-June, vol. 8, No. 3, pp. 49-61.
- Krepinevich, Andrew. (2009). "The pentagon's westing assets". *Foreign Affairs*. July- August, vol. 88, No. 4, pp. 18-33.
- Laïdi, Zaki. (1992). "Sens et puissance dans le système international"; en: Laïdi, Zaki (editor). *L'ordre mondial relâché*. Paris, Presses de la F.N.S.P. (Référence), pp. 18-44.
- Mathews, Jessica. (1997). "Power shift". *Foreign Affairs*. Jan.-Feb., vol. 76, No. 1, pp. 50-66.
- Nye, Joseph. (2003). "U.S. power and strategy after Irak". *Foreign Affairs*. July-Aug., vol. 82, No. 4, pp. 60-73.
- Nye, Joseph y Keohane, Robert. (2000). *Governance in a globalizing world*. Editores: Nye Joseph y Donahue John. Brookings Institution Press.
- Rosenau, James. (1990). *The turbulances of world politics*. Princeton University Press.
- Van Ham, Peter. (2001). "The rise of the Brand State". *Foreign Affairs*. Sept.-Oct., vol. 80, No. 5.
- Walt, Stephen. M. (2000). "Two cheers for Clinton's foreign policy". *Foreign Affairs*. Mar.-April, vol. 79, No. 2.
- Wolf, Martin. (2001). "¿Will the nation-state survive globalization?" *Foreign Affairs*. Jan.-Feb., vol. 80, No. 1.

García Duarte, Ricardo.

"Los Estados Unidos de Obama: entre el idealismo y el regreso al *containment* sin enemigo global", en *Oasis*, 2009, núm. 14, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 83-104.

La politique Européenne en Méditerranée*

Azzedine Rakkah

Director de investigación

Fondation nationale des sciences politiques

Centre d'Études et de Recherches Internationale

Paris, France. Miembro del Comité científico de *Oasis*

Correo electrónico: azzedinerakkah@hotmail.fr

A la faveur de l'initiative française du projet de l'Union pour la Méditerranée, une opportunité se présente de rediscuter de la place des réformes politiques dans le cadre des relations euro méditerranéennes. Bien que présente dans le partenariat euro-méditerranéen (1995), la question de la démocratie a été marginalisée au profit des questions économiques puis sécuritaires. Certes l'équilibre même du partenariat reposait sur le principe de la non ingérence et du respect de la souveraineté. D'un commun accord et cela afin de ne pas heurter des régimes autoritaires signataires, les problèmes liés aux non respects des droits humains et des libertés étaient exclus des échanges publics et relégués à un niveau privé où des critiques "fermes mais amicales" pouvaient être émises. A cette autocensure s'est ajoutée une méthode fondée sur une approche graduelle avec les régimes autoritaires. Plutôt que d'aborder frontalement la

question du déficit démocratique, du trucage des élections, de la violation des droits humains et de la corruption, le partenariat a investi sur des secteurs porteurs de liberté comme la justice. En effet l'idée de base consistait à rejeter toute les formes de conditionnalités sous le prétexte qu'il aurait été improductif de presser les régimes à se démocratiser alors même qu'ils ne disposent pas des outils susceptibles de faire fonctionner la démocratie. Quatorze ans après le lancement du partenariat, force est de constater les limites de cette approche. L'exclusion des questions politiques du cadre des échanges n'a pas permis pour autant un décollage économique de la région. De plus, depuis le 11 septembre 2001, le paradigme économique est en voie d'être remplacé par celui d'une obsession sécuritaire liée à la menace du terrorisme islamiste. Et pourtant, à long terme, la meilleure réponse aux problèmes économiques et sociaux

* Artículo entregado el 3 de diciembre de 2009. Aceptado el 25 de enero de 2010.

et à l'inquiétude face au terrorisme, repose sur le développement de la démocratie. La région de l'Afrique du Nord représente une excellente illustration des possibilités qui s'offre à une réorientation du partenariat vers des réformes politiques afin de pouvoir œuvrer de façon crédible pour l'Union Européenne "vers une communauté euro-méditerranéenne d'Etats démocratiques"¹. Les espoirs formulés dans le partenariat Euro-méditerranéen en 1995 n'ont pas porté les fruits escomptés. Certes un léger mieux est observable au Maroc à la faveur d'un processus de démocratisation; en Algérie, la réconciliation nationale a mis un terme à la guerre civile; des changements radicaux s'opèrent dans la politique étrangère de la Libye; seule la Tunisie et l'Egypte continuent d'entretenir le paradoxe d'économies émergentes avec le maintien de régimes à la scène politique fermée. Enfin le conflit israélo-palestinien demeure entier.

En mai 2004, Chris Patten soulignait que: "Over the past decade, the Union's most successful foreign policy instrument has undeniably been the promise of UE membership. This is not sustainable. For the coming decade, we need to find new ways to export the stability, security and prosperity we have created within the enlarged UE. We should begin by agreeing on a clearer vision for relations with our neigh-

bours". La Commission présentait sa politique de voisinage, elle définissait un nouveau cadre de relations avec des pays non concernés par l'intégration à l'UE. Pour les pays du sud de la Méditerranée (Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine, Syrie et Tunisie) les échanges avec l'UE s'effectuent dorénavant dans un cadre produit et défini par l'UE². Pour les pays du Maghreb qui le souhaitent: "L'UE propose à nos voisins une relation privilégiée, basée sur un engagement mutuel en faveur de valeurs communes (démocratie et droits de l'homme, la règle de droit, la bonne gouvernance, les principes d'économie de marché et le développement durable). La PEV va au-delà des relations existantes pour offrir une relation politique et une intégration économique plus poussées. Le niveau d'ambition des relations dépendra de la manière dont ces valeurs sont efficacement partagées. La PEV reste distincte du processus d'élargissement même si elle ne préjuge pas, pour les voisins Européens, de l'évolution future de leurs relations avec l'Union, conformément aux dispositions du Traité"³.

En encourageant une relation bilatérale, la PEV rompt avec la décennie passée qui oeuvrait à la construction d'une intégration régionale au Maghreb: "L'élément clé de la politique européenne de voisinage repose sur les plans

¹ Rapport Euromesco. (2005). "Vers une communauté euro-méditerranéenne d'Etats démocratiques". Avril.

² M-F. Labouz, C. Philip, P. Soldatos (dir.). (2006). *L'UE élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d'une politique de voisinage*. Bruxelles, Bruylant, 224 p. Bernd Weber. *Europe's Neighbourhood between conditionality, network governance and bargaining*. http://www.ceri-sciences-po.org/themes/ue/articles/enp_weber.pdf

³ http://ec.europa.eu/world/enp/policy_fr.htm. Voir le document de stratégie de la PEV, Bruxelles, 2004. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_fr.pdf

d'action PEV bilatéraux approuvés mutuellement par l'UE et chaque partenaire. Ceux-ci définissent un programme de réformes économiques et politiques avec des priorités à court et moyen terme. La mise en application des sept premiers plans d'action PEV (approuvés début 2005 avec Israël, la Jordanie, la Moldavie, le Maroc, l'Autorité palestinienne, la Tunisie et l'Ukraine) est en route et ceux des derniers à être adoptés (avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie) va débiter. Le Liban suivra sous peu et le plan d'action UE-Egypte est presque agréé. La mise en œuvre est conjointement encouragée et surveillée par les sous-comités⁴. Au Maghreb, la Libye et l'Algérie n'ont pas encore adopté les plans d'action, la première car elle ne remplit pas les conditions: la Libye n'est pas signataire du PEM et donc d'un accord d'association avec l'UE. Quant à l'Algérie, qui a signé son accord d'association à l'UE en avril 2002, pour une mise en œuvre en septembre 2005⁵, a d'abord exprimé, en septembre 2007, son refus d'adhérer à la PEV puis a montré un intérêt, en 2008, pour l'élaboration d'un plan. Cependant en 2009, la Libye et l'Algérie sont les deux pays d'Afrique du Nord à ne pas être

engagés dans un plan d'action. En prenant le relais d'un PEM moribond (le cercle vertueux attendu ne s'était pas enclenché et le bilan du processus de Barcelone est plus que mitigé⁶) la PEV, de part son ambition politique et économique soulève des inquiétudes à Alger et à Tripoli. En fait pour ces pays, elle institutionnalise "une logique d'hégémonie"⁷ dans le cadre d'une relation bilatérale qui ne peut être que défavorable tant elle est susceptible de les déposséder du contrôle de l'agenda des réformes économiques et politiques à mettre en œuvre. En 2002, l'Algérie avait signé à contre cœur l'accord d'association avec l'UE, en 2009, elle dénonce le manque de soutien de l'UE à l'intégration de l'Algérie dans l'OMC et l'absence d'investissement hors hydrocarbures⁸. Par ces critiques, elle exprime sa déception vis-à-vis de l'UE et donc son refus de se précipiter dans un plan d'action. En fait, "la résistance" à la politique européenne de voisinage est le produit de la richesse pétrolière⁹. Avec l'Europe, l'Algérie et la Libye sont intéressées par le marché énergétique et la coopération sécuritaire mais non par la dimension politique de la PEV et encore moins par son intrusion

⁴ http://ec.europa.eu/world/enp/policy_fr.htm

⁵ Le 22 avril 2002, l'Algérie signait l'accord d'association à l'UE avec une mise en œuvre le 1 septembre 2005. Cet accord prévoit de réduire les droits de douanes, favoriser la libre circulation des capitaux concernant les IDE directs en Algérie, favoriser le dialogue politique, respect des principes démocratiques et des droits de l'homme et œuvrer à l'intégration régionale.

⁶ Jean Yves Moisseron. (2005). "Bilan mitigé des Accords de Barcelone", in le Partenariat euro méditerranéen dix ans après Barcelone. *Géoeconomie*, No. 35.

⁷ E. Barbé. (2007). "L'UE et son voisinage en Méditerranée", dans J. Rupnik (dir.), *Les banlieues de l'Europe*. Paris, Presses de Sciences Po, p. 162.

⁸ El Watan, "Le torchon brûle entre Alger et Bruxelles", 23 mai 2009.

⁹ H. Darbouche. (2008). "Decoding Algeria's ENP Policy", in *Mediterranean Politics*, vol. 13, No. 3, 11.

dans l'agenda des réformes économiques. Pour quelles raisons accepteraient-ils de s'imposer des contraintes? Que le Maroc, la Tunisie, l'Égypte jouent le jeu de l'Europe, peut aisément se comprendre. Ces pays attendent un retour sur investissement de leur participation à la politique de voisinage, qui peut prendre la forme d'aides financières diverses. De plus, en fonction du devenir de la Turquie, ils pourront accélérer les réformes politiques voir les stopper et se contenter des réformes économiques, si les négociations entre l'UE et la Turquie se concluaient par un refus de son intégration. A défaut de "valeurs communes"¹⁰, des intérêts et des attentes expliquent l'acceptation de "l'hégémonie".

Mais pour l'Algérie et la Libye, avec un fond, en 2009, doté respectivement d'environ 140 milliards de dollars et 100 milliards de dollars, les aides financières de l'UE semblent une carotte bien fade au regard du chemin à parcourir. Et cela, d'autant plus que cette "hégémonie" européenne pourrait, si ce n'est, faire chuter, au moins, bien secouer "les coalitions dédiées à l'exploitation de la rente"¹¹ qui, contre vents et marées, ont réussi à survivre comme l'ont démontré les chapitres précédents. Aussi, la relation idéale, pour l'Algérie et la Libye, serait de se limiter à une participation active dans l'architecture énergétique de l'UE

et dans l'intégration de la stratégie de sécurité régionale. Mais face à l'insistance de l'UE à parvenir à arrimer ces deux pays à la politique de voisinage, l'Algérie et la Libye prennent un plaisir à préciser, qu'à la différence des autres pays de la région, s'ils acceptent de discuter de la PEV, ils n'en éprouvent pas le besoin de s'y associer. Cette indifférence calculée est un formidable atout dans les négociations avec l'UE, car elle contraint celle-ci à réduire très sensiblement ses prétentions et attentes politiques, voire à éviter d'aborder les problèmes fondamentaux de l'absence de démocratie et de mauvaise gouvernance.

Afin de ne pas accroître l'hostilité de l'Algérie à la PEV, un document de stratégie sur l'Algérie (2007-2013) pointe trois axes susceptibles de favoriser des changements: une réforme de la justice; la croissance économique et l'emploi; le renforcement des services publics de base¹². La démarche est progressive, comme le souligne Rosa Rossi: "A step-by-step or progressive approach towards EU neighbouring countries is also required in order to introduce a gradual engagement for each state depending on its willingness to progress with economic and political reform. The way to pursue this policy is not anymore political conditionality but rather benchmarks: clear and public definitions of the actions that the EU

¹⁰ F. Bafoil. (2008). "Variété des processus d'eupéanisation en Europe centrale et orientale", dans *L'eupéanisation d'Ouest en Est*, dir F. Bafoil et T. Belchelt. Parism, L'harmattan, p. 59.

¹¹ G. Favarel Garrigues. (2008). "Violence mafieuse et pouvoir politique en Russie", in Jean-Louis Briquet et Gilles Favarel Garrigues. *Milieus criminels et pouvoir politique*. Paris, Karthala, p. 188.

¹² Instrument de voisinage et de partenariat: Algérie. Document de stratégie (2007-2013).

expects the partners to implement”¹³. Il s’agit, à l’inverse des Etats-Unis en Irak, de prendre le temps nécessaire à l’élaboration d’une politique capable d’assainir les outils et instruments de l’Etat afin de parvenir à établir une relation minimale de confiance entre les pouvoirs publics et les usagers¹⁴. La Libye, bien qu’invitée à rejoindre le PEM et à bénéficier de la PEV¹⁵ ne se précipite pas non plus; elle prend la mesure de son importance¹⁶. Pour l’instant, elle préfère bâtir des relations commerciales et militaires avec des partenaires moins encombrants comme l’Italie et la Russie. En principe la PEV est soucieuse d’œuvrer à la mise en œuvre d’une bonne gouvernance, ambition qui, au regard de la trajectoire post-coloniale de l’Algérie et de la Libye apparaît comme fondamentale. En effet, ces pays ont démontré les limites de la richesse pétrolière lorsque aucun contrôle démocratique n’y est exercé, son usage ne peut être que toxique pour les Etats et les sociétés comme le montre les pratiques de corruption, véritables obstacles au développement¹⁷.

L’approche progressive de l’UE s’articule autour de deux niveaux. Un premier; straté-

gique, consistant à construire une politique commune afin de répondre aux préoccupations sécuritaires (terrorisme, migration, frontière) et énergétiques (sécurité des approvisionnements). Un second; politique, soucieux non de changer les régimes mais de favoriser l’exportation des normes et des valeurs de l’UE¹⁸. L’articulation des deux soulèvent des problèmes d’éthiques: peut-on faire de la Libye un partenaire stratégique en matière de politique migratoire par exemple? Le non décollage économique de la région participe des inquiétudes migratoires et sécuritaires qui alimentent la PEV. De plus, si la dimension bilatérale (Algérie et UE, Libye et UE) favorise la construction d’un marché de l’énergie et d’une politique sécuritaire commune, elle éloigne la région d’une construction horizontale maghrébine qui offre en terme d’emplois et de croissance des avantages durables et des garanties de stabilité plus forte que la dépendance à une économie rentière. Ainsi, un des effets pervers de la PEV serait de renforcer, face à l’absence de perspective d’ “intégration renforcée”¹⁹, les secteurs énergétiques en Algérie et en Li-

¹³ Rosa Rossi. (2004). “The European Neighbourhood Policy in Perspective”, ed. by Jean Monet Centre “Euro-Med”. Catania, p. 11.

¹⁴ En 2008, le classement de Transparency International place l’Algérie à la 92ème place et la Libye à 134 ème.

¹⁵ “The long term objective of the EU policy relations with Libya is and remains Libya’s full accession to the Barcelona Process and participation in the European Neighbourhood Policy. This would enhance the promising potential for joint co-operation in important international issues such as migrations and development in Africa”.

¹⁶ En 2009, un accord cadre, Libye-UE, était toujours en négociation à Bruxelles.

¹⁷ Pranab Bardham. (1997). “Corruption and Development: A Review of Issues”, *Journal of Economic Literature*, vol. 35 (3), 3 Septembre.

¹⁸ Z. Laidi (ed.). (2008). *EU Foreign Policy in a Globalized World*. Routledge.

¹⁹ *Les Carnets du CAP*, “Frontières de l’Europe”, Printemps 2006, p. 83.

bye, bien qu'ils soient incapables de satisfaire "l'océan des besoins" et cela au détriment d'une diversification des économies. Intégrés dans les réseaux d'approvisionnement de l'UE, l'Algérie et la Libye ne pourraient que se désintéresser d'une intégration au Maghreb, en dépit de la source de création d'emplois et de richesses qu'elle pourrait générer. L'intégration régionale apparaît dès lors comme une demande de pays moins dotés de ressources naturelles, comme le Maroc et la Tunisie²⁰. Dans cette perspective, aux contentieux historiques entre le Maroc et l'Algérie, il faudrait ajouter l'économie rentière comme pourfendeuse des "pères du nationalisme et du mouvement maghrébin de libération"²¹.

Aujourd'hui avec la PEV, l'Algérie et la Libye sont débarrassés du fardeau de l'intégration régionale, le Maroc et la Tunisie bien qu'intéressés par celle-ci, car elle leur permettrait d'accroître leurs exportations, nouent des liens tous azimuts afin de compenser l'absence d'un marché régional (Zone de Libre échange Maroc-Etats-Unis, 2006, Maroc-Turquie, 2006, Traité d'Agadir, 2004). Le coût du "non Maghreb" exaspère les entreprises de la région pour qui la stratégie des Etats est en contradiction avec les besoins des

sociétés. Le 17 février 2007, "les patrons des patrons" du Maghreb se réunissaient à Marrakech et annonçaient la naissance de l'Union maghrébine des employeurs. La date retenue n'était pas fortuite: le 17 février 1989 était créée l'UMA! Projet politique alors, l'UMA est devenu un enjeu vital pour les entreprises. Comme le souligne Hammad Kassal, vice-président de la confédération générale des entrepreneurs marocain et l'un des fondateurs de l'Union maghrébine des employeurs: "C'est l'économie qui va briser le mur politique qui existe aujourd'hui. Nous voulons faire pression sur nos gouvernements pour qu'ils puissent eux-mêmes améliorer leurs relations"²².

En augmentant sa demande énergétique, l'UE accentue, en Algérie et en Libye, l'emprise du secteur des hydrocarbures dans l'économie. Or celui-ci est quasi hégémonique; les exportations d'hydrocarbures assurent déjà 98 % des revenus extérieurs. De plus, en garantissant le marché énergétique et en projetant d'institutionnaliser les relations bilatérales, ces deux pays sont libérés du projet d'une intégration régionale au Maghreb dont l'absence pénalise davantage le Maroc et la Tunisie. Sur le plan stratégique, l'UE est parvenue à intégrer ces deux pays dans son dispositif

²⁰ L. Martinez. (2009). "L'intégration régionale au Maroc et en Tunisie", *Euromesco*, janvier, <http://www.euromesco.net/images/paper78fra.pdf>

²¹ A. Abdou, "Le Maghreb en jachère". Le quotidien d'Oran, 24/08/06. Rappelons qu'à la conférence de Tanger du 27-30 avril de 1958 qui réunissait le Néo-Destour, l'Istiqlal et le FLN stipulait: "la conférence de Tanger consciente d'exprimer la volonté unanime des peuples du Maghreb arabe d'unir leur destin dans la solidarité étroite de leurs intérêts, convaincue que le moment est venu de concrétiser cette volonté d'union dans le cadre d'institutions communes, afin de leur permettre d'assurer le rôle qui lui incombe dans le concert des nations, décide d'œuvrer à la réalisation de cette union, considère que la forme fédérale répond le mieux aux réalités des pays participants".

²² *Le Figaro*, 16 février 2007.

d'approvisionnement en gaz et à les intégrer dans sa politique de lutte contre les migrants. Mais sur le plan politique, est-elle capable d'exporter ses normes et ses valeurs? En somme peut-elle aller au-delà de l'énergie et de la sécurité? Il le faudrait, car la Russie de V. Poutine offre également un "partenariat stratégique" à l'Algérie et à la Libye et les Etats-Unis manifestent un regain d'intérêt pour la région.

La nouvelle politique européenne en méditerranée s'inscrit dans un contexte de regain d'intérêt des Etats-Unis pour la région. Parti prenant de l'Initiative de Partenariat avec le Moyen Orient, lancée par le président Bush (MEPI), le Maghreb est l'objet d'une attention particulière dans trois secteurs: sécuritaires, économiques et énergétiques. En février 2006, Donald Rumsfeld effectue une "tournée au Maghreb" qui s'inscrit à la fois dans le cadre de la lutte contre le terrorisme que du rapprochement des Etats du Maghreb de l'Otan. Depuis le lancement du "dialogue Otan-Méditerranée", en mars 2000, les manœuvres communes n'ont cessé de se développer entre l'Otan et l'Algérie et le Maroc. Sur le plan économique, l'accord de libre échange établi entre le Maroc et les Etats-Unis ouvre de nouvelles perspectives d'échanges économiques, enfin sur le plan énergétique les investissements des compagnies US en Algérie sont en augmentation constante. D'ailleurs l'interconnexion des Etats du Maghreb sur le plan énergétique est très avancée tant dans le secteur électrique (ELTAM) que dans les hydrocarbures (gaz algérien en Europe via le Maroc et la Tunisie). Le rétablissement des liens diplomatiques avec la Libye et les projets d'installation d'une base militaire sans le Sahel, en Maurétanie,

dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, montre le nouvel engagement des Etats-Unis dans la région. Le déficit d'implication de l'Union européenne dans le conflit du Sahara Occidental, qui s'explique par la volonté compréhensible de ne heurter ni le Maroc ni l'Algérie, laisse aux Etats-Unis la possibilité d'œuvrer au Maghreb. Cela dit les déboires de la politique extérieure de l'administration Bush en Irak et au Moyen-Orient ne plaident pas en faveur d'un succès futur au Maghreb... Mais dans cette perspective l'intégration régionale en Afrique du Nord est impulsée par un environnement international dans lequel "la menace terroriste" et "l'insécurité énergétique" contraignent les partenaires extérieurs de l'UMA à œuvrer plus efficacement à la réalisation d'une zone d'intégration. Dans cette perspective celle-ci apparaît d'abord et avant tout comme une contrainte extérieure.

Les attentats du 11 septembre 2001 ont eu un double impact en Afrique du Nord: ils légitiment la lutte contre l'islamisme y compris par la violation des droits de l'homme et permettent l'intégration du Maghreb dans le dispositif mondial de la guerre contre le terrorisme mis en place par l'administration Bush. De plus les attentats de Madrid (11 mars 2003) ont provoqué au sein de l'UE un début d'organisation communautaire dans la lutte contre le terrorisme. Les groupes armés islamistes originaires du Maghreb apparaissent comme l'une des principales menaces pour les Etats du sud l'Europe. Dès lors les Etats d'Afrique du Nord ont trouvé un écho favorable à leurs politiques de sécurité tant au sein de l'UE qu'aux Etats-Unis. Pour l'administration Bush la principale menace en Afrique du Nord est localisée

dans le Sahel. Comme le souligne le compte rendu du “Maghreb Roundtable” organisée par le Center for Strategic and International Studies, en février 2006, “the activities of terrorist networks that operate in ungoverned areas of North Africa and the Sahel are the primary threat in the Maghreb. Indigenous extremist groups and jihadi fighters fleeing Afghanistan have found safe havens near the Sahara where they are able to operate free from government interference... Terror networks in the region pose a transnational threat not only of the Maghreb, but to Europe as well... To combat the spread of terror networks in the region and improve regional security cooperation, the US recently launched the Trans-Sahara Counter Terror Initiative (TSCTI)... Despite increased training and cooperation that TSCTI brings to the region, the main impediment to greater regional security and military coordination remains Western Sahara conflict. The conflict between Morocco and Algeria over sovereignty of the former Spanish colony prevents meaningful regional security coordination, stifles economic growth, and prevents intra-regional trade from developing”²³. Dans cette perspective l’intégration régionale constitue le meilleur instrument de lutte contre le terrorisme. Elle devient un élément déterminant à développer. L’intégration régionale est perçue comme une nécessité à la fois par les Etats-Unis qui y voient la meilleure réponse en matière de lutte contre le terrorisme et par l’UE, qui en plus de la lutte contre le terrorisme, peut y

trouver une solution aux problèmes économiques et migratoires.

En 2007, la problématique de l’intégration régionale refait surface. Elle est portée non plus par les élites politiques mais les acteurs économiques. Ainsi Le 17 février 2007, les patrons des patrons du Maghreb se réunissaient à Marrakech et annonçaient la naissance de l’Union maghrébine des employeurs. La date retenue n’est pas fortuite: le 17 février 1989 était créée l’UMA! Projet politique, l’UMA devient un enjeu vital pour les entreprises. Comme le souligne Hammad Kassal, vice-président de la confédération générale des entrepreneurs marocain et l’un des fondateurs de l’Union maghrébine des employeurs: “C’est l’économie qui va briser le mur politique qui existe aujourd’hui. Nous voulons faire pression sur nos gouvernements pour qu’ils puissent eux-mêmes améliorer leurs relations. Nous ne voulons pas de carcans, de procédures administratives paralysantes”²⁴. En effet, les échanges commerciaux intra régionaux demeurent toujours aussi faible, environ 2,5 % des 105,7 milliards d’euros d’échanges globaux des pays membres de l’UMA. Dans cette perspective si le Maghreb politique est inexistant cela ne doit pas empêcher l’émergence d’un Maghreb économique. La création de la Banque maghrébine d’investissement et du commerce extérieur (BMICE) est destinée à financer des projets mixtes dans les domaines agricoles et industriels. Les acteurs économiques ont d’autant plus intérêt à porter le projet

²³ CSI, Maghreb Roundtable, February 2006.

²⁴ *Le Figaro*, 16 février 2007.

d'une intégration régionale que les dirigeants politiques de la région semblent à nouveau entrés dans une "guerre froide". L'Algérie, le Maroc et la Libye se sont engagés dans une course régionale à l'armement qui inaugure rien de bon pour le développement politique de la région. Du point de vue marocain, le renouveau économique de l'Algérie, qui tient à la hausse du prix du pétrole, se traduit par un regain de tension. Pour l'instant le risque d'une guerre ouverte est inenvisageable, tout comme une guerre par procuration. Comme le souligne James Baker: "l'Algérie et le Maroc collaborent étroitement avec les Etats-Unis dans sa guerre contre le terrorisme. Il est donc particulièrement difficile pour Washington de favoriser l'un ou l'autre parce qu'elle veut rester proche des deux... L'Algérie est très forte, le Maroc a remporté la guerre, le Polisario, sous occupation est faible. Le conflit armé n'est pas à l'ordre du jour. Tant que l'Algérie dit au Polisario de ne pas combattre, il ne va pas le faire"²⁵. De plus si le Maroc et l'Algérie ne parviennent toujours pas à s'entendre ils ont développé des relations bilatérales avec la France, l'Espagne et les Etats-Unis. Or ces derniers oeuvrent à un réchauffement des relations entre l'Algérie et le Maroc (la suppression par le Maroc des visas pour les Algériens participe de ces bons gestes qui peuvent apaiser les relations). Pour des raisons diverses, la France, l'Espagne et les Etats-Unis s'efforcent d'entretenir une relation équilibrée avec les deux protagonistes. Mais pour le Maroc, l'Algérie de Abdelaziz Bouteflika cherche à rejouer l'Algérie de Houari

Boumediene (1965-1979), une puissance régionale, dopée par les hydrocarbures, soucieuse de ne pas abdiquer face à la victoire remportée par le Maroc dans le Sahara.

CONCLUSION

L'installation de la démocratie au Maghreb doit devenir une priorité de la politique européenne en Méditerranée. Les avantages mutuels de la démocratie au Maghreb sont nombreux. Pour cela l'UE doit oser aborder les questions de politiques intérieures et ne plus se cantonner à une approche seulement économique. Les réformes économiques au Maghreb échoueront si elles ne sont pas portées par des dirigeants politiques légitimes, démocratiquement élus. Il y a urgence à agir, les élections en Algérie et au Maroc montrent comment les électeurs se réfugient dans un abstentionnisme massif, ils expriment clairement leur méfiance à l'encontre des équipes dirigeantes. Le Maghreb est confronté à des défis colossaux: pauvreté, terrorisme, migration, corruption, violation des droits de l'homme qui nécessitent pour être solutionnés un engagement des Etats avec le soutien de leur société civile. La démocratie apparaît comme la meilleure réponse pour affronter ces problèmes. Il faut donc surmonter à la fois la peur de la démocratie et des partis islamistes au Maghreb. Car il ne peut y avoir de démocratie sans leur participation. Mais l'exemple de la Turquie est là pour montrer que les partis islamistes et la démocratie peuvent faire un bon ménage.

²⁵ *TelQel Magazine*, Maroc, août 2004.

Rakkah, Azzedine.
“La politique Européenne en Méditerranée”, en *Oasis*,
2009, núm. 14, Centro de Investigaciones y Proyectos
Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales, Universidad Externado de
Colombia, pp. 105-113.

Los dilemas europeos “2009” vistos desde Europa central y del este*

Aneta de la Mar Ikonómov

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

Correo electrónico: aneta.ikonomova@uexternado.edu.co

Con seguridad el 2009 va a ser recordado como el año de la búsqueda mundial de soluciones para la salida de la crisis financiera y de la gripe AH1N1. Sin embargo, cada región del mundo tiene sus propios asuntos pendientes, por lo tanto, los más importantes dilemas para el continente europeo, durante el transcurso de este año, se pueden resumir de esta manera: superación o continuación de la crisis financiera y económica, luz verde o luz roja para el Tratado de Lisboa, desacuerdos o renovación del propósito de la OTAN, asimismo, más visibilidad para los partidos de derecha en los parlamentos europeos o qué hacer para frenar el auge de los nacionalismos. Entre los asuntos pendientes también está la pregunta: si Europa logrará por fin ser independiente en cuestión de suministro de gas para dejar atrás la época cuando Rusia se aprovechaba de su monopolio energético en el continente o todavía no ha llegado el tiempo para esta liberación. En conjunto, estas grandes dudas están unidas bajo un paradigma que funciona por medio

de dos proposiciones contrarias, presentadas de manera disyuntiva. Por lo tanto, al lograrse concebir una de las dos, queda afirmado cuáles fueron, en realidad, los más trascendentes asuntos europeos para el presente año 2009 y qué se hizo para su solución y qué no.

En el presente artículo los supuestos dilemas “2009” están enfocadas desde un ángulo poco común: desde Europa central y Europa del este. La premisa es que este enfoque no tradicional permite una mayor comprensión del continente europeo, éste entendido como una gran región compleja, diversa y unida bajo la dinámica de constantes acercamientos y distanciamientos de los intereses particulares de cada país, sea miembro o no de la Unión. Es evidente que la Unión Europea es un logro para todo el continente, sin embargo, quedan preguntas y asuntos no resueltos, además, unos de éstos se refieren al futuro de la ampliación de la Unión y de la OTAN, y parece que no siempre esta problemática se puede entender

* Artículo entregado el 30 de noviembre de 2009. Aceptado el 2 de febrero de 2010.

suficientemente bien si se mira y analiza exclusivamente desde Bruselas.

El 2009 inició como un año que trajo las consecuencias de una crisis mundial inesperada y desconocida como fenómeno para la gran mayoría de los ciudadanos europeos¹. Los estados de Europa central y del este, miembros de la Unión Europea, justo trataban de dejar atrás el retraso crónico que les perseguía desde la época del comunismo y la dependencia de la URSS, cuando vino la crisis. En los últimos años el crecimiento de estos países se basaba en endeudamiento-consumo interno (tal como sucede en Reino Unido, España, etc.), sin embargo, el “terremoto” financiero puso en duda la dirección del desarrollo de la economía y el nivel de vida de los ciudadanos. El resto de los países en la región (Ucrania, Serbia, Moldavia, Macedonia, entre otros) ni siquiera pasaban por un período estable cuando la crisis entró en sus retrasadas y frágiles sistemas económicos y financieros.

Al inicio del año los especialistas opinaban que “en cuanto a países de Europa del

este, el nivel de endeudamiento de varios de ellos (en especial Hungría y Letonia), podría provocar bancarrotas en bancos de Austria, Suecia e Italia y amenazar la estabilidad financiera de la UE”². Había mucha duda respecto a estos estados por cuestiones de su capacidad de recuperarse y tener fuerzas para enfrentar la situación que complicó la misma Unión Europea. Incluso, se escucharon lamentos de por qué se había hecho la ampliación en esta parte de Europa. No obstante, la situación no fue y no es tan desesperada: aunque ya son cinco los gobiernos que pidieron ayuda para la recuperación (Hungría, Ucrania, Serbia, Latvia y Rumania)³, otros muestran una gran estabilidad, reales avances en la economía y un buen nivel de vida de sus ciudadanos.

Eslovaquia –para sorpresa de muchos y para envidia de sus vecinos–, diez años después de la entrada del euro, se convirtió en el primer Estado de la región que adoptó esta moneda (1 de enero de 2009)⁴. En el segundo trimestre de este año el país llegó a un nivel de crecimiento económico de 2,2%⁵; esto es un

¹ Según la Comisión Europea, la caída del PIB (Producto Interno Bruto) de la UE será de un 4% este año, mientras que el desempleo llegará a un 11% de la población para fines de 2010. [...] “Estamos viendo señales de que el declive está tocando fondo. Esto no quiere decir que habrá un despegue económico”, dijo a BBC Mundo Simon Tilfret, economista jefe del *Centre for European Reform*. “Unión Europea, golpeada por la crisis”, en *BBC Mundo* de 4 de julio de 2009. <http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2009/06/090603_1405_economia_europa_crisis.shtml> (Consultado: 11 de octubre de 2009).

² Ibid.

³ “Rumania recibe ayuda”, en *BBC Mundo* de 30 de marzo de 2009. <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/learn_english/newsid_7972000/7972641.stm> (Consultado: 9 de octubre de 2009).

⁴ “Euro cumple 10 años, Eslovaquia se une”, en *BBC Mundo* de 1 de enero de 2009. <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7806000/7806872.stm>. También vea <<http://www.imf.org/external/index.htm>> (Consultado: 9 de octubre de 2009).

⁵ “Рецесията в Европа се сви до 0,3%” en *Mediapool* de 13 de agosto de 2009. <<http://www.mediapool.bg/show/?storyid=155397>> (Consultado: 10 de octubre de 2009).

porcentaje bastante alto para un año marcado por la crisis y los primeros pasos de salida de ésta. Junto con Eslovenia, los dos países son los más desarrollados y confiables para los negocios en la región.

República Checa, con la cual Eslovaquia compartió un Estado hasta 1993 –Checoslovaquia–, también muestra un buen nivel de vida y pocos problemas económicos, sin embargo, no tiene los mismos porcentajes de crecimiento. El día que los eslovacos celebraban su entrada en la eurozona, el gobierno checo tomó por primera vez la presidencia rotatoria de la Unión Europea y la manejó durante todo el primer semestre de 2009. No obstante, en la mitad del mandato, finales de marzo, este gobierno llegó al clímax más bajo en su historia cuando el primer ministro de centroderecha Mirek Topolánek perdió el voto de confianza⁶. Tras un acuerdo la presidencia rotatoria de la Unión Europea siguió siendo representada por Mirek Topolánek y un gobierno provisional, aunque, es una paradoja que el mandatario que representa la Unión Europea sea quien fue desafiado y rechazado por su propio parlamento nacional.

Por otra parte, el 2009 tenía que ser un año crucial para el futuro de la Unión Europea: el Tratado de Lisboa, firmado en 2007 y ratificado por 24 países, excepto Irlanda, República

Checa y Polonia, tenía que entrar en vigor en el transcurso de este año sólo y cuando lo aprobaran los mencionados tres estados. El Tratado tan discutido y tan esperado “fue diseñado para mejorar el funcionamiento institucional del bloque europeo luego del fracaso del proyecto de Constitución Europea. Establece mecanismos de toma de decisiones y crea el puesto de presidente del Consejo Europeo”⁷. Pero la incidencia de la Presidencia de República Checa de la Unión Europea, en la primera mitad del año, desafiaba la aprobación del Tratado. Durante el mandato el primer ministro Mirek Topolánek estuvo más preocupado por los intereses de su país en la OTAN y poco por facilitar el proceso de aprobación del Tratado. Además, el presidente checo, Vaclav Klaus, no sólo es uno de los opositores más fervientes del Tratado en Europa sino estaba y todavía está dispuesto a no dejar que pase la aprobación checa, por lo tanto, todavía no hay luz verde para el Tratado de Lisboa.

Las buenas noticias vinieron en la segunda mitad del año: el 67,1% de los electores irlandeses dieron su visto bueno al Tratado⁸ después de rechazarlo por un 53,4% el año pasado. Se considera que los asuntos internos fueron determinantes para la toma de decisión de los ciudadanos irlandeses. Al mismo tiempo, el presidente polaco Lech Kaczyński “había

⁶ República checa llegó a ser el tercer Estado de Europa central y del este donde el gobierno cayó en 2009, tras Letonia y el de Hungría.

⁷ “Irlandeses deciden el futuro de la UE”, en *BBC Mundo* de 2 de octubre de 2009 <http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/10/091002_irlanda_referendum_rg.shtml>. (Consultado: 11 de octubre de 2009).

⁸ “Irlanda dice ‘sí’ a Europa”, en *BBC Mundo* de 3 de octubre de 2009. <http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/10/091003_0812_irlanda_referendum_recuento_alf.shtml> (Consultado: 12 de octubre de 2009)

prometido que aceptaría el Tratado si el voto popular en Irlanda le daba su apoyo al texto”⁹, así que en la fecha del 10 de octubre se dio a conocer que el Tratado fue firmado también por Polonia. Ahora, falta solamente la firma Checa y nadie sabe hasta cuándo la posición negativa de su presidente va a seguir obstaculizando el final de la ratificación. Sin embargo, “la firma de Kaczynski deja totalmente aislado al presidente checo”, opina el analista de BBC Jonny Dymond¹⁰.

El 2009 también fue un año electoral para el Parlamento europeo. Pero hubo poca participación en las urnas y quedó la impresión de que “Europa vota con escepticismo y enfado”¹¹. Los resultados no tardaron en sorprender: el centro-derecha consiguió su victoria a expensas de la izquierda europea. Los perdedores fueron: el Partido Laborista británico, la socialdemocracia alemana, el Partido Socialista francés, etc. Entre los ganadores están partidos minoritarios de derecha, extrema derecha y anti-inmigrantes de países como Holanda, Austria, Dinamarca, Eslovaquia, Hungría y Polonia. Así que, los partidos de centro-derecha seguirán siendo el centro de poder del Parlamento europeo.

¿Europa se inclina hacia a la derecha? Evidentemente que sí, sin embargo, esto no es exactamente una novedad, aunque, con seguridad se puede decir que la crisis ayudó

para que se visibilizara más este proceso observado en los últimos años. Las razones de este cambio son muchas. Algunos analistas piensan que los partidos de centroderecha europeos se han apropiado de ideas tradicionalmente elaborados por la izquierda: programas de asistencia social, de la salud, temas de medio ambiente, etc. Además, muchos de los gobiernos conservadores en el momento de la crisis, prefirieron el proteccionismo; una filosofía y programa que fue defendida por los socialistas y fuertemente criticada por sus opositores en las décadas anteriores. Al mismo tiempo, es necesario decir que la izquierda europea está dividida y no tiene líderes carismáticos o por lo menos, influyentes; incluso, ni siquiera logró hacer un debate serio sobre la responsabilidad del liberalismo económico para la llegada de la crisis. Éstas y otras razones funcionaron en la hora de las elecciones, sean éstas para el Parlamento europeo o para los parlamentos nacionales.

En Europa central y Europa del este también se presenta un sector de la sociedad que apoya fuertemente a la derecha. Aquí las razones parecen distintas: los profundos cambios que se originaron a partir de la caída del Muro de Berlín forzaron la división de las sociedad excomunista en dos polos nunca antes tan marcados: unos nuevos muy ricos y una mayoría de ciudadanos profesionales muy mal

⁹ “Tratado de Lisboa: Polonia puso la firma”, en BBC Mundo de 10 de octubre de 2009. <http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/10/091010_0459_lisboa_praga_irm.shtml> (Consultado: 11 de octubre de 2009).

¹⁰ Ibid.

¹¹ “Europa vota con escepticismo y enfado”, en BBC Mundo de 4 de junio de 2009. <http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/06/090603_1544_europa_vota_in.shtml> (Consultado: 1 de octubre de 2009).

pagados, o desempleados, que viven perdiendo la esperanza de que un día su país va a alcanzar el nivel de vida de Europa occidental. Además, en estos países la mayoría de las veces, cuando los socialistas (excomunistas) estuvieron en el poder, fueron identificados más como una derecha que una izquierda por los casos de enriquecimientos ilícitos y corrupción. Éstos y otros argumentos hacen entender por qué en Hungría, Polonia, Bulgaria, Eslovaquia, Rumania, etc. nacen organizaciones y partidos de derecha, también extrema derecha, bastante atractivos para los votantes, cansados de los partidos gobernantes, sus discursos tradicionales y políticas poco populares para los sectores menos favorecidos.

También la ola nacionalista es un tema actual para esta parte del continente. Entre los estados de Europa central y del este, Polonia ha sido uno de los países más criticados, por tener gobernantes y políticos nacionalistas que no colaboran suficientemente con la Unión Europea siempre y cuando defienden decididamente sus intereses nacionales. Polonia varias veces ha sido “la rebelde” de la Unión, incluso su posición respecto al Tratado de Lisboa manifestó durante este último año esta búsqueda de encontrar una posición distinta dentro de la Unión. La razón de esto es bastante compleja y tiene que ver con algo particular que se refiere al Estado polaco: Polonia es “el país más grande de los más pequeños en la Unión” y siente una necesidad urgente de convertirse

en el líder de los demás. Polonia proclama una conciencia que establezca coherencia entre el pasado y el presente de los pueblos de Europa central y del este, por lo tanto, exige que los otros miembros de la Unión y la vecina Rusia respeten la integridad territorial y la identidad nacional polaca, por haber sufrido los polacos una de las más grandes desgracias y exterminios en el siglo XX.

Recordemos que al inicio de la segunda guerra mundial Polonia tuvo que enfrentar sola la expansión alemana y después de ser sacrificada, fue dividida en dos entre Alemania y la Unión Soviética. Más adelante gran parte del pueblo polaco se opuso al comunismo soviético y promovió el movimiento del sindicato *Solidarnost* para desafiar el monopolio del partido comunista. Hoy, para conmemorar el aniversario del inicio de la segunda guerra mundial, 1 de septiembre, Polonia promovió un programa “39/89 Understanding Poland” para reclamar en voz alta justicia para los víctimas de la guerra, más que todo acusando a su vecina Rusia por el silencio que ha mantenido desde los terribles hechos ocurridos en la guerra¹². Polonia hoy en día exige su derecho de recibir disculpas por el pasado, así que otra vez la historia en Europa central y del este viene como un argumento para hacer política nacionalista. Sin embargo, esta vez la propuesta no es hacer guerras como en ex Yugoslavia, sino convertir a Polonia en el segundo centro político de Europa que representa los pequeños

¹² Красен Николов “Полша в опит да стане най-голямата сред малките в ЕС: Историята като аргумент за създаване на втори политически център в Европа”, en Mediapool de 9 de octubre de 2009 <<http://www.mediapool.bg/show/?storyid=157239&srcpos=1>>

estados europeos para defender sus intereses en la Unión¹³.

Los planes de Polonia para el centro y el este de Europa incluyen no sólo integrar los países vecinos a través del pasado, el presente y la defensa de los intereses nacionales, sino también decidir el futuro de la región por estos mismos estados. Polonia es partidaria de la próxima ampliación de la Unión Europea apoyando fuertemente la entrada de Ucrania, Croacia, Serbia y Macedonia y está detrás de la idea de formar un bloque fuerte con estos estados y los otros en la región para contrarrestar la influencia rusa en la región.

La posición antirrusa de casi todos los países de Europa central y del este (excepto Bielorrusia) es parte de este pasado común no olvidado y de presente todavía no definido. La explicación a por qué la OTAN ha encontrado una aceptación y apoyo sin precedentes en esta región del mundo, cuando la organización ha sufrido tantas críticas en otras partes del planeta, está en el interés de seguridad y defensa que tienen estos estados para parar la influencia rusa en la región. La ampliación de la OTAN con nuevos miembros y la instalación de un radar en la República Checa y una batería de diez misiles interceptores en Polonia, es uno de los temas más importantes de los últimos años, también para el 2009. Sin embargo, los dos asuntos tuvieron un desenlace distinto del que se esperaba.

A pesar de que este año la Organización del Tratado del Atlántico Norte celebra su 60º aniversario, afirmando su existencia como la más potente alianza militar en el mundo, los desafíos que enfrenta son mayores que nunca. “La OTAN ha perdido una identidad como organización”, le dijo a BBC Mundo Félix Arteaga, principal investigador en temas de seguridad y defensa del Real Instituto Elcano¹⁴. Al desaparecer la URSS —el tradicional adversario soviético—, la OTAN tuvo que seguir sin tener que competir con otras alianzas militares, pero logró un gran éxito en Europa del este y mostró una gran utilidad durante las guerras en la ex Yugoslavia. No obstante, se ganó varios problemas en otras regiones del planeta y todavía no encuentra su identidad en un mundo cambiado a partir de la Caída del Muro de Berlín.

La tercera ampliación de la OTAN desde 1990, que se dio en 2009, incorporó dos estados balcánicos: Albania y Croacia, sin embargo, es un verdadero fracaso que los países miembros de la OTAN no pueden decidirse sobre la aceptación de Macedonia, porque Grecia desaprueba el nombre de este país y así frena su entrada en la organización. Por otra parte, tampoco Ucrania y Georgia van a ser miembros de la OTAN; esta vez Rusia se opuso al acercamiento de la Alianza a su frontera europea, recordando el pasado de la guerra fría el año pasado cuando entró con sus tropas en Georgia. La otra novedad es que este mismo

¹³ Ibid.

¹⁴ Gerardo Lissardy. (2009). “OTAN: crisis a los 60 años”, en *BBC Mundo* de 3 de abril. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_7980000/7980991.stm (Consultado: 23 de septiembre de 2009).

año Francia, después de cuatro décadas de ausencia y pese a resistencias internas, decidió bajo el mando de Nicolas Sarkozy su decisión de volver a la OTAN.

Polonia y República Checa quedaron muy decepcionadas cuando el programa de escudo contra misiles y las instalaciones de radares en sus territorios, propuesto por el anterior gobierno estadounidense de George W. Bush, fue cancelado este año por el presidente Obama. Es evidente que el nuevo mandatario de los Estados Unidos quiere replantear su política estadounidense hacia Rusia y su programa militar, por lo tanto ha preferido asegurarse la benevolencia de Moscú, o al menos su no hostilidad, en asuntos clave como la cuestión nuclear iraní, Afganistán o la reducción mutua de arsenales atómicos.

Es importante anotar, que antes de anunciarse la posición oficial de Washington, en la mitad de julio de este año, 22 ex-mandatarios y líderes de Europa central y oriental escribieron una carta de tres páginas al presidente Obama preguntando: ¿quién defenderá sus países del resurgimiento de Rusia como eje de influencia y potencia militar en la región? Los expresidentes polacos Lech Walesa y Aleksander Kwasniewski, su homólogo checo Vaclav Havel y otros antiguos líderes de Lituania, Estonia, Rumania y Polonia dicen que sienten una “creciente intimidación por parte de Rusia”, por razones de que la política del Estado ruso hoy

en día se puede resumir en volver a ser “una potencia revisionista al guiarse por una agenda del siglo XIX, con tácticas y métodos del siglo XXI”¹⁵. Los autores de la carta hacen entender que los problemas de la región no están resueltos e insisten que la OTAN siga mostrando una posición fuerte en zona de influencia a pesar de que las relaciones ruso-estadounidenses han mejorado en los últimos meses. Los autores de la carta advierten que existe “la posibilidad de que la OTAN resulte ineficiente a la hora de escuchar sus necesidades estratégicas frente a la Rusia revisionista y piden a la organización que honre los principios que impulsaron su fundación en 1949”¹⁶, es decir, que recuerda sus propósitos de existencia cuando nació en plena guerra fría.

La carta termina con “si la OTAN no se ocupa de prepararse para la defensa de sus miembros ante agresiones externas, entonces los gobiernos no colaborarán con tropas para las misiones emprendidas por la organización en otras regiones del mundo”¹⁷. No hay ninguna duda que ésta es la primera vez, después de la entrada de la OTAN en Europa central y oriental, que los intereses de los nuevos países miembros y los dirigentes de la Organización no coinciden. Es probable que las consecuencias se sientan en los próximos años, pero es seguro que la popularidad de la Alianza del Norte en Europa central y oriental ya ha empezado a bajar. Es difícil predecir el futuro de

¹⁵ “¿Quién defenderá a Europa del este?”, en *BBCMundo* de 16 de julio de 2009 http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/07/090716_1515_europa_este_rusia_med.shtml (Consultado: 10 de septiembre de 2009).

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

Rusia como potencia que renace y con la cual el presidente Obama prefiere tener buenas relaciones, no obstante, no hay posibilidad de que el ejército ruso vuelva a amenazar la integridad de sus vecinos, como Polonia o los países bálticos, porque estos estados nunca van a dejar que se repita el pasado, cueste lo que cueste defender sus intereses nacionales.

La importancia de Rusia en la región está relacionada con el último tema que se va a presentar en este artículo: “el gas, la nueva carta de poder”¹⁸ en Europa. La política energética es una de las más importantes para la Unión Europea en el siglo XXI. Todos los países del continente europeo quieren dejar de depender del suministro de gas que proviene de Rusia (casi 30%), por razones en las que muchas veces el chantaje que hace Rusia para hacer sentir su poder, es más grande que la preocupación por dejar ciudadanos europeos en pleno invierno sin calefacción (al recordar el feroz invierno de 2008/2009 y el corte de gas que hizo Rusia). Por lo tanto, desde hace unos años se están elaborando varios planes para la construcción de gasoductos que suministran gas para Europa, pero sin depender exclusivamente de Rusia.

En 13 de julio de este año la UE y Turquía firmaron un acuerdo para la construcción del gasoducto “Nabuco” que va traer gas desde el Mar Caspio hasta Europa occidental. El pro-

yecto consiste en: “3.300 kilómetros de largo y un coste de 4.600 millones de euros, deberá transportar 21.000 millones metros cúbicos de gas, pasando por Turquía, Bulgaria, Rumania, Hungría, Austria y Alemania”¹⁹. Los planes son: dar inicio en 2010 y en 2013 empezar a recibir el gas. No obstante, todavía hay bastantes incógnitas acerca de este proyecto y más que todo de la ruta del gas. Uno de los problemas proviene de la competencia que hay con el otro gran proyecto, “South Stream”, que planea traer gas a Europa por una ruta similar.

El segundo proyecto es obra de la misma Rusia que se unió con Turkmenistán, Uzbekistán y Kazajistán, todos interesados en subir el precio del gas y construir este gran gasoducto. “South Stream” debe venir de Rusia pasar por Bulgaria, donde se bifurcará: “el ramal del norte pasará por Serbia, Rumania, Hungría y Austria, con otra posible desviación a Alemania, y el del sur lo hará a través de Grecia, con otra conexión con Italia, y más adelante... prolongar el conducto hasta Francia”²⁰. El proyecto enfrenta también varios obstáculos. Por ejemplo, el recién posesionado gobierno de Bulgaria, del primer ministro Boiko Borisov (julio 2009), desafió los acuerdos del gobierno anterior e inició un análisis detallado, buscando la asesoría de expertos de la Unión Europea. Si Bulgaria no pone su firma

¹⁸ “Europa quiere “independencia” de Rusia”, en *BBC Mundo* de 13 de julio de 2009. <http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/07/090713_1133_gas_europa_dc.shtml> (Consultado: 19 de septiembre de 2009).

¹⁹ “Rusia dice que gasoducto “Nabucco” es un proyecto político sin valor económico”, en *energiadiario.com* de 5 de abril de 2008. <<http://www.energiadiario.com/publicacion/spip.php?article6341>> (Consultado: 10 de octubre de 2009).

²⁰ Ibid.

sobre el proyecto, todavía no se puede iniciar su construcción. El problema no es gas por sí mismo, sino cómo parar la influencia rusa en la región que fue abiertamente promovida por el gobierno anterior en este país europeo. Así queda obvio que el gas se ha vuelto una carta de juego entre Rusia, por un lado, y por otro, la Unión Europea, los pequeños estados europeos y los Estados Unidos. Todos están en la espera de ganar este juego, pero esto no va a suceder exactamente este año.

A manera de conclusión: los dilemas que ha enfrentado Europa durante 2009 fueron más serios en comparación de los que hubo en años anteriores. La situación alrededor de la crisis financiera ha traído varios cambios en la política económica y financiera de los estados y de la Unión en general. Sin embargo, cada región de Europa tiene sus propios desafíos que no se pueden igualar a los del resto del continente. No es lo mismo sentir la amenaza rusa en Europa central y del este que tener emigrantes africanos en Francia y España. De todas formas, es un hecho que la Unión Europea está saliendo satisfactoriamente de la crisis, no obstante, el aumento del desempleo y las dudas respecto al nivel de vida de los ciudadanos, son las herencias de la crisis para todo el continente y que preocupa a todos.

BIBLIOGRAFÍA

1. “Europa quiere “independencia” de Rusia”, en *BBC Mundo* de 13 de julio de 2009. http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/07/090713_1133_gas_europa_dc.shtml (Consultado: 19 de septiembre de 2009).
2. “Europa vota con escepticismo y enfado”, en *BBC Mundo* de 4 de junio de 2009. http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/06/090603_1544_europa_vota_ln.shtml (Consultado: 1 de octubre de 2009).
3. “Euro cumple 10 años, Eslovaquia se une”, en *BBC Mundo* de 1 de enero de 2009. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7806000/7806872.stm. También vea <http://www.imf.org/external/index.htm> (Consultado: 9 de octubre de 2009).
4. Gerardo Lissardy. (2009). “OTAN: crisis a los 60 años”, en *BBC Mundo* de 3 de abril. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_7980000/7980991.stm (Consultado: 23 de septiembre de 2009).
5. “Irlanda dice ‘sí’ a Europa”, en *BBC Mundo* de 3 de octubre de 2009. http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/10/091003_0812_irlanda_referendum_recuento_alf.shtml (Consultado: 12 de octubre de 2009).
6. “Irlandeses deciden el futuro de la UE”, en *BBC Mundo* de 2 de octubre de 2009. http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/10/091002_irlanda_referendum_rg.shtml (Consultado: 11 de octubre de 2009).
7. “Rumania recibe ayuda”, en *BBC Mundo* de 30 de marzo de 2009. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/learn_english/newsid_7972000/7972641.stm (Consultado: 9 de octubre de 2009).
8. “¿Quién defenderá a Europa del Este?”, en *BBC Mundo* de 16 de julio de 2009. http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/07/090716_1515_europa_este_rusia_med.shtml (Consultado: 10 de septiembre de 2009).
9. “Rusia dice que gasoducto “Nabucco” es un proyecto político sin valor económico”, en *energiadiario.com* de 5 de abril de 2008. <http://www.energia->

- diario.com/publicacion/spip.php?article6341»
(Consultado: 10 de octubre de 2009).
10. “Tratado de Lisboa: Polonia puso la firma”, en *BBC Mundo* de 10 de octubre de 2009. <http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/10/091010_0459_lisboa_praga_irm.shtml> (Consultado: 11 de octubre de 2009).
 11. “Unión Europea, golpeada por la crisis”, en *BBC Mundo* de 4 de julio de 2009. <http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2009/06/090603_1405_economia_europa_crisis.shtml> (Consultado: 11 de octubre de 2009).
 12. Красен Николов. “Полша в опит да стане най-голямата сред малките в ЕС: Историята като аргумент за създаване на втори политически център в Европа”, en *Mediapool* de 9 de octubre de 2009 <<http://www.mediapool.bg/show/?storyid=157239&srcpos=1>>
 13. “Рецесията в Европа се сви до 0,3%”, en *Mediapool* de 13 de agosto de 2009. <<http://www.mediapool.bg/show/?storyid=155397>> (Consultado: 10 de octubre de 2009).

Ikonómov, Aneta de la Mar.
“Los dilemas europeos “2009” vistos desde Europa central y del este”, en *Oasis*, 2009, núm. 14, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 115-124.

Alemania siglo XXI: un balance*

Martha Lucía Quiroga Riviere

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

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

Han pasado 20 años desde que se dieron los sucesos en la República Democrática Alemana (RDA) que llevarían, en noviembre de 1989, a la caída del muro de Berlín y a la reunificación de Alemania el 3 de octubre de 1990.

El proceso de unificación alemana supuso en sus comienzos una optimista visión transmitida a través de las promesas a la población alemana oriental de los políticos occidentales de “paisajes florecidos” y, “a nadie le iba a ir mal” (del entonces canciller de la República Federal de Alemania Helmut Kohl) y de un “ahora debe crecer conjuntamente lo que se pertenece uno a otro” (Willy Brandt, en su momento una de las personalidades más importantes de la socialdemocracia); con el tiempo sin embargo se ha dado lugar a expresiones como el *messogiorno alemán* para designar a la zona oriental comparándola con la zona deprimida del sur de Italia; el desempleo —especialmente el femenino—, la migración de jóvenes orientales hacia occidente o la desindustrialización pareciera que se han convertido en realidades

cotidianas para la población que habita la zona oriental. Pero la Alemania unificada en el contexto internacional trajo también para la zona occidental cambios que, entre otros, se han traducido en la crisis del sector industrial tradicional y en el desempleo. Así, a la difícil constelación de la situación interna de la Alemania reunificada, se ha adicionado la realidad internacional con una decreciente producción industrial como fenómeno global en todas las viejas naciones industriales y con un proceso de desregularización que significó en Alemania oriental la “privatización de toda la sociedad” (Rehberg, 2006, 212). Si se tiene en cuenta que en Alemania occidental el modelo social tenía a su base el principio de a más trabajo mayor participación en los beneficios sociales, lo que significaba que las clases sociales bajas participaban del aumento de la productividad y del bienestar general, y que en Alemania oriental, a su vez, si bien existían una serie de problemas, sin embargo no había desempleo, y tanto la salud como los alquileres estaban cubiertos por

* Artículo entregado el 4 de diciembre de 2009. Aceptado el 9 de febrero de 2010.

un vasto sistema de subvenciones, podemos imaginar que en la Alemania unificada se han llevado y se están llevando cambios sociales profundos, que en todo caso en lo que tiene que ver con Alemania oriental no tienen comparación con ningún país del este.

Después de 20 años evaluar el proceso de unificación alemana, primera potencia europea y motor del proceso de integración en ese continente, se hace imperante. Esto supone no solo hablar ya en términos de oriente-occidente sino, entre otros, también evaluar las tendencias de la mundialización o globalización, el desempleo estructural, la baja en salarios, la flexibilización de los puestos de trabajo, la inseguridad laboral en la compleja transformación de unidad del proceso alemán. El proceso es contradictorio y esto se muestra también en la así llamada *nostalgie* (la nostalgia del este), en la crisis de la socialdemocracia, en los buenos resultados electorales del partido La Izquierda, en el oriente del país, pero ahora también en el occidente, en el crecimiento a su vez de la extrema derecha y del racismo en todo el país. El presente artículo¹ intenta hacer un diagnóstico parcial de esta nueva realidad en la Alemania unificada a comienzos del siglo XXI.

GANADORES Y PERDEDORES

El proceso alemán abrió casi desde un comienzo un debate público sobre los ganadores y los

perdedores de la reunificación. El colapso de la economía de regiones enteras o la pérdida de población en la parte oriental, las altas tasas de desempleo, y del otro lado el hecho de que la economía de la Alemania occidental se vio ante una coyuntura económica de crecimiento única hasta 1993 como resultado de la reunificación, le daban argumentos a aquéllos que declaraban a los alemanes orientales como los perdedores y a los occidentales como los ganadores².

La contraparte a su vez argumenta hasta hoy, que la transferencia de capital, fundamentalmente del erario público (alrededor de 1,3 mil millones de euros que han fluido de occidente a oriente), ha significado una pérdida de capital para la zona occidental, al mismo tiempo que acentúa el hecho de que para una gran parte de la población alemana oriental el bienestar ha aumentado (Neckel, 2006, 358); éstos por primera vez tienen acceso a artículos de primera calidad, no invierten ya su tiempo en hacer colas eternas, viajan al extranjero ya con el pasaporte de ciudadanos de primera clase que otorga el ser alemán, ven sus ciudades históricas esplendorosamente restauradas, viajan por autopistas impecables y utilizan medios de comunicación más modernos que los de la zona occidental. De hecho el salario de los alemanes orientales era para el año 2000 tres veces más alto que el de los trabajadores de sus países hermanos del este europeo (Schröder,

¹ Este artículo es resultado parcial de un proyecto de investigación más amplio que pretende dar cuenta del difícil proceso de unidad nacional en Alemania, 20 años después del derrumbe del muro de Berlín en 1989.

² Es interesante ver como se han construido prejuicios en una y otra parte; así a los alemanes occidentales se les denominó en oriente los “besser wessis” (los “mejorcitos occidentales”), y a su vez a los alemanes orientales se les denominó en occidente como los “jammer ossis” (los “quejetas orientales”).

2000, 137) aunque, como consecuencia de la abrupta manera en que se hizo la privatización en Alemania oriental, se desencadenó un desempleo masivo único dentro del proceso de transformación de los países del este que significó la pérdida de 4 millones de puestos de trabajo entre 1989 y 1992 (Rehberg, 2006, 211).

Hablar así de los ganadores netos occidentales y los perdedores netos orientales es difícil³. Lo que sí se puede afirmar es que la posibilidad de subir o bajar para pertenecer al grupo de los ganadores o de los perdedores se modificó a partir de la reunificación alemana, y en esto no hay que perder de vista que también a nivel internacional, ante el nuevo capitalismo sin obstáculos de la globalización, la constelación de perdedores y ganadores ha cambiado; se ha instaurado de manera generalizada una cultura de *winner* y *loser*, de ganadores y perdedores (Neckel, 2006, 360).

En Alemania expresiones como ganadores y perdedores solo se habían utilizado en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, con la modernización de los años ochenta, cuando las regiones industriales tradicionales de occidente comenzaron a decaer y el desempleo masivo apareció en todos aquellos sectores que perdían la conexión con el cambio estructural económico y social que se estaba

dando, sobre todo entre los trabajadores de estas regiones industriales y entre los jóvenes con poca calificación, se empezó a hablar de los perdedores de la modernización (Neckel, 2006, 357).

En la actualidad los análisis contemporáneos de las ciencias sociales de Alemania precisan la nueva situación global cuando utilizan expresiones como “los ganadores en la polarización social” y los “perdedores del estado benefactor” (Neckel, 2006, 362) y ello no es solo cuestión de semántica; los datos empíricos dejan ver que estas expresiones ofrecen marcos explicativos de esta nueva realidad de la Alemania unificada dentro del contexto de la globalización cuyos principios orientadores, como en todo el mundo, son la flexibilidad y responsabilidad individual en el contexto de la desregularización de las instituciones del Estado benefactor y del mercado del trabajo.

FLEXIBILIDAD Y DESREGULACIÓN DEL MERCADO DEL TRABAJO

En relación con la flexibilidad, el discurso imperante oficial es el de la inmovilidad de la sociedad alemana ante las nuevas necesidades –*la nueva movilidad*– en el contexto global; es lo que Lessenich (2008, 338) ha llamado la semántica de la inmovilidad (Die Semantik

³ El debate que sigue abierto entre los especialistas de uno y otro lado y de uno y otro color político es de si la reunificación se hubiera podido hacer con menos costos sociales para los ciudadanos orientales; ¿qué sucedió con la propiedad estatal de la RDA?, ¿qué significó la privatización para la industria y los trabajadores alemanes orientales?, ¿cuáles fueron los costos reales para occidente? De allí que algunos autores hablen de “la colonización de la RDA” (Dümcke/ Vilmar, 1996), de “¿cuánto valía la RDA?” (Wenzel, 2006), y otros del “precio de la reunificación” para la RFA (Schröder, 2000), entre otros.

der Unbeweglichkeit) y que, sin embargo, según este investigador, no corresponde con la realidad.

El dinamismo y la flexibilidad de la sociedad alemana está confirmado, entre otros, por los datos de 2004 de las mudanzas, que marcan tendencias hasta hoy; así para 2004 la Oficina Federal de Estadísticas⁴ registró un promedio de 3,74 millones de mudanzas de uno a otro municipio dentro del país. También con respecto al trabajo, la Agencia Federal del Trabajo⁵ dio los datos en 2002 de alrededor de 7 millones de personas que entraron en el desempleo y más o menos de 7 millones que salieron del desempleo; es decir, cerca de 14 millones de personas han cambiado su estatus de empleado a desempleado y viceversa en un año. Este movimiento no aparece en las cifras de desempleo que permanecen constantes.

En relación con los períodos de duración del desempleo para el año 2007, de la totalidad de los desempleados, 41,8% estuvieron desempleados menos de 3 meses, 18,8% entre 3 y 6 meses y solamente en un 22,8% duró la fase de desempleo 12 meses o más. Para el año

1998 el porcentaje de los que salieron del desempleo en menos de 3 meses fue claramente menor (33,6%), mientras que el porcentaje de personas que estuvieron 6 meses desempleados se ha mantenido constante⁶. En lo que respecta al desempleo por 12 meses o más éste ha aumentado; en 1993 era de 27,6% y en 2003 de 36,4% (Bonss, 2006, 65). Esta constante flexibilidad y movilidad laboral se expresa también en el porcentaje de población que ha logrado salir de la zona de riesgo de pobreza; entre los años de 1998 y 2003 más de la mitad de la población que estaba bajo este riesgo logró mejorar su situación fundamentalmente a través del cambio de oficio (Segundo informe de pobreza del Gobierno Federal, 2005, 24)⁷.

La mayoría de los períodos de personas con pobreza relativa de ingresos duran poco; más o menos un tercio de esta población ha logrado en un año salir de esta situación y después de dos años lo han logrado dos tercios⁸. La movilidad de la fuerza laboral se traduce también en la fluctuación de los puestos de trabajo (*labour turnover*); según una investigación del Instituto de Investigación del Mercado del

⁴ Statistisches Bundesamt, citado por Lessenich (2006, 338).

⁵ Bundesagentur für Arbeit, citado por Lessenich (2006, 344).

⁶ Bundeszentrale für politische Bildung. "Die soziale Situation in Deutschland. Dauer der Arbeitslosigkeit". /Central Federal de Formación Política: "La situación social en Alemania. Duración del desempleo", http://www.bpb.de/wissen/J1QEM3,0,0,Dauer_der_Arbeitslosigkeit.html (Consultado: agosto de 2009).

⁷ 2. Armuts und Reichtumsbericht der Bundesregierung http://www.bmas.de/portal/892/property=pdf/lebenslagen_in_deutschland_de_821.pdf (Consultado: agosto de 2009).

⁸ 2. Armuts und Reichtumsbericht der Bundesregierung 2005, 25 (Consultado: agosto de 2009). Se puede decir que el Estado social alemán tiene resultados positivos por la cuota más baja de pobreza en la Unión Europea, 3. Informe de Pobreza y Riqueza del Gobierno Federal, versión resumida: XXII-3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Kurzfassung. http://www.bmas.de/portal/26892/property=pdf/dritter_armuts_und_reichtumsbericht_kurzfassung.pdf (Consultado: agosto de 2009).

Trabajo y la Profesión⁹, al final de los años 90 hubo una fluctuación anual de los empleados dentro de las empresas alemanas, entre el 9,8% y el 12,7% en la parte occidental, y entre el 12 y 15% en la parte oriental. Otra investigación del mismo instituto sobre el porcentaje del cambio de personal dentro de las empresas mostró que para el año 1999 solo un 42% de las empresas (para Alemania occidental a partir de 5 empleados) no sufrió ningún cambio de personal, pero en el resto de las empresas casi un tercio de la totalidad de los empleados cambió —sin variaciones en el número de puestos de trabajo. La flexibilidad de los trabajadores y las trabajadoras en Alemania aparece también con base en los datos de la Oficina Federal de Estadística¹⁰: 51% de las trabajadoras asalariadas y 46% de los trabajadores asalariados laboraban en el 2004 con un horario fijo; 23% de las mujeres entrevistadas informaron en ese momento trabajar regularmente los sábados y un 10,5% también los domingos, mientras que en los hombres 11% de los entrevistados dijeron trabajar regularmente de noche.

El trabajo de jornadas parciales ha venido en aumento; los datos del Instituto de Investigación del Mercado del Trabajo y la Profesión¹¹ muestran los cambios que se han venido dando

alrededor del trabajo de tiempo completo y parcial; para el año 1985 había un 11,3% de los trabajadores con jornadas parciales, en 1995 el porcentaje era de un 18,5 y para el 2003 de un 27%. Este porcentaje es un poco más alto según las estadísticas del Ministerio de Salud y Seguridad Social¹² que para el 2003 dan una cuota del 30,1% y para el 2004 del 31,6%.

Se puede afirmar que en Alemania los trabajos de jornada parcial son femeninos: el 80% de éstos eran ejecutados por mujeres lo que lleva a la conclusión de que prácticamente la mitad de las mujeres que trabajan remuneradamente lo hacen en los trabajos de tiempo parcial (las mujeres sobre todo con educación superior tienden a no preferir los trabajos de tiempo completo); en los hombres este porcentaje es de 15,4% (Bonss, 2006, 63). Esto coincide con los datos del *Libro Anual Estadístico 2005*¹³; alrededor del 86% de los hombres trabajaban 36 horas y más semanales-la jornada regular laboral varía entre las 35 y las 43 horas semanales¹⁴.

Las elites políticas y empresariales están intentando pasar así del trabajo asalariado con contrato fijo al trabajo flexible que supone jornadas —semanas/meses/años— laborales variables, doble ocupación, crecimiento de los

⁹ IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, citado por Lessenich (2006, 344).

¹⁰ Statistisches Bundesamt, citado por Lessenich (2006, 345).

¹¹ IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, citado por Bonss (2006, 62).

¹² Statistisches Taschenbuch des Bundesministeriums für Gesundheit und soziale Sicherung, citado por Bonss (2006, 63).

¹³ Statistisches Jahrbuch 2005, citado por Bonss (2006, 62).

¹⁴ Según convenios salariales la jornada laboral está entre las 37,5 y las 38,5 horas semanales; de facto son 39, 5. (Bonss, 2006, 58).

trabajos parciales y trabajos sin contratos a largo plazo. Así los ‘pasivos’ trabajadores dependientes deben encaminarse a ser ‘empresarios’ del propio trabajo: vender la propia fuerza de trabajo, individualmente bajo casi todas las condiciones.

Todos estos datos llevan a Lessenich (2006, 345) a preguntarse si es verdad que se pueda hablar de inmovilidad en la sociedad alemana como lo vienen haciendo los estadistas, políticos y periodistas en Alemania. En donde para este autor parece sí haber inmovilidad es efectivamente en las posibilidades de ascender en la escala social. Una cita de la Oficina Federal de Estadística confirma este argumento: “A pesar del acento en la igualdad de oportunidades del sistema educativo y de la mentalidad del rendimiento, en el mundo del trabajo la procedencia social sigue teniendo un gran peso en la elección de las posiciones profesionales de los hombres y las mujeres en Alemania”¹⁵.

Por lo general, hoy las biografías laborales son turbulentas, con continuas rupturas: el riesgo del desempleo ha aumentado para todas las edades, profesiones y oficios. Cada vez hay

más precariedad en el diseño de la perspectiva de vida. La población que recién entra al mercado del trabajo está confrontada con relaciones laborales muy diversas y debe contar con que deba cambiar su actividad profesional más de una vez en su vida laboral. Hacia esto apunta la serie de reformas conocida como leyes Hartz puesta en marcha a partir de 2002; de éstas, la llamada Ley Hartz IV, introducida en 2005, une la ayuda del desempleo con la ayuda social y baja así los subsidios efectivos tanto de la una como de la otra para los más necesitados¹⁶. Aunque con ello no se ha logrado aumentar el número de los puestos de trabajo, lo que sí está logrando es que los desempleados estén dispuestos a tomar el trabajo que sea y a reducir sus exigencias para aceptar uno u otro trabajo: “...Pues en últimas nadie aparece como no idóneo para cualquier trabajo por el hecho de estar sobrecalificado o con una calificación no apropiada; independientemente de las capacidades y las calificaciones lo que vale para la actual política de empleo es que lo que se pueda definir como ‘trabajo de base’ pueda ser hecho por cualquiera” (Bonss, 2006, 71, traducción propia). Así no es de extrañar

¹⁵ Statistisches Jahrbuch 2004, citado por Lessenich (2006, 345). Según la investigación comparativa sobre el nivel de educación PISA (*Programme for International Student Assessment*) de la OCDE (citado por Neckel, 2008, 367) del otoño de 2005 un estudiante de 15 años de un hogar adinerado tiene cuatro veces más chance de lograr el bachillerato (*Abitur*) que un estudiante con el mismo conocimiento y capacidad de aprendizaje de la misma edad de una familia económicamente en desventaja. En el Datenreport 2004 (citado por Neckel, 2008, 367) se identifican como los “perdedores relativos” de la expansión educativa, sobre todo a los hijos varones de trabajadores y a los jóvenes varones extranjeros.

¹⁶ Eso provocó un movimiento de protesta fuerte y continuó especialmente contra la socialdemocracia responsable de estas reformas y una ruptura de un ala importante de izquierda y sindical que dio nacimiento al partido La Izquierda.

que la palabra clave desde hace algún tiempo sea la *flexicurity*¹⁷, la búsqueda de la seguridad en medio de la flexibilidad y la precariedad (Vogel, 2006, 89).

A pesar de la flexibilización y de los trabajos parciales, el estatus del tiempo completo y de contrato a largo plazo no se ha logrado minar y sigue siendo predominante por la seguridad y estabilidad que éste supone; en todo caso en el rango de los que tienen de 16 a 65 años, y aún más de los que tienen de 25 a 55 años, la socialización se hace fundamentalmente a través del trabajo remunerado (Bonss, 2006, 60). Sin embargo, sí está perdiendo significado social: en la medida en que la vida laboral es cada vez más inestable y el desempleo en algún momento se convierte en una experiencia normal dentro de ésta, la socialización a través del trabajo remunerado ya no aparece tan central como antes.

DESEMPLEO

En cuanto a las cifras de desempleo la tasa de desempleo promedio en Alemania fue de 10,4% (1995), 11,7% (2004), 13% (2005) y

10,1% (2007)¹⁸. Según el informe del OCDE, para Alemania en el 2009 el desempleo disminuyó, pero para 2010 se esperan cifras sobre el 10%.

Sin embargo, se acusan diferencias fuertes entre la zona oriental y occidental, diferencias de género y diferencias entre la población extranjera y la nacional. En Alemania oriental las tasas de desempleo son, en general, el doble de las de occidente; para junio de 2006 había una tasa de desempleo de 16,9% en el este y de un 8,9% en oeste (Bonss, 2006, 61) aunque las cifras varían; en su informe sobre la unidad alemana el gobierno da las cifras de tasa de desempleo para 2006 de 17,3% en la zona oriental; en junio de 2008, la cuota era de 12,7%¹⁹.

No hay que olvidar que el trabajo como eje organizador de la vida de los ciudadanos era aún más importante en la antigua República Democrática Alemana (RDA). Más allá de ser una sociedad del trabajo, era una “sociedad de puestos de trabajo” (Rehberg, 2006, 219); a través del puesto de trabajo y de la empresa para la cual se trabajaba se orientaba toda la vida política y la privada: las guarderías, los

¹⁷ La flexiguridad es política oficial de la Unión Europea; así leemos por ejemplo: “*Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions-Vers des principes communs de flexicurity : Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité*” COM (2007) 359 final, http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c10159_fr.htm (Consultado: septiembre de 2009).

¹⁸ Bundeszentrale für politische Bildung: “Die soziale Situation in Deutschland. Ausgewählte Arbeitslosenquoten”, Central Federal de Formación Política: “La situación social en Alemania. Cuotas de desempleo”, http://www.bpb.de/wissen/FX1ZGA,0,0,Ausgew%EAhlte_Arbeitslosenquoten.html (Consultado: septiembre de 2009).

¹⁹ Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2008: 13 / Informe anual del Gobierno Federal sobre la Unidad Alemana, http://www.bmvs.de/Anlage/original_1053295/Jahresbericht-zum-Stand-der-Deutschen-Einheit-2008.pdf (Consultado: junio de 2009).

espacios y lugares para hacer vacaciones, los colegas, las reuniones políticas, todo ello estaba relacionado con la empresa, eran los ejes también en la vida privada, algo definitivamente diferente con respecto al papel de las empresas en Alemania occidental. El masivo desempleo en la parte oriental, que de hecho no existía como realidad en la RDA, golpeó muy fuerte a la población alemana oriental, ya no solo por el significado que tuvo perder el puesto de trabajo, sino perder todo el entorno social alrededor del cual se articulaba la vida.

Las condiciones y el tipo de trabajo tienen claras diferencias de género; el número de mujeres activas laboralmente va en aumento, aunque siempre en todo caso en menor proporción que el número de hombres activos laboralmente, con el adicional en el caso de las mujeres, de que las condiciones de trabajo son en su mayoría peores que las de sus colegas hombres. Por la presión del desempleo y para aliviar los problemas del mercado del trabajo se ha venido reactivando el modelo tradicional de familia en el que la mujer se queda en casa, aunque esto es una tendencia solo en algunas regiones (Bonss, 2006, 61).

En general, la participación en el trabajo remunerado de los hombres ha disminuido levemente en los últimos años mientras que la participación de las mujeres ha aumentado, también levemente. Sin embargo, hay diferen-

cias en relación con la Alemania occidental y oriental; en la zona oriental la cuota de ocupación de las mujeres está solo un poco detrás de la de los hombres; en la zona occidental la diferencia es más grande. También es más alta en la zona oriental la tasa de empleo con contrato laboral de tiempo completo de las mujeres solas cabezas de familia²⁰.

En la región oriental el desempleo ha sido aún más duro de sobrellevar para la población femenina, no sólo por la connotación de la importancia del trabajo en la zona oriental, sino también porque al momento de la caída del muro casi el 90% de mujeres trabajaban —a diferencia de las mujeres en Alemania occidental en donde solo trabajaba un 45%—; sin embargo, la diferencia en cuanto a la cuota de desempleo de las mujeres de la zona oriental entre 1992 y 2004 fue casi dos veces y medio más alta que en las mujeres de la zona occidental; además, entre 2005 y 2007 la cuota de desempleo se redujo en un 18,7% para las mujeres en la parte occidental mientras que en la oriental se redujo solo en un 14,7%²¹.

Dentro de la población extranjera el desempleo es, entretanto, casi el doble que el de los ciudadanos alemanes. En 1995 la cuota de desempleo era de un 17,1% para los extranjeros y para los alemanes de 12,6%, y subió constantemente a un 25,2% en el 2005; en 2007 esta cuota bajó algo (un 4,9% menos),

²⁰ Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2008: 15-16, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1053295/Jahresbericht-zum-Stand-der-Deutschen-Einheit-2008.pdf (Consultado: junio de 2009).

²¹ Bundeszentrale für politische Bildung: Die soziale Situation in Deutschland. Ausgewählte Arbeitslosenquoten, http://www.bpb.de/wissen/FX1ZGA,0,0,Ausgew%EAhlte_Arbeitslosenquoten.html, (Consultado: septiembre de 2009).

pero sigue siendo muy alta²². Si se tiene en cuenta que muchos de los trabajadores que llegaron del Mediterráneo trabajaban fundamentalmente en la industria, sobre todo en la industria automotriz, minera, del acero y textiles y que, precisamente hoy existen menos puestos de trabajo en estos ejes de la economía alemana, se puede entender esta alta tasa de desempleo. Además de ello, en el mundo de hoy, con el perfil de trabajos de oficina y servicios no hay gran cabida para ellos, y el desempleo aumenta aún dentro de la segunda generación que tiene alguna participación en este tipo de perfil laboral.

SALARIOS

Desde finales de los años 70 el salario bruto en Alemania occidental ha subido, pero el ingreso real en el 2002 era igual al de 1978, es decir, el promedio de los ingresos de los asalariados no ha mejorado, mientras que viceversa, los ingresos de la actividad empresarial y de capital se han más que duplicado entre 1980 y el 2006 (Neckel, 2006, 363) esto con una tendencia creciente. A pesar del crecimiento del producto interno bruto de un 15% y del alza de la productividad de un 21% por hora de trabajo, los ingresos de los asalariados no han

aumentado; al contrario, aumenta el desigual reparto entre capital y trabajo: los ingresos reales de los asalariados disminuyeron anualmente a partir de 1991 hasta 2002, en un 2,6%, al mismo tiempo que los ingresos por ganancias de capital y patrimonio aumentaban en un 50% entre 1999 y 2002 (Neckel, 2006, 364); esta tendencia se mantiene hasta hoy.

En cuestión de salarios este-oeste existe una situación diferenciada. En relación con la economía privada existen diferencias salariales entre los trabajadores occidentales y los orientales; así un trabajador oriental recibe en promedio el 73% de lo que gana un trabajador en la parte occidental. En lo que respecta a los empleados públicos sí ha habido un acercamiento; a partir del año 2008 hay igual salario en ambas partes de Alemania, con muy pocas excepciones²³.

RIQUEZA-POBREZA

Según el segundo informe de pobreza del gobierno de 2005²⁴ el patrimonio total de los hogares privados se calculaba en 5 billones de euros –datos del EVS²⁵–; esto daría en promedio para todos los hogares 133.000 euros. En el 2003 el promedio de patrimonio de los hogares occidentales era de 149.000 euros y

²² Bundeszentrale für politische Bildung: Die soziale Situation in Deutschland. Ausgewählte Arbeitslosenquoten.

²³ Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2008: 14, http://www.bmvs.de/Anlage/original_1053295/Jahresbericht-zum-Stand-der-Deutschen-Einheit-2008.pdf, (Consultado: junio de 2009).

²⁴ Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 2005: XXV, http://www.bmas.de/portal/892/property=pdf/lebenslagen_in_deutschland_de_821.pdf (Consultado: agosto de 2009).

²⁵ EVS: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003/ Muestreo de Ingresos y Consumo 2003. El EVS es un censo minucioso y amplio sobre ingresos, gastos y patrimonio. Se hace cada cinco años.

el de los orientales era de 60.000, es decir el 40% del patrimonio de los occidentales; esta diferencia este-oeste está disminuyendo con el tiempo. Empero la distribución del patrimonio de los hogares es muy desigual; al 10% de la población más rica le pertenece casi el 50 % del patrimonio neto total de los hogares, mientras que al 50% de los hogares más pobres le pertenece solo el 4% de este patrimonio neto total.

El tercer informe de pobreza del verano de 2008²⁶ confirma esta tendencia: ha aumentado el riesgo de caer en la pobreza y crecen los ingresos de los más ricos. Lo más alarmante es, sin embargo, el crecimiento del número de personas que, a pesar de tener trabajo, están amenazadas de caer en la pobreza; según este informe²⁷ 13,5% de la población vivía bajo la línea de pobreza que en Alemania es de 938 €²⁸, entre ellos 3 millones de trabajadores de tiempo completo (Neckel, 2006, 367). De otra parte, se ha venido imponiendo en la sociedad alemana aquello que se conoce en las ciencias de la economía en Norteamérica como los *winner-take-all* del mercado: los primeros en el mercado ganan mucho más que los muchos 'segundones': el jefe del Banco Alemán (Deutsche Bank) tuvo ingresos en el 2005 de

11,9 millones de euros mientras que el salario bruto promedio de un trabajador asalariado de tiempo completo era para el mismo año de 40.000 euros (Neckel, 2006, 365-366).

Hay que decir, sin embargo, que Alemania pertenece a los estados de la OCDE en los que la desigualdad de los ingresos se ve más reducida a través de impuestos y ayudas sociales; esto se ha logrado con la transferencia pública de dineros a través del seguro de desempleados, seguro de salud y fondo de pensiones o a través de instituciones municipales –subsídios para vivienda y muebles, ayuda social, ayuda a los incapacitados–, de tal manera que, a través de estas transferencias, se permitió que el riesgo de pobreza para el año 2005 descendiera del 26 al 13% y para los niños del 34 al 12%. Así, y a pesar de la alta tasa de desempleo, Alemania presenta, después de Suecia (9%) y Dinamarca (10%), el tercer promedio de pobreza más bajo en Europa con una tasa del 11%. Estos porcentajes son menores que la media en Europa (15%)²⁹.

La población, sobre todo amenazada de pobreza, según este Tercer Informe, es la migrante, la que no ha terminado alguna formación, los desempleados, y padres solos o madres solas cabezas de familia³⁰.

²⁶ Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Kurzfassung) 2008: XI / Tercer Informe de Pobreza y Riqueza del Gobierno Federal Alemán 2008, http://www.bmas.de/portal/26892/property=pdf/dritter__armuts__und__reichtumsbericht__kurzfassung.pdf, (Consultado: septiembre de 2009).

²⁷ Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Kurzfassung) 2008: XI.

²⁸ Según datos del EVS 2003 (ver pie de página 153), citado en: 3 Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Kurzfassung) 2008: XI.

²⁹ Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Kurzfassung) 2008, IV.

³⁰ Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Kurzfassung) 2008, IV.

MIGRACIÓN Y DESPOBLAMIENTO

A pesar de que se está dando en el mundo de los países industrializados un cambio en la población, que tiene que ver, por una parte, con la esperanza de vida creciente y, por otra, con el descenso en los nacimientos, dentro de Europa no existe empero un cambio tan radical como el que se está dando en la zona oriental de Alemania, con el fenómeno adicional de la migración de oriente a occidente, sobre todo, de jóvenes. Esto supone, asimismo, que habrá cada vez menos población que pueda asumir la paternidad en esta región.

Según pronósticos de la Oficina Federal para Construcción y Ordenamiento Territorial³¹ la población en Alemania oriental va a disminuir hasta el año 2025 en un 11,4%; esto, sin embargo, con claras diferencias regionales, de tal manera que Berlín y sus alrededores va a contar con una población constante o con crecimiento, mientras que regiones más rurales como Mecklenburgo-Antepomerania y Sajonia-Anhalt tendrán un descenso de población de más del 20%. Sobre todo el norte de la zona oriental está amenazado con despoblarse. Y se cumple el patrón: las regiones prósperas tenderán a aumentar el número de personas empleadas y en las regiones contraídas el número disminuirá. A nivel nacional se pronostica una disminución de la población de un 2%.

Como se enunció arriba, una de sus causas es el movimiento migratorio de la población del este hacia el oeste. Esto ha tenido diferentes fases; a comienzos de los noventa, posterior a la caída del muro y la reunificación del país, fue bastante grande, pero ha venido disminuyendo con el tiempo. Así, mientras en el 2001 emigraron 230.000 personas hacia la zona occidental de Alemania para 2006 fueron 173.600. Hay también un movimiento migratorio en la dirección contraria, que también fue mayor a comienzos de los noventa, pero que, según los datos del gobierno³², se ha venido manteniendo constante a partir de 1994 con alrededor de 130.000 personas por año que migran de la zona occidental hacia la oriental (en el año 2001: 138.000 migrantes; 2006: 122.900 migrantes). Esto significa que la zona oriental, contando la migración hacia oriente, viene perdiendo neto alrededor de 50.000 personas por año. Sin embargo, llama la atención que la migración de oriente a occidente es de jóvenes (personas entre los 18 y 30 años), pero el crecimiento de población en la Alemania oriental se debe en mucho a la migración de occidentales mayores de 50 años.

Más allá del número de jóvenes que migran a occidente, también contribuye a este proceso la disminución del número de hijos por mujer y el envejecimiento de la población que con ello se está produciendo. En la zona

³¹ Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung, citado en: Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2008: 18, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1053295/Jahresbericht-zum-Stand-der-Deutschen-Einheit-2008.pdf (Consultado: junio de 2009).

³² Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2008, 19.

oriental la tasa de natalidad tuvo en 1990 un descenso histórico con 0,8% de nacimientos por cada mujer. Actualmente la tasa está en 1,3% muy cercana a la tasa de natalidad en Alemania occidental (1,4%), es decir, la reproducción simple de población no está asegurada³³.

Si pensamos en que la tasa de natalidad para el año 1965 era de 2,5% (Wimbauer, 2006, 149) se puede deducir la dramática situación en la natalidad³⁴. Esto es generalizable para toda Europa, pues en cuestión de crecimiento de población el único país activo demográficamente hoy en día es, irónicamente, Turquía (Thränhardt, 2006, 290).

Son, sin embargo, los extranjeros y la migración hacia Alemania los que han equilibrado el decrecimiento de la población; sin los hijos de los migrantes de los años 70 el país estaría ante tasas aún más graves (Thränhardt 2006, 290). El pronóstico es que se necesitará cada vez más a los migrantes y a los hijos de los migrantes. Con la introducción de la adquisición de la ciudadanía por el lugar de nacimiento (*ius soli*) para niños de padres extranjeros que hayan por lo menos vivido ocho años en el país, se está construyendo un mecanismo que solucione en parte este problema y

posibilitando, también en parte, que la brecha extranjeros-nacionales se cierre.

MENTALIDADES HOSTILES Y EXTREMA DERECHA

De acuerdo con de la investigación para el año 2006 de “La situación alemana”, proyecto iniciado en el año 2002 por el sociólogo Wilhelm Heitmeyer de la Universidad de Bielefeld/Alemania (Heitmeyer, 2006)³⁵, existe una correlación fuerte entre las zonas más deprimidas de Alemania, que están efectivamente en la parte oriental, y la existencia de “mentalidades hostiles hacia lo diferente”. Esta investigación ha podido notar cambios importantes y dramáticos en esta dirección dentro de la sociedad alemana, que fundamentalmente se muestran de manera concentrada en algunos municipios, regiones y departamentos, así como en pequeñas ciudades, especialmente en algunas regiones de Alemania oriental.

En estas zonas se han venido desarrollando tres fenómenos: el primero es una creciente xenofobia; en la medida en que crece el desempleo crece la opinión de que hay demasiados extranjeros en el país y de que estos deberían ser enviados de vuelta a su país de origen. El

³³ Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2008, 18-19.

³⁴ Dicientes son las cifras que pueden iluminar alguna de las posibles razones por las cuales hoy las mujeres están menos dispuestas a tener hijos en Alemania; después del nacimiento de los hijos son generalmente las mujeres las que suspenden su trabajo remunerado; menos mujeres continúan trabajando cuando han tenido un hijo; al contrario: un 88,3% de los hombres con hijos siguen trabajando (Wimbauer, 2006, 150).

³⁵ Publicado por la Heinrich-Böll-Stiftung, http://www.migration-boell.de/web/integration/47_972.asp (Consultado: julio de 2009).

segundo fenómeno es una creciente fobia hacia, el Islam y el tercero un crecimiento del antisemitismo, no obstante este haber decrecido entre el 2002 y el 2006; el antisemitismo creciente se ha dado en el contexto del conflicto entre el Hisbollah y la armada israelí, aunque sin alcanzar las altas cifras de 1993.

Es de temer, según esta investigación, que aquellos extranjeros que arriben a estas regiones, ya de por sí con una baja migración de extranjeros, tengan más riesgos de sufrir discriminación y violencia. Estas actitudes xenófobas pueden convertirse en un espacio fértil para una extrema derecha que, por supuesto, intenta aprovechar la fobia hacia los no nacionales para difundir sus ideologías excluyentes y ganar réditos en el plano político.

¿Qué está ocurriendo con la derecha en un país “cuyo orden político está marcado por la experiencia de la dictadura nacionalsocialista”³⁶? Lo primero que habría que decir es que hoy por lo menos para la juventud, la extrema derecha se ha vuelto casi sinónimo de derecha; la derecha tradicional debe ahora describirse con conceptos como “conservadora” o “liberal” o de centro, pues el término derecha ha sido ocupado por la extrema derecha. La extrema derecha ha cambiado en Alemania; ésta viene desarrollando un nuevo discurso que se nutre de elementos de la multiculturalidad para justificar un etnocentrismo radical y excluyente; cada cultura debe preservarse y por ello es también conveniente que los extranjeros retornen a su lugar de origen. Esta nueva derecha

persigue, además, una estrategia de hegemonía cultural; un ejemplo de esto es la nueva cultura juvenil violenta de derecha y asociada estrechamente a un sector de la escena musical de los Skinheads que se ha extendido después de la reunificación, sobre todo en Alemania oriental (Nullmeier, 2006).

Con respecto a actos delictivos, ya directamente originados desde la extrema derecha, hay un crecimiento leve a partir de 2004 en todo el país; a nivel nacional en el año 2005, según informes del Ministerio del Interior, hubo 15.361 actos delictivos con estos motivos, de ellos 958 con violencia, lo que significó un aumento de un 23,5% en un año; además en la primavera de 2006 se quemó públicamente el diario de Anne Frank; todo esto apunta a mostrar la existencia de un extremismo de derecha y del neonazismo como cultura cotidiana en Alemania (Nullmeier, 2006, 329).

Las diferencias regionales, en lo que tiene que ver con violencia y propaganda delictiva de extrema derecha, dejan percibir una actividad política y aunque no hay análisis estadísticos detallados por regiones, si aparecen notorias diferencias de región a región en cuanto a la violencia y a los delitos de propaganda y también en cuanto a los resultados del partido mejor posicionado en el plano político, el NPD (Nationaldemokratische Partei Deutschlands) (Heitmayer, 2006).

A pesar de todo, de la existencia de diferentes partidos y de una extrema derecha militante joven y violenta, sin embargo, Nullmeier

³⁶ Nullmeier, 2006, 327, traducción propia.

(2006) sostiene que hasta el día de hoy no se ha logrado institucionalizar en la República Federal de Alemania una posición populista de derecha que haya logrado utilizar los resentimientos xenófobos; una figura a lo Jörg Haider³⁷ del vecino país de Austria, no existe en Alemania.

Pese a esto existen bases para la conformación de un medio social pequeñoburgués de extrema derecha, sobre todo en la regiones rurales, y en las ciudades, desde algunos barrios de tradición socialdemócrata que hoy están en una situación de desempleo estructural, y desde donde también se podrían iniciar tendencias hacia la extrema derecha (Nullmeier, 2006, 323); pero por ahora estos sectores se han decantado en sus preferencias electorales hacia la izquierda como se pudo observar en las últimas elecciones parlamentarias³⁸.

La derecha moderada tampoco ha logrado propuestas que vayan más allá de un reciclado pensamiento de liberalismo económico con algo de Estado social. Los pensadores más importantes de esta política conservadora liberal de derecha en Alemania son Paul Nolte, Paul Kirchhof y Udo DiFabio que tienen como modelo a la Alemania Federal de los años 50 con su mundo conservador a lo Adenauer, al

mismo tiempo que buscan neutralizar la herencia de mayo del 68 (DiFabio); su programática es moralizante y son defensores de la familia a ultranza como instancia moral por excelencia (Nullmeier, 2006).

REUNIFICACIÓN DE ALEMANIA Y PARTIDOS

Alemania ha estado cruzada tradicionalmente por dos líneas de conflicto que se expresan en las organizaciones partidarias: el conflicto capital/trabajo y, desde la Reforma protestante, el conflicto catolicismo/protestantismo (Nullmeier, 2006). Aun con los cambios que se han dado en la sociedad alemana, estas líneas han conservado su importancia a la hora de votar; a pesar de lo que se cree, el número de los votantes que cambian de color político en Alemania no ha subido significativamente: para 1950 era de un 15%, para comienzos de los 90 había subido a un 20%; este fenómeno se observa mucho más por supuesto en la nueva sociedad de los alemanes orientales. Sin embargo, sigue siendo una constante que los católicos votan por los partidos de la democracia cristiana, mientras que los laicos o sin religión tienden a preferir la socialdemocracia o los partidos de izquierda.

³⁷ Jörg Haider, representante del partido FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs-Partido de la Libertad de Austria) figura de gran popularidad en Austria y de fuerte presencia política en el país murió en otoño de 2008 cuando se estrelló contra un árbol mientras manejaba embriagado.

³⁸ La masiva votación en las elecciones parlamentarias de septiembre de 2009 para el partido Die Linke (La Izquierda) en los cinco departamentos de la zona oriental (Sajonia, Sajonia-Anhalt, Brandenburgo, Turingia y Mecklenburgo-Antepomerania) confirmaría esta apreciación. Die Linke se convirtió en cuatro de estos cinco departamentos en la segunda fuerza política delante del SPD y en Brandenburgo en el primer partido. Datos de la página oficial: Der Bundeswahlleiter, http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ergebnisse/landesergebnisse/index.html (Consultado: octubre de 2009).

A su vez el conflicto trabajo/capital se manifiesta, por una parte, a través de los independientes que votan en general por el partido liberal FDP y a través de los trabajadores occidentales, sobre todo sindicalizados, que dan su voto al SPD o a la izquierda. Con lo que respecta a las clases medias (empleados oficiales y funcionarios), éstas votan más hacia la izquierda en oriente que en occidente (Nullmeier, 2006).

La reunificación cambió el paisaje político partidario en Alemania. Se ha venido instaurando un sistema de cinco partidos a nivel nacional confirmado en las recientes elecciones al parlamento el 27 de septiembre de 2009: CDU (Democracia Cristiana), SPD (socialdemocracia), Die Linke (La Izquierda), Grüne (verdes o ecológicos) y FDP (liberales); las preferencias varían, sin embargo, entre el este y el oeste; en oriente el voto es mayor para el CDU, SPD y La izquierda mientras que en occidente el voto es para CDU/CSU (CSU es la democracia cristiana de Bavaria), el FDP, el SPD y los Grüne, aunque el partido izquierdista Die Linke viene ganando cada vez más votantes en la parte occidental. En las últimas elecciones parlamentarias de septiembre de 2009 el CDU y el FDP lograron la mayoría absoluta teniendo como transfondo la profunda crisis en que se encuentra la socialdemocracia.

A partir de la caída del muro se acentuó la tendencia hacia el centro de los dos partidos de más larga tradición en el país (SPD y CDU), un acercamiento programático desde

ángulos diferentes y una reorientación política alrededor del mercado, sea en su versión de las posiciones de la economía liberal de los conservadores o del acondicionamiento del Estado benefactor al libre mercado de los socialdemócratas. Esta política hacia el centro de la socialdemocracia tuvo con el canciller Gerhard Schröder del SPD (1998-2005) su más clara expresión, concretizada programáticamente en la Agenda 2010, que demostró su fracaso, con el distanciamiento de una parte de su militancia y de su electorado tradicional; a raíz de las expectativas no cumplidas se abrió un espacio político para un partido a la izquierda del SPD, Die Linke, que pudo manifestarse en concreto en las elecciones parlamentarias de 2005, en algunas elecciones departamentales y con más fuerza en las últimas elecciones parlamentarias en septiembre de 2009.

Sin embargo, los dos partidos de centro (CDU/CSU y SPD) tienen claros signos de desgaste como lo muestran las cifras más bajas de voto en la historia de ambas organizaciones en las últimas elecciones de 2009; ello se hace aún más notorio si se tiene en cuenta que estos dos partidos lograban movilizar en la década de los 70 a un 90% de los electores³⁹. Pero también refleja un fenómeno que se viene acentuando a nivel nacional: el abstencionismo. El nivel de participación, que empezó a disminuir ya desde los años ochenta con oscilaciones durante los conmovidos años 90, ha alcanzando su punto máximo en las dos últimas elecciones; así en el 2005 partici-

³⁹ Cifras oficiales de: Der Bundeswahlleiter, http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/downloads/bundestagswahlergebnisse/btw_ab49_ergebnisse.pdf (Consultado: octubre de 2009).

pó un 77,8% y en las recientes elecciones de septiembre de 2009 hubo una participación de solo 70,8% (de los cerca de 62 millones de votantes potenciales, fueron a las urnas unos 44 millones), cifra histórica de abstencionismos desde la creación en 1949 de la RFA⁴⁰. No obstante, no es una cifra tan alarmante si se la compara con democracias de vieja data como son Suiza, Gran Bretaña o Estados Unidos en donde la participación oscila entre un 45 y el 60% (Nullmeier, 2006, 325); no por ello deja de preocupar a los analistas políticos. A nivel de las elecciones departamentales la participación descendió de un promedio de 82,2% en los ochenta —en la antigua República Federal de Alemania— a un 65,9% entre 1998 y 2002. Las elecciones de 2006 en Sajonia-Anhalt, un departamento de la antigua República Democrática Alemana, prendieron la alarma por la baja participación: 44,4% (Kersting, 2004).

Estos comportamientos de la población han dado lugar a un debate sobre el significado del abstencionismo y las interpretaciones de los investigadores electorales. ¿Se trata de un síntoma de una crisis de legitimidad política de la democracia representativa parlamentaria expresada en un desgaste de los partidos y descontento creciente hacia el sistema político? ¿O es simplemente que Alemania está entrando al cuadro típico del funcionamiento internacio-

nal de las democracias establecidas que supone cierta apatía política?

A nivel de la extrema derecha existen dos partidos que en cuestión de elecciones dominaron la escena en la extrema derecha durante los 90: el DVU (Deutsche Volks Union) creado en 1987, y los republicanos (die Republikaner) creado en 1983. El NPD (Nationaldemokratische Partei Deutschlands) creado ya en 1964, sin embargo, ha venido teniendo un renacimiento; con una nueva dirección política se viene acercando a la nueva derecha que mencionamos antes, a su discurso y a la escena de jóvenes militantes violentos de derecha con resultados positivos sobre todo en la zona oriental de Alemania; en las elecciones departamentales de septiembre de 2004 en Sajonia en oriente, este partido alcanzó el 9,2 y entró en el parlamento. En 2005 para las elecciones parlamentarias generales el NPD alcanzó 1,6% a nivel nacional, su mejor resultado desde 1969 (Nullmeier, 2006, 329) y en las recientes elecciones de septiembre de 2009 alcanzó el 1,8% (768.000 votos)⁴¹.

La izquierda ha tenido también cambios que han llevado a una recomposición programática y militante y que son importantes de anotar. Los movimientos que, sobre todo a partir de los años 80, fueron caracterizados por los cientistas sociales como los nuevos mo-

⁴⁰ En 1949 la participación fue de un 78,5%; 1972: 91,1%; 1990: 77,8%; 1998: 82,2%; 2005: 77,7%; 2009: 70,8%; cifras oficiales de: Der Bundeswahlleiter, http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/downloads/bundestagswahlergebnisse/btw_ab49_ergebnisse.pdf (Consultado: octubre de 2009).

⁴¹ Datos de la página oficial: Der Bundeswahlleiter http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ergebnisse/bundesergebnisse/ (Consultado: octubre de 2009).

vimientos sociales, han provocado un replanteamiento en los enunciados de la izquierda y un cambio alrededor de los temas que habían determinado la relación derecha/izquierda. Este cambio vino influido por las Marchas de Pascua del movimiento pacifista especialmente fuertes entre 1978 y 1985 (marchas pacíficas tradicionales que tuvieron su origen en el movimiento internacional contra el armamentismo nuclear de los años 50, 60 y el peligro de una tercera guerra mundial), por la politización del movimiento estudiantil, el movimiento alternativo, el movimiento feminista y el movimiento ecológico, o el movimiento contra el racismo. Los temas y las luchas que representaban éstos no eran ya por la seguridad social o por crecimiento económico sino luchas por la igualdad de sexos, por la protección del medio ambiente o la calidad de vida.

Esta nueva definición hacia la izquierda, sin embargo, no ha alcanzado todavía el liderazgo social y político que en su momento tuvieron los movimientos sociales de los años 80; a pesar de muchas manifestaciones y protestas éstas no han tenido ese fuerte efecto político y, la izquierda, como consecuencia del derrumbe del socialismo, no ha logrado a su vez articular una alternativa fuerte a la globalización⁴². Esto no ha impedido que la nueva organización a la izquierda de la socialdemocracia, Die Linke, venga conformándose como una alternativa partidaria. En las recientes elecciones se convirtió en la segunda fuerza política en la zona

oriental, y ya superó la barrera del 5% en todos los departamentos de la zona occidental, superando en el Saarland incluso los 20%, región fronteriza con Francia y fortaleza tradicional de Oscar Lafontaine, antaño figura de primer orden del SPD, quien representa la ruptura de una parte de la socialdemocracia hacia la izquierda. Programáticamente sigue siendo una conjunción de diversas fuerzas políticas que se ha convertido en voz y alternativa para muchos de los perdedores de la globalización, del “adelgazamiento del Estado benefactor” y de la reunificación.

En resumen, algunos analistas sociales como Nullmeier (2006) o Heitmeyer (2006) opinan que son precisamente las clases medias, la pequeña burguesía, representantes por excelencia de posiciones políticas de centro y moderadas, las que están siendo presionadas por la competencia económica y por la desaparición del Estado benefactor en Alemania; con esto se debilita la base social del centro y se podría dar lo que el Instituto de Investigación Social de Hamburgo designó como un “extremismo del centro” (Heitmeyer, 2006); justamente en la medida en que los nuevos retos de desigualdad social no tengan una salida coherente para los sectores afectados por la pobreza y el desempleo, puede ser que se reviva el conflicto alrededor de izquierda/derecha en vista de que el centro, los partidos de masas tradicionales, ya no puedan responder.

⁴² Intelectuales con importante ascendente en el mundo político alemán no tiene la izquierda a pesar de la fuerza en los medios de un discurso contra el neoliberalismo y de la popularidad de libros como *Imperio* (2003) de Antonio Neri y Michael Hardt, o del atractivo que ejerce sobre una pequeña parte de la intelectualidad el movimiento europeo antiliberal Attac.

Así, una de las preguntas centrales que van a decidir sobre el futuro de la estabilidad social y política de Alemania es: ¿se puede evitar que estos sectores medios –social y políticamente hablando– sigan decayendo en la escala social? ¿Y existe, dentro del mundo globalizado de hoy, en el marco de una crisis económica generalizada, una perspectiva concreta para su integración? ¿Es la *flexicurity* la alternativa?

Más allá de esta posible polarización social dentro de la sociedad alemana y de su expresión a nivel partidario, este balance parcial descubre otras difíciles y diversas tareas que tiene la República Federal de Alemania ante sí. Los problemas de la desindustrialización y despoblamiento en algunas zonas de Alemania oriental será uno de estos desafíos ante los que habrá que responder rápidamente teniendo como trans fondo la difícil crisis económica por la que está pasando el mundo; las políticas del gobierno de campañas para levantar el orgullo nacional y el patriotismo (“Tú eres Alemania”)⁴³, en el afán de compensar los miedos de un sector de la población amenazados por el desempleo y la falta de perspectiva, en vez de una política para contrarrestar efectivamente el desempleo y ofrecer perspectivas concretas es más que ambivalente.

De otra parte, será positiva una política de migración que permita el crecimiento de la población a nivel nacional; hacer de Alemania un país de migración como lo son Canadá o Estados Unidos haría posible, además, que los migrantes no tuvieran que acudir a la ilegalidad o a las políticas de asilo para instalarse en el

país; con ello se posibilitaría a su vez un cierre de la brecha entre nacionales y extranjeros, permitiendo abrir más la sociedad alemana hacia las diferencias y tener una política activa contra la extrema derecha y contra las actitudes xenófobas, islamófobas y antisemitas.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonss, W. (2006). “Beschäftigt - Arbeitslos”, in Lessenich, S. and Nullmeier, F. (eds.), *Deutschland. Eine gespaltene Gesellschaft*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Heitmeyer, W. (2006). “Deutsche Angst”, *Die Zeit*, No. 51, 14 de diciembre.
- Kersting, N. (2004). “Nichtwähler. Diagnose und Therapieversuche”, *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 403-427.
- Lessenich, S. and Nullmeier, F. (eds.). (2008). *Deutschland. Eine gespaltene Gesellschaft*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Neckel, S. (2006). “Gewinner - Verlierer”, in Lessenich, S. and Nullmeier, F. (eds.), *Deutschland. Eine gespaltene Gesellschaft*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Rehberg, K.-S. (2006). “Ost-West”, in Lessenich, S. and Nullmeier, F. (eds.), *Deutschland. Eine gespaltene Gesellschaft*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Schröder, K. (2000). *Der Preis der Einheit. Eine Bilanz*, München, Carl Hanser Verlag.
- Vogel, B. (2006). “Sicher - Prekär”, in Lessenich, S. and Nullmeier, F. (eds.), *Deutschland. Eine gespaltene Gesellschaft*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.

⁴³ Heitmeyer, 2006, *La situación alemana*.

- Wimbauer, C. (2006), “Frauen - Männer”, in Lessenich, S. and Nullmeier, F. (eds.), *Deutschland. Eine gesplante Gesellschaft*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Informe Anual del Gobierno Federal sobre la Unidad Alemana 2008: Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2008, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1053295/Jahresbericht-zum-Stand-der-Deutschen-Einheit-2008.pdf
- Segundo Informe de Pobreza y Riqueza del Gobierno Federal 2005: Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 2005, http://www.bmas.de/portal/892/property=pdf/lebenslagen__in__deutschland__de__821.pdf
- Tercer Informe de Pobreza y Riqueza del Gobierno Federal 2008: Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 2008 (Kurzfassung), http://www.bmas.de/portal/26892/property=pdf/dritter__armuts__und__reichtumsbericht__kurzfassung.pdf
- Informe del Presidente de la Comisión de las elecciones parlamentarias: Der Bundeswahlleiter, <http://www.bundeswahlleiter.de>
- Central Federal para la formación política: Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de>

Quiroga Riviere, Martha Lucía.
“Alemania siglo XXI: un balance”, en *Oasis*, 2009, núm. 14, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 125-143.

Continuity, little change?: US-Africa policy under the Obama administration*

George Katito

Researcher at South African Institute of International Affairs in Johannesburg, writes that cultural issues in Africa continue to present unique challenges to AIDS workers.

Correo electrónico: George.Katito@wits.ac.za

INTRODUCTION

The inauguration of Barack Obama as the 44th president of the United States was positively received at home and abroad as a welcome opportunity for change. Domestically, the Obama presidency would reverse the legacy of the previous administration as the United States struggled with an ailing economy and battled with public discontent over the state of health care, the quality of education and other social policy issues. On the international stage, the Obama presidency was also widely welcomed as an opportunity to alter the Bush era's approach to US relations with the rest of the world. At the least, the new guard would be less adversarial than its predecessor in its engagement with multilateral institutions such as the United Nations, which it famously snubbed to proceed with a fiercely contested 2003

military intervention in Iraq. The US stance on key global policy issues such as Climate Change and nuclear proliferation were also widely expected to be significantly different to those of the preceding administration. Perhaps most significantly, an Obama administration would seek to redefine the US's role as a global military superpower. Where the Bush presidency was willing to project and utilise military force to meet its foreign policy goals, greater restraint would be a defining feature of Obama era foreign policy. In his closely watched inaugural speech, President Obama committed to model his foreign policy on precedents set during more pacifistic periods in US history where "earlier generations faced down communism not just with missiles and tanks, but with sturdy alliances and enduring convictions (and they understood that power alone cannot protect (the United States) and nor (did) it entitle (it)

* Artículo recibido el 30 de noviembre de 2009. Aceptado el 27 de enero de 2010.

to do as (it) pleases. Instead, they knew that (US) power grows through its prudent use. (Its) security emanates from the justness of (its) cause; the force of (its) example (and) the tempering qualities of humility and restraint" (Obama, 2007).

The Obama administration would thus usher in a sophisticated and nuanced approach to foreign policy while also tackling pressing bread and butter concerns at home. Unsurprisingly, the administration's aspiration to transform US foreign policy captured the imagination of an attentive global audience - and most notable among them, citizens of African countries who were captivated perhaps more so by President Obama's genealogy than his politics. While the values and vision of the Obama administration had resonance with a broad African audience, perhaps the most significant consequence of Obama's ascendancy was an upsurge in expectations that the new administration would redefine America's relationship with Africa-and play a more active role in resolving the domestic socio-economic, economic and political policy challenges that several African countries grapple with (Makgatlang, 2009, 3).

In practice however, a US administration under Barack Obama has not however ushered in an especially significant shift from the Bush administration's engagement with the continent thus far. Much of the Bush administration's Africa policy, which is widely cited as one of its isolated foreign policy successes, remains largely unaltered. Given the Bush era's achievements in its engagement with Africa, this is largely positive. Under the Bush administration, and more specifically

its President's Emergency Plan for Aids Relief (Pepfar) initiated in 2003-over 1.3 million (a leap from 50,000 in 2003) Africans had ready access to HIV/Aids treatment at the end of the Bush administration's tenure, in significant part due to \$18 billion invested into Aids treatment through Pepfar (Plaut 2009). Equally worth noting, the United States "more than quadrupled" its foreign assistance to Africa, thus elevating Africa's importance as a policy issue in Washington under Bush (Moss, 2009). In addition to its unprecedented "expansive and elaborate" foreign assistance to the continent, the Bush Administration's also created notable innovations to US- Africa policy that are the Obama administration would do well to keep in place --- among them Millennium Challenge Corporation (MCC) Compacts to improve the state of governance in Africa and Africom, its security engagement framework with the continent (Carson, 2009).

Thus the Obama Administration's foreign policy toward Africa plays out under a context of heightened global expectations that US foreign policy would be markedly different from its predecessor's, significant pressure at home for the administration to prioritise economic and other social policy demands, inflated expectations within Africa for a redefined, more engaged approach to interacting with African countries -and the need to consolidate the remarkable gains made under the Bush Administration's policy toward African countries-.

Within its first year in office, the current US foreign policy team has already made political gestures to suggest that its interest in sustaining the preceding administrations'

US-Africa policy legacy is substantive and strong: Both the Secretary of State and the US President have paid visits to the continent, in addition to other senior level visits to various African countries. The Obama administration has also engaged the African diplomatic community within Washington DC on US plans to support African programmes to bolster food security on the continent and stimulate broader agricultural sector reform in African countries willing to follow through on such improvements on their end (Carson, 2009).

Yet, the substance of US policy toward Africa has displayed few signs of significant change or improvement upon Bush era engagement. Contrary to popular expectations that an Obama administration's ascendancy could signal a significant change in relations between Africa and the United States, much remains the same thus far. However, as changes occur within Africa, adjustments and improvements to Bush era US-Africa policy will be increasingly vital.

A BRIEF BACKGROUND TO MODERN US-AFRICA RELATIONS: 1945 AND BEYOND

While the historical trajectories between the United States and individual African countries undoubtedly vary, one can construe a clear narrative of how the US has engaged with the region in modern history. Following the end of the Second World War, US engagement with African countries was intimately linked with Cold War concerns-as the support of African countries, regardless of their domestic governance records, became valuable currency in the quest to expand US global influence.

The end of the Cold War, however, eroded the strategic importance of African countries within US foreign policy. Geographic areas elsewhere, that perceived as more critical to US economic and security interests, became more central to US foreign policy engagement, i.e. the Middle East, Central America and South East Asia became more critical foreign policy priorities (Schraeder, 1996) .

It would be the Clinton era which would reintroduce 'Africa' as a somewhat significant area of foreign policy-perhaps most notably through the African Growth and Opportunity Act (AGOA). The Act, signed into law in May 2000 would provide incentives to African countries to open up their economies and build free markets. African countries that demonstrated commitment to reforming their economic and commercial regimes would in turn enjoy more liberal trade access to the United States market. More specifically, countries would need to demonstrate progress toward developing market based economies, consolidating the rule of law, the elimination of barriers to USA trade and investment, commitment to protecting intellectual property, a strong anti-corruption ethic, commitment to poverty reduction, commitment to expanding access to health care and educational opportunities, the protection of human and worker rights and the elimination of child labour practices (US State Department, 2000). Under the Clinton administration, Post cold war US-Africa policy was thus informed in part by a drive to further the interests of US corporations in Africa, while providing incentives for African governments to improve their business and governance climates.

Equally critical to note -the Clinton era Africa policy also saw the United States emerge as an increasingly reluctant political actor on the continent- as the US administration sought to engage Africa on the basis of an ethos of 'cautious engagement'. Among other things, the United States under Clinton was extremely reluctant to provide US support to peace-keeping efforts or engage with the continent's most pressing challenges beyond a bare minimum. Clinton era hesitance is perhaps most vividly displayed through the long delay in the United States response to Rwanda's 1994 genocide (Martin, 2000).

Viewed within this historical context, the Bush administration's subsequent approach to US Africa relations marked a significant, unprecedented shift. Whereas its predecessors had pursued relatively narrow agendas-using Africa policy as a tool to increasing US global influence to Africa's demise as a US policy priority, the Bush administration significantly elevated its Africa policy. Through its substantial investments in public health and democracy promotion, the United States under Bush transformed into a more formidable 'development partner' to several African governments, establishing itself as a surprisingly popular 'friend' to many African states. In contrast to perceptions of Bush foreign policy elsewhere - in the Middle East and Central Asia where its interventions generated widespread criticism-perceptions of US-Africa policy under the Bush administration, in contrast, were significantly more positive (Ojala, 2000). It is this political capital that the Obama Administration has the opportunity to expand. More specifically, the Obama administration faces

the task of consolidating and improving upon specific programmes and initiatives formulated under the Bush administration, while responding to changes within the African context:

THE PRESIDENT'S EMERGENCY PLAN FOR AIDS RELIEF (EMERGENCY PLAN/PEPFAR)

The President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR) is perhaps the most noteworthy contribution of the Bush administration to US Africa policy, and one that both restricts the scope for creativity in the Obama administration's Africa policy and presents significant opportunity to build upon the Bush administration's legacy. Proponents of PEPFAR are quick to note that it is "the largest international health initiative in history dedicated to a single disease and also the largest development initiative in the world." Its founding goals were far from modest-the emergency plan aspired to support the prevention of 7 million new infections, roll out treatment to 2 million and provide care to 10 million people living with HIV/AIDS, orphans and vulnerable children (OVC). In contrast to other initiatives to tackle the pandemic, PEPFAR would also seek to provide a holistic response to tackling HIV/AIDS-incorporating the often separated arms of prevention, treatment and care. Impressively, in 2008 PEPFAR had accomplished its goal of providing treatment to 2 million people in its 'focus countries' in sub-Saharan Africa, Asia and the Caribbean. Investments in treatment through PEPFAR were expected to prevent an estimated 3.28 million deaths by the end of 2009. By the end of the Bush administration's tenure, PEPFAR

had managed to exceed its goals related to the provision of care to people living with HIV/AIDS, while it also registering successes in rolling out Anti-Retro Viral prophylaxis that allows for the Prevention of Mother-to-Child HIV Transmission (PMTCT). In 2008, the initiative also provided support to programmes that foster the prevention of HIV/AIDS transmission that have a reach of over 58.3 million people-while boosting the capacity of organisations with the mandate of providing counselling and testing that have a reach of over 57 million people (Pepfar, 2009).

Given its impressive track record in efficiently distributing its resources, it is not surprising that it is *the* defining component of US-Africa policy. Indeed, its successes have also provided the necessary impetus for further expansion of Pepfar through side bi-partisan support for the initiative. Through legislation that calls for an expanded and stronger US leadership role in tackling pressing global health challenges, the Bush administration effectively predetermined a critical component of its successor's US-Africa policy agenda (Pepfar, 2009). The Obama administration thus faces the moral imperative to sustain the Bush administration's global health agenda in its Africa policy.

However, while the need to build on the significant achievements attained through Pepfar is unquestionable - the imperative to honour the Bush era's legacy potentially restricts the Obama administration's latitude to innovate the US approach to supporting public health in Africa. Arguably, while US intervention to tackle HIV/AIDS in Africa is crucial-the lack

of strong public health systems and capable states more broadly speaking present an even more critical challenge. In other words, the more pertinent challenge lies in strengthening weak states and their ability to deliver locally funded, sustainable quality public health services. In its current form however, Pepfar provides a welcome intervention that addresses a critical problem but fails to address the broader context. Current thinking on Africa seems to support such sentiment where the case is increasingly made for targeting development assistance at building the capacity of African states to strengthen their public service systems as a more effective means to tackle pressing problems that are common to several African countries (Mata and Ziaja, 2009). While the need for initiatives such as Pepfar remains critical-equitable access to effective public health systems remains a larger, ultimately more critical problem in several countries battling with the epidemic. An increasingly important challenge for several African countries and its' development partners is therefore one of moving toward creating public health systems that are capable of both tackling the epidemic while increasing access to health services in the long term. A more holistic US response to Africa's public health challenges would be critical if it is to make sustainable long term impact with greater returns on its investments in African health systems-yet, Pepfar's design arguably restricts the Obama administration's capacity to pursue a more broad reaching, sustainable, long term response that would essentially entail building stronger, more capable health systems.

THE MILLENNIUM CHALLENGE CORPORATION (MCC)

The creation of the Millennium Challenge Corporation (MCC) is also widely identified as a critical contribution of the Bush administration to US-Africa policy. Established in 2004, the MCC carries the broad mandate of providing reform-minded poor countries access to “large scale grants to fund country-led solutions for reducing poverty through sustainable economic growth”. More pointedly, the MCC provides access to one of two types of grant - ‘compacts’, that are typically large, five year grants disbursed on the basis of an eligibility criteria that includes various indicators of commitment to good governance principles - and ‘threshold programmes’ that are smaller grants awarded to countries that do not completely comply with the MCC’s eligibility but demonstrate significant commitment to meeting the Challenges’ eligibility criteria. In addition to providing incentives for reform, the MCC also works in close cooperation with partner governments and existing local institutions that are responsible for disbursing MCC grants, facilitating public consultations on the implementation of the MCC and aligning MCC compact programmes to existing budget processes and other legal and constitutional requirements (Mandaville, 2007). As such, the MCC’s role as a tool for promoting democracy in Africa is frequently cited as a noteworthy achievement of the Bush administration’s US-Africa policy.

However, the development co-operation context in Africa is rapidly changing with the growing influence of ‘emerging powers’ in-

cluding China, India, Brazil and South Africa as sources of foreign assistance to African countries. The MCC thus operates in a rapidly changing and vastly transformed foreign assistance context as a result of this new crop development partners that provide alternative sources of foreign assistance, which in the case of China, are not necessarily tied to the compliance to democratic principles and good governance pre-requisites attached to the MCC. The incentive to compete for MCC grants and assistance is thus markedly lower among countries that have access to Chinese foreign assistance, as a case in point, that is less attached to a set of strings. While figures for China’s aid disbursements to Africa are vague due to the absence of clear, transparent records that reflect data on aid flows - what is clear is that China plays a growing role in delivering aid through grants, interest-free and concessional loans that are often accessible to countries that do not necessarily demonstrate visible commitment to democratic principles. China also maintains a ‘China-Africa Development Fund’ established in May 2007 with seed funding of \$5 billion that some seeks to finance easy market entry of Chinese firms into the economies of African countries on the basis of the economic viability of such investment. Pursuing a policy of non-interference with the internal political affairs of the countries in which they operate, China tends to foster economic investment in African countries often with no regard to the democratic record of their partner countries. Chinese engagement also extends to substantial investment in construction and infrastructure development in countries such as Ethiopia, whose governance

and democracy record is widely viewed as questionable, 50-60 percent of road construction was attributable to Chinese engagement. In 2006, at a summit of the Forum of China-Africa Cooperation (FOCAC)¹ -China committed to double its development aid by 2009, afford 440 African export products non-tariff treatment, contribute \$37.5 million towards an anti-malaria campaign-and to make various investments in infrastructure development. Two-way trade between Africa and China is estimated at \$ 100 billion per year. Agriculture and food security have also become a significant area of engagement within China's Africa Policy. As of 2010, the Chinese government commits to expand its role in increasing its role in agriculture and food security policy on the continent - between 2010 and 2012, China looks forward to establishing a \$ 30 million trust fund with the goal of promoting food security on the continent through practical interventions that provide training to African 'agricultural technicians', transfer knowledge on emerging agricultural technologies and provide training on crop selection, farming, fish breeding and animal raising among other things (FOCAC, 2009).

As China actively strives to increase its importance and role in Africa, a clear challenge that the United States and Africa's other western development partners- face is one of engaging with China as an increasingly

important actor on the African continent. Indeed, the growing importance of China on the continent has begun to re-shape how Africa's other traditional development partners engage with the continent. The European Union (EU) that has slowly begun to appreciate the import and impact of China on Africa and as such, has sought to increasingly engage with China as a strategic partner in its engagement with African countries. In 2006, the EU revealed its first intentions to develop a "structured dialogue on Africa and explore avenues for practical cooperation on the ground in partnership with the African side" with China-thus, rhetorically committing to interact with the emerging power as a crucial partner to meeting its foreign policy goals on the African continent². This initial expression of interest has since been followed up with commitments on EU-China-Africa cooperation on peace and security, infrastructure development, sustainable management of the environment and natural resources and agriculture and food security. While the EU's recognition of the importance of China as a growingly important actor on the African continent is instructive for Africa's other partners such as the United States-the management of the EU-China-Africa 'trilateral dialogue' has not been free of complications that are equally worth noting. Whether the Chinese share a similar enthusiasm as their European partners in participating in a tripar-

¹ FOCAC is a multilateral platform established in 2000 to "further strengthen the friendly cooperation between China and Africa under the new circumstances, to jointly meet the challenge of economic globalisation and to promote common development".

² Adopted from a Communiqué of the first 2006 EU-China Summit.

tite engagement with Africa is often unclear. In the past, Chinese government officials have expressed concern at that they deemed to be an EU-dominated dialogue on Africa that also placed undue pressure upon the Chinese to adopt frameworks for development assistance to Africa to which it is not party to - including the OECD's rules governing Official Development Assistance (ODA) (Pang 2007). Similarly, the trilateral EU-China-Africa partnership is not uncritically received by the EU and China's African partners. Indeed it is often equated to a neo-colonial exercise that could enfeeble African states capacity to drive their own foreign policy agendas toward the EU and China (Alden and Sidiropoulos 2009). Yet, on balance, the emergence of China as a significant actor in several African countries impels a policy response from the United States and Africa's other 'traditional' partners. While the concept of trilateral cooperation is likely to present political contestation - if the MCC and other forms of US engagement are to bear sustainable results, it is critical that US policy toward Africa reflect the growing role of China (among other emerging global powers on the African continent).

In addition to the increasingly significant role that China plays on the continent, Africa's multilateral organisations and continental initiatives also play an increasingly noticeable role in African policy and politics. Indeed, since the turn of the 21st Century, African governments have sought to develop a network of continental institutions aimed at driving a continental integration process. While this emerging set of institutions often battles with poor funding, the lack of skilled human resources-they

seek to eventually drive an ambitious agenda through a continental parliament, human rights court and a peace and security council among other institutions. Meaningful US-Africa policy would thus need to more actively engage with initiatives including the African Union (AU), the continent's largest multilateral organisation, the New Partnership for Africa's Development (NEPAD)-an initiative to foster sustainable development through various programmes including a Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP) developed to promote agricultural development - and the African Peer Review Mechanism (APRM) the continent's flagship programme to foster good governance and democracy.

AFRICA AND ITS RELEVANCE TO US SECURITY

That Africa is not a central concern of US Security policy is beyond question when placed within the context of other key US foreign policy priorities-among them security and stability in the Middle East, South and Central Asia and Iraq. In Afghanistan alone, the presence of military troops is estimated to surge to 100,000 during the course of 2010 alone, while as is widely known, significant diplomatic and political resources have been committed to US engagement with conflict in the Middle East over the past six decades. In contrast, the strategic importance of Africa to US interests is not immediately apparent or self evident-in contrast to regions such as South-and-Central Asia where the activity and resilience of terrorist organisations that harbour strong anti-US sentiment pose a mo-

re potent threat to US security. In addition to Africa being a relatively lower priority on the list of US national security interests - the decrease of violent conflict across the African continent further diminishes Africa's status as a global security risk (Bellamy, 2009).

Yet, these trends should not suggest that Africa's relevance to US security interests is entirely negligible. In recent times, Africa has emerged as the breeding ground for piracy, as a passageway for narcotics in transit and is often viewed as fertile ground for terrorism-given the continent's several porous borders, large portions of ungoverned territory, poor governance structures, weak law enforcement frameworks and high levels of official corruption (Dickinson, 2009). Following the September 11 attacks, the US, recognising the potential implications of Africa's poor governance upon their own security, established the Pan-Sahel Initiative (PSI), with the goal of boosting levels of professionalism and effectiveness among troops in Chad, Mali, Mauritania and Niger. In a similar attempt to strengthen local armies while aiming to diminish the prospect of terrorism flourishing in the region -the US launched a similar programme to the PSI- the Trans-Saharan Counterterrorism Initiative that added Algeria, Nigeria, Morocco, Senegal and Tunisia to its initial cache of target countries for army training and US counter terrorism efforts (Dickinson, 2009).

The significance of Africa to US security interests, while not overwhelming, was perceived as critical enough to warrant an even stronger policy response from the Bush administration. In February 2007, in an effort to demonstrate that Africa was indeed of stra-

tegic importance to the United States, the Bush administration announced its intention to reform its security engagement with the continent. To this end, the US Africa Command (AFRICOM) was established eight months later - firstly as part of the European Command (EUCOM) which assumed responsibility for US security relations with 42 of Africa's 53 countries. The remainder would be covered by its Pacific Command (PACOM) and Central Command (CENTCOM). A year later, AFRICOM was further developed into an independent, unified command whose sole focus would be US-Africa security engagement (Pham 2009). While the establishment of AFRICOM would, among other things, demonstrate the strategic importance of Africa to US interests (Dickinson, 2009), its mandate and objectives were however, not entirely clear to the US's African partners. As its mission statement, AFRICOM commits to "conduct sustained engagement through military-to-military programs, military operations as directed to promote a stable and secure African environment in which to support US foreign policy". The key goal of AFRICOM was thus clearly one of "getting to know African militaries-to help train them, boost their professionalism and to generally serve as a good example to countries, many of which have never had a military that was subservient to a civilian government" as one US-Africa analyst articulates the purpose of the Africa command (Pham, 2009).

Yet, reactions to the AFRICOM initiative were not received with unanimous enthusiasm in Africa-as the core of its mission seemed to encroach upon the autonomy of African sta-

tes to fulfil the role of boosting the capacity of their own armies. African governments, with the exception of Liberia, generally opposed the AFRICOM concept-partly due to a widely held perception that the establishment of AFRICOM would result in a large US military presence on the continent. The establishment of AFRICOM thus, at the very least, exposed an extremely high level of suspicion among African policy communities. The motives behind US security engagement with Africa were and are thus held with deep suspicion on a continent that has a complex colonial history and understandably views extensive military engagement with scepticism (Pham, 2009).

The current US administration however has a unique opportunity to clear misconceptions about AFRICOM's alleged sinister motivations and to project a more nuanced image of the command's goals. In contrast to the Bush administration - the current US leadership enjoys a markedly higher level of international goodwill for its less combative approach to the use of military force in achieving foreign policy ends: and would be well-placed to clarify the role that AFRICOM intends to play as a partner to African governments in preventing conflict and to act as a partner in meeting the security goals of African countries (Forest and Crispin, 2009). The Obama administration also has an opportunity to provide further transparency on the AFRICOM's operations within the United States itself-given that a strong critique meted against its establishment is that it was created in an authoritarian manner-without making due consultation with African leaders and indeed without liaising with counterparts beyond the US Department

of Defence under the leadership of the then US Secretaries of Defence Donald Rumsfeld and Robert Gates (Burgess, 2009). Therefore, a challenge that the Obama administration faces in its US-Africa policy as it pertains to security is that of re-building trust with African governments through greater consultation, an aggressive campaign to clarify the command's objectives and through concrete follow through on AFRICOM's promises to provide training and other services to African militaries.

CONCLUSION

The Obama administration's challenge of engaging with the African continent is thus clearly one of building upon the achievements of the preceding presidency in the area of its PEPFAR health initiative, engaging new powerful actors on the continent - China and Africa's multi-lateral organisations being chief among them - and equally importantly, salvaging the US's image *vis-à-vis* its' security engagement with the continent.

While it is arguably too early to offer an assessment of the Obama administration's Africa policy - and to measure its success toward responding to the positive and negative aspects of the Bush era's legacy - its first set of public engagements with Africa suggest a shift in the tone (albeit at rhetorical level) of US engagement with the continent.

The most notable shift in tone has been one toward a tougher, more critical stance on the negative aspects of African political culture including rampant corruption and poor governance-and markedly less hesitance to

place the responsibility of solving key problems such as poverty and underdevelopment upon the shoulders of Africans themselves. In his first speech to a Sub-Saharan African audience in Ghana, President Obama delivered a candid critique of rampant corruption across the continent, widespread disrespect for the rule of law, the dearth of African leaders willing to take full responsibility for their role in fuelling the continent's underdevelopment and the need for Africans to take greater charge of their own development trajectories (Harding, 2009).

Similarly, US Secretary of State Hilary Rodham Clinton conducted a multi-country tour to various African capitals in August 2009 where a similar tone and message was evident. In her visits to Kenya, South Africa, Angola, the Democratic Republic of Congo, Nigeria, Liberia and Cape Verde-the Secretary of State repeated the need for stronger commitment by Africans to foster their own economic growth, boost the quality of the rule of law in their respective countries and aim for greater self sufficiency in tackling their own problems. (US State Department, 2009). In rhetoric not too dissimilar to that of the president, Secretary Clinton has spoken about the role that "strong internal management" will play in providing solutions to 'the bulk' of Africa's problems, taking Rwanda as a case in point. Rwanda, in her view, vividly illustrated the role that greater transparency, accountability and standards of good governance should play in salvaging African countries out of a persistent set of developmental challenges. Unlike several other African countries, Rwanda had managed to maintain "positive economic results and

socio-economic indicators despite the global economic recession". African states would thus need to duplicate Rwanda's governance practices-while also making an effort to jointly tackling its most pressing problems through, among other things, increasing trade among themselves and by removing barriers to Intra-African trade. In keeping with the current administration's shift toward a tougher, more critical approach - the United States will be more discerning and critical in its choices of African countries to engage with according to Senator Clinton. Increasingly, the US would opt to engage with countries already committed to reform (thus maintaining the Millennium Challenge Corporation approach) and in countries such as Rwanda that have already signalled their intention to reform specific sectors of their economies-Rwanda having committed to reform its agricultural sector under the Comprehensive African Agricultural Development Program (CAADP) (Clinton, 2009).

Yet, whether the shift to a more critical tone will translate into a significant change to the substance of US-Africa policy remains to be seen. President Obama has committed to sustain the work of PEPFAR in its current form, while few indications point to any substantial strategy to adapt US-Africa policy to meet the challenges of a stronger Chinese presence on the continent, engaging African multilateral organisations and in improving the dim views held about US security engagement with the continent. Contrary to high expectations within Africa that the Obama presidency would herald a new age of US-Africa relations, the reality thus far seems to suggest continuity

rather than change. What is evident is a new, firmer rhetoric rather than a substantive sea change from the previous administration. However, placed within the broader historical context of US relations with Africa, seeking to build upon the Bush administration's legacy is neither imprudent nor negative.

BIBLIOGRAPHY

- Alden, C. and Sidiropoulos, E. (2009). "Africa-China-EU Cooperation in Africa: Prospects and Pitfalls." *Nordika Afirainstitutet* and South African Institute of International Affairs: Special Issue on the EU Africa Partnership Strategy, Policy Note, November.
- Bellamy, W. (2009). "US Security Engagement in Africa", *Africa Security Brief*(1), June.
- Burgess, S.F. (2009). "In the national interest? Decision-making and the Problematic Creation of US Africa Command". *Contemporary Security Policy*, 30 (1), pp. 79-99.
- Carson, J. (2009). "Remarks to The Centre for Strategic and International Studies", Washington D.C., 11 June.
- Clinton, H.R. (2009). "Remarks to the Corporate Council on Africa's Seventh Biennial US- Africa Business Summit", Washington Convention Centre, Washington DC, October 1.
- Dickinson, E. (2009). "Think Again: Africom", *Foreign Policy*, November 17.
- Forest, J.J.F. and Crispin, R. (2009). "AFRICOM: Troubled infancy, Promising Future". *Contemporary Security Policy*, 30 (1), pp. 5-27.
- Harding, A. (2009). "Obama speaks of hopes for Africa", *BBC News*, 11 July <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8145762.stm> (Accessed: 20 November 2009).
- Makgatlang, S. (2009). "Africa's Expectations of Obama are unfounded", *Pambazuka News*, (446), 3 September.
- Mandaville, P. (2007). "MCC and the Long Term Goal of Deepening Democracy", Millennium Challenge Corporation.
- Martin, W.G. (2000). "Waging War Against Africa: Will Bush Follow Clinton's Lead?" *Association of Concerned Africa Scholars*, December, <http://www.hartford-hwp.com/archives/45/244.html> (Accessed: 20 November 2009).
- Mata, J.F. and Ziaja, S. (2009). "Users Guide to Measuring Fragility", German Development Institute/ United Nations Development Programme.
- Moss, T. (2009). "Obama inherits a stronger US-Africa legacy from Bush" *World Focus*, 5 February, <http://worldfocus.org/blog/2009/02/05/obama-inherits-a-stronger-us-africa-legacy-from-bush/3924/> (Accessed: 20 November 2009).
- Obama, B. (2009). "Inaugural address", 20 January.
- Ojala, J. (2000). "Clinton's Africa policy: A thousand triumphs, a million dead" Presentation at James Madison University, Virginia 24 April.
- Pang, Z. (2007). "New Powers for Global Change: Some Approaches to Boost China's Pivotal Role in Tackling Global Challenges". FES Briefing Paper, June.
- Pepfar. (2009). "Fifth Annual Report to Congress".
- Pham, P.J. (2009). "Been There, Already Doing That: America's Ongoing Security Engagement in Africa", *Contemporary Security Policy*, 30 (1), pp. 72-78.
- Plaut, M. (2009). "Bush been Africa's Best Friend?", *BBC News*, 16 January, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/78316460.stm> (Accessed: 20 November 2009).

- Schraeder, P. (1996). *United States Foreign Policy toward Africa: Incrementalism, Crisis and Change*. Cambridge, Cambridge University Press.
- US State Department. (2001). *Growth And Opportunity Act (AGOA)*, www.agoa.gov (Accessed: 20 November 2009).
- US State Department Senator Clinton. (2009). "Travel to Africa: August 3-14, 2009", August 3 <http://www.state.gov> (Accessed: 15 November 2009).

Katito, George.

"Continuity, little change?: Us-africa policy under the Obama administration", en *Oasis*, 2009, núm. 14, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 145-157.

Paz y seguridad humana en África: una visión desde la Unión Africana*

Jerónimo Delgado Caicedo

Coordinador-Estudios Africanos

Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE,
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales,
Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: jeronimo.delgado@uexternado.edu.co

“África debe rechazar los métodos del pasado y comprometerse a construir un futuro de gobernabilidad democrática enmarcado en el imperio de la ley. Este futuro sólo se podrá lograr en la medida en que podamos acabar con los conflictos en África, de lo contrario, ningún incremento en el comercio, la asistencia o la cooperación hará la diferencia (...). Por décadas, el conflicto en África ha sido visto como inevitable o irreversible, o ambos. Y no es ninguno. El conflicto en África, como en cualquier otro lugar, es causado por la acción humana y puede ser solucionado a través de la acción humana”¹.

Desde su descolonización en la década de 1960, África ha sido vista por el imaginario colectivo como un continente rezagado y en guerra, donde las diferencias étnicas y/o religiosas son el origen de los conflictos, y la imposibilidad para conseguir el desarrollo es el resultado de la ‘incapacidad’ del continente para consolidar estados verdaderamente funcionales. Sin embargo, la realidad difiere considerablemente de

esta percepción. En África, como en el resto del mundo, los conflictos no son más que el resultado de una lucha por el acceso a la defensa del poder y los recursos; y atribuirle razones étnicas o religiosas a los conflictos africanos no sólo implicaría un inadecuado proceso de tribalización del continente, sino que también impediría un entendimiento de las dinámicas políticas, económicas y sociales de África.

* Artículo presentado el 25 de noviembre de 2009. Aceptado el 20 de enero de 2010.

¹ Annan, Kofi. (1998). “The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development”, in *Africa, Report to the United Nations* (Nueva York, Naciones Unidas), p. 27 [Traducción libre del autor].

Si bien existen diferencias sustanciales entre los 53 países del continente, se debe mencionar que a partir de 2002, las iniciativas destinadas a la prevención de conflictos, construcción y consolidación de la paz en África se han dado en el marco de la Unión Africana como organismo continental. Por primera vez en su historia, África abandona las aproximaciones nacionales al tema de resolución de conflictos y actúa conjuntamente en el objetivo de garantizar la seguridad de sus individuos.

Ahora, si bien es cierto que el concepto tradicional de seguridad —entendido como la defensa militar de las fronteras del Estado— aún está vigente y continúa siendo un bastión fundamental dentro de las relaciones internacionales actuales, también es cierto que los efectos del sistema internacional globalizado post-guerra fría, y en particular su discurso de derechos humanos, han obligado a una redefinición de esta noción de ‘seguridad’. Como resultado, hoy es necesario entender la seguridad en un sentido mucho más amplio que priorice a la población civil y no al Estado. Es decir, un enfoque más antropocéntrico de la seguridad que esté encaminado a la eliminación de las verdaderas causas que atentan contra la vida y el bienestar de los ciudadanos.

Como respuesta a esta nueva necesidad, surge la noción de *seguridad humana*. “Un niño que nunca murió, una enfermedad que nunca se expandió, un trabajo que nunca fue eliminado, una tensión étnica que nunca se tradujo en violencia, un disidente que nunca

fue silenciado”², una población que nunca fue desplazada, una escuela que nunca se cerró, un niño que nunca fue reclutado, una niña que nunca fue violada. La seguridad humana se entiende más fácilmente con frases cortas que dan a entender que este concepto está ligado a los derechos más básicos del ser humano: la vida y la libertad en todas sus formas.

Así, teniendo en cuenta que para la seguridad humana el primer objetivo es garantizar la vida de los ciudadanos en un continente donde el imperio de la ley está limitado a algunas zonas urbanas dentro de cada país, donde los estados no han sido capaces de mantener el monopolio legítimo de las armas y donde incluso las amenazas a la vida provienen del mismo Estado —entre muchas otras fuentes—; este artículo se centrará en el papel que ha desempeñado la Unión Africana en la prevención y resolución de conflictos en el continente y la inclusión del concepto de ‘seguridad humana’ como herramienta para lograr estos objetivos.

UNA NUEVA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE PAZ Y SEGURIDAD: LA UNIÓN AFRICANA Y LA SEGURIDAD HUMANA EN LA PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Con el fin de establecer las herramientas necesarias para lograr una prevención eficiente de los conflictos en el continente, en 2002 los países africanos se unieron en el marco de

² Naison Ngoma. (2005). “A conceptual drive towards analyzing African Human Security challenges: Prospects for a Security Community in Southern Africa”. (Pretoria, Sudáfrica, Southern African Regional Poverty Network), p. 4.

la Unión Africana para realizar tres procesos paralelos. En primer lugar, un ámbito interno que pretendió retomar aquellos protocolos y tratados de la antigua Organización para la Unidad Africana –OUA– que podrían servir para el nuevo orden continental de derechos humanos; segundo, recurrir al ámbito externo para incorporar los preceptos de la ONU relacionados con la garantía y protección de los derechos de las personas para asegurar que la región estuviera acorde con los lineamientos mundiales en el tema, y, tercero, con base en los dos puntos anteriores, desarrollar la legislación que hiciese falta, pero esta vez, con la creación de entes de carácter coercitivo que pudiesen hacer respetar los mandatos de la Unión.

En el ámbito interno, es a partir de 1999 cuando los países miembros de la Organización para la Unidad Africana (OUA) firmaron la Declaración de Syrte (Libia) donde se acordó la creación de la Unión Africana, una nueva organización destinada a reemplazar a la antigua OUA. Los objetivos de esta nueva entidad serían entonces: la transferencia paulatina de responsabilidades nacionales hasta lograr un Estado federal africano con un solo parlamento y un gobierno supranacional, la creación del Banco Central Africano, el ejército africano y

la Corte Africana de Justicia, el desarrollo de una política de defensa común, la participación de los ciudadanos en los asuntos de la Unión, el derecho a intervenir directamente en un país miembro acusado de crímenes contra la humanidad, el derecho de intervenir en un país miembro para restaurar la paz y la seguridad, y la búsqueda de la igualdad entre el hombre y la mujer, entre otros³. Es así, como surge el principal logro de la UA en el continente: una nueva percepción en los conceptos de *soberanía e intervención con fines humanitarios*, y lo anterior, ligado a la adopción de una responsabilidad compartida en la solución de los conflictos violentos en África⁴.

Esta nueva aproximación a los conceptos de *paz y seguridad* en el continente -conocida hoy como Agenda Africana de Paz y Seguridad- se plasma principalmente en el Acta constitutiva de la Unión Africana. Ésta, además de asumir la imposibilidad de promover la paz y la seguridad en el continente, sin tener en cuenta la garantía de los derechos humanos e incluir los preceptos de la seguridad humana a través de la adopción de los lineamientos de la responsabilidad de proteger⁵, acordó extender el derecho de la Unión a intervenir en situaciones que “representen una amenaza al orden

³ Jerónimo Delgado Caicedo. (2002). “Unión Africana: nueva perspectiva para el desarrollo de África” (22 de julio) <http://www.elcorresponsal.com/modules.php?name=ElCorresponsal_Articulos&file=articulo&req_sectionid=2&req_articleid=702>. 14 de mayo de 2006.

⁴ Kristiana Powell. (2005). “The African Union’s Emerging Peace and Security Regime: opportunities and challenges for delivering on the responsibility to protect” (Ottawa, Canadá, The North-South Institute,), p. XI.

⁵ El término “responsabilidad de proteger” hace referencia a la responsabilidad que tiene cada Estado de proteger a su población de prácticas como genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, entre otros, e incluye tanto la prevención de estos crímenes, como de los períodos de planeación e incitación a la violencia. En: *Foreign Affairs Canada*. (2006). “The Responsibility to Protect: 2005 World Summit Outcome-Text on the Responsibility to Protect”. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/report-2005-summit-outcome-en.asp> 01 de junio.

legítimo para restaurar la paz y la estabilidad en un Estado miembro basado en las recomendaciones del Consejo de Paz y Seguridad” de la Unión⁶.

Así mismo, por primera vez en la historia de la integración africana, se abandona el concepto de consenso para que la Unión pueda intervenir en un Estado miembro y se adopta la figura de una mayoría equivalente a dos tercios de los votos totales. Adicionalmente, la Unión Africana introduce otro desarrollo innovador en las relaciones internacionales actuales cuando abandona la noción de intervención para evitar actos de genocidio y crímenes contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario como una *responsabilidad* y comienza a entenderla como un *derecho*. Es decir, limita en cierta forma la soberanía estatal al afirmar que la Unión se reserva el *derecho* de intervenir en un país miembro cuando las condiciones así lo ameriten.

Sin embargo, el Acta Constitutiva de la Unión Africana no es más que un marco general que se apoya en otros instrumentos de orden continental. Declaraciones como la de Kigali (Rwanda), Grand Bay (Mauricio), Banjul (Gambia) y Khartoum (Sudán) generan un marco legal que establece los derechos que les deben ser respetados a los ciudadanos de los países africanos por parte de sus estados y regulan particularmente los derechos de refugiados y desplazados tanto en su país de origen como en terceros estados.

Pero en términos reales, la verdadera revolución en el orden continental se dio con la adopción del Protocolo Relacionado con el Establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, probablemente la principal herramienta con la que cuenta la Unión en su objetivo de garantizar la paz y la seguridad en el continente. Así, respondiendo a la naturaleza relativa del concepto de ‘soberanía’ consagrada en la Carta de la Unión Africana, el Protocolo estipula que el Consejo de Paz y Seguridad tiene la *obligación* de (1) adoptar funciones de *peace making* y *peace building* para resolver conflictos cuando éstos ya han ocurrido, (2) autorizar la organización y envío de misiones de apoyo para la paz, (3) recomendar a la Asamblea la intervención en nombre de la Unión en un país miembro cuando se presenten crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad, (4) imponer sanciones cuando se presente un cambio inconstitucional de gobierno, (5) implementar la política de defensa común de la Unión, entre otros⁷.

El párrafo anterior muestra claramente el carácter coercitivo del Consejo como ente encargado de la garantía y el cumplimiento de los preceptos enunciados en la Carta Constitutiva de la Unión Africana, la Carta Africana de Derechos Humanos y de las Personas, la Carta Africana de los Derechos y Bienestar del Niño, las Declaraciones de Kigali y Khartoum, y demás documentos relacionados. Con el Protocolo, se pone fin a la imposibilidad legal de

⁶ Unión Africana. (2003). “Protocol of Amendments to the Constitutive Act of the African Union” (Maputo, Mozambique, Unión Africana), p. 3.

⁷ Ibid., p. 11.

intervenir en un país miembro y se da inicio a las nuevas dinámicas de responsabilidad compartida y obligatoriedad de las disposiciones de la Unión Africana en materia de prevención y resolución de conflictos e inviolabilidad de los derechos de las personas.

Adicionalmente, el Protocolo establece el concepto de *alerta temprana* que reconoce para la Unión la *obligación* de monitorear a los diferentes estados miembros con el fin de anticiparse a situaciones graves de violaciones de derechos humanos, y prevenir tanto disputas y conflictos, como políticas que puedan llevar a genocidios y crímenes contra la humanidad⁸. Así, la creación del *Sistema Continental de Alerta Temprana* –CEWS por sus siglas en inglés– se constituye en un punto de quiebre dentro del orden panafricano; por primera vez se desarrolla un mecanismo organizado y financiado por la Unión Africana cuyo objetivo es observar el posible surgimiento de conflictos, y alertar a los demás órganos panafricanos para que entren a actuar en el país en cuestión y se pueda *evitar* el surgimiento y la propagación de los conflictos en el continente.

Así mismo, es importante mencionar el esfuerzo de coordinación de la Unión Africana con las diferentes esferas de la vida política africana en la implementación del *Sistema Continental de Alerta Temprana*. El Protocolo delega gran parte de la responsabilidad a los

organismos subregionales como la ECOWAS, la SADC, el IGAD y la CEEAC, al tiempo que deja abierta la posibilidad de consultar a organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, instituciones académicas e incluso otras organizaciones internacionales como la ONU, cuando éstas cuenten con la información necesaria para determinar la inminencia de un conflicto en algún país miembro.

Con la inclusión de los organismos mencionados anteriormente, el Sistema Continental de Alerta Temprana queda estructurado de la siguiente manera dentro del marco de la Unión Africana:

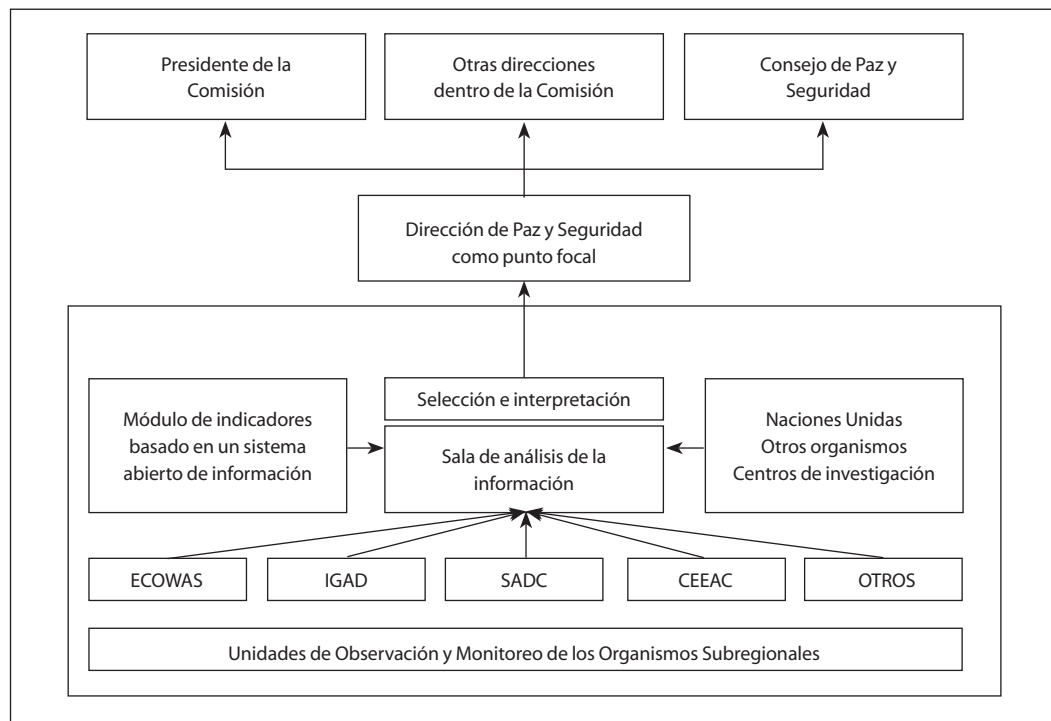
Otro concepto innovador dentro del Protocolo es el establecimiento de la *Fuerza Africana de Despliegue Rápido* –ASF por sus siglas en inglés–, una herramienta desarrollada por la Unión Africana en respuesta al consenso al que se llegó en el seno de la Organización, para crear antes de 2010 una fuerza capaz de actuar oportunamente con el fin de mantener, o garantizar, la paz en un país miembro cuya situación política amenace o atente directamente contra los derechos de las personas⁹.

Para su implementación, según lo especificado en su mandato, la ASF comprende brigadas de despliegue rápido en cada una de las cinco regiones de África¹⁰ e incorpora fuerzas policiales y civiles capacitadas en resolución de conflictos. Igualmente, la Unión Africana

⁸ Op. cit., Unión Africana. (2003). “Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union”, p. 10.

⁹ Vanessa Kent y Mark Malan. (2003). “The African Standby Force, progress and prospects”. *African Security Review*, 12:3, 71.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA CONTINENTAL DE ALERTA TEMPRANA (CEWS)



Fuente: Institute for Security Studies. (2004). *Non-Paper on the Operationalisation of the Continental Early Warning System (CEWS)*. Pretoria (Sudáfrica), Institute for Security Studies, 6.

identificó seis posibles escenarios que requerirían misiones específicas, así:

1. **Escenario 1:** Participación de consejeros militares de la UA y los organismos regionales africanos dentro de una misión

política, por ejemplo en Côte d'Ivoire. Tiempo para el despliegue: 30 días.

2. **Escenario 2:** Misión de observación de la UA y los organismos regionales africanos desplegada en conjunto con una

¹⁰ Las cinco regiones en las que la Unión Africana divide el continente para la implementación de la *Fuerza Africana de Despliegue Rápido* son: (1) África Oriental coordinada por la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, IGAD; (2) África Occidental en cabeza de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, ECOWAS; (3) África Austral coordinada por la Comunidad para el Desarrollo de África Austral, SADC; (4) África Central liderada por la Comunidad Económica de los Estados de África Central, CEEAC; y (5) el Maghreb o África del Norte encabezada por la Unión del Maghreb Árabe, UMA. Unión Africana. *Roadmap for the Operationalisation of the African Standby Force* (Addis Abeba, Etiopía, Unión Africana, 2005), p. 3.

misión de Naciones Unidas, por ejemplo, la misión conjunta de la ONU / UA en Etiopía-Eritrea (OLMEE). Tiempo para el despliegue: 30 días.

3. **Escenario 3:** Misión de observación creada y coordinada únicamente por la UA y los organismos regionales africanos, por ejemplo, la misión de la UA en las Comores (AMIC). Tiempo para el despliegue: 30 días.
4. **Escenario 4:** Fuerza de mantenimiento de la paz de la UA y los organismos regionales africanos según el Capítulo VI de la Carta de la UA y misiones de despliegue preventivo (y *peace building*), por ejemplo, la misión de la UA en Burundi (AMIB). Tiempo para el despliegue: 30 días.
5. **Escenario 5:** Misiones de mantenimiento de la paz de la UA para amenazas multidimensionales de bajo nivel (las más recurrentes en los conflictos del continente). Tiempo para el despliegue de 90 días para toda la Fuerza de Despliegue Rápido, pero con un envío del componente militar máximo a los 30 días.
6. **Escenario 6:** Intervención de la UA en situaciones de genocidio y otras violaciones graves a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario cuando la comunidad internacional no actúa a tiempo. Tiempo para el despliegue: 14 días¹¹.

En este punto es importante mencionar que, aunque el marco legal de la Agenda Africana de Paz y Seguridad ha tenido un rápido desarrollo durante los últimos años, el cumplimiento de los acuerdos alcanzados y los documentos adoptados aún se encuentra en sus fases iniciales. El Protocolo de Paz y Seguridad de la Unión entró en vigor en diciembre de 2003 y el Consejo de Paz y Seguridad lo hizo en mayo de 2004. Así mismo, la Fuerza Africana de Despliegue Rápido requerirá al menos seis años más para su organización e implementación¹². Sin embargo, a la fecha, la Unión Africana ha implementado algunas misiones que, si bien no pueden ser ubicadas dentro de la iniciativa de la ASF, sí son de vital importancia a la hora de analizar tanto la voluntad como los avances que ha tenido la Unión Africana en su responsabilidad de proteger los derechos de las personas en África desde su creación. Los casos más importantes, que a su vez se convierten en los principales antecedentes de la ASF, se presentan en Burundi, Comoras, Somalia y Sudán.

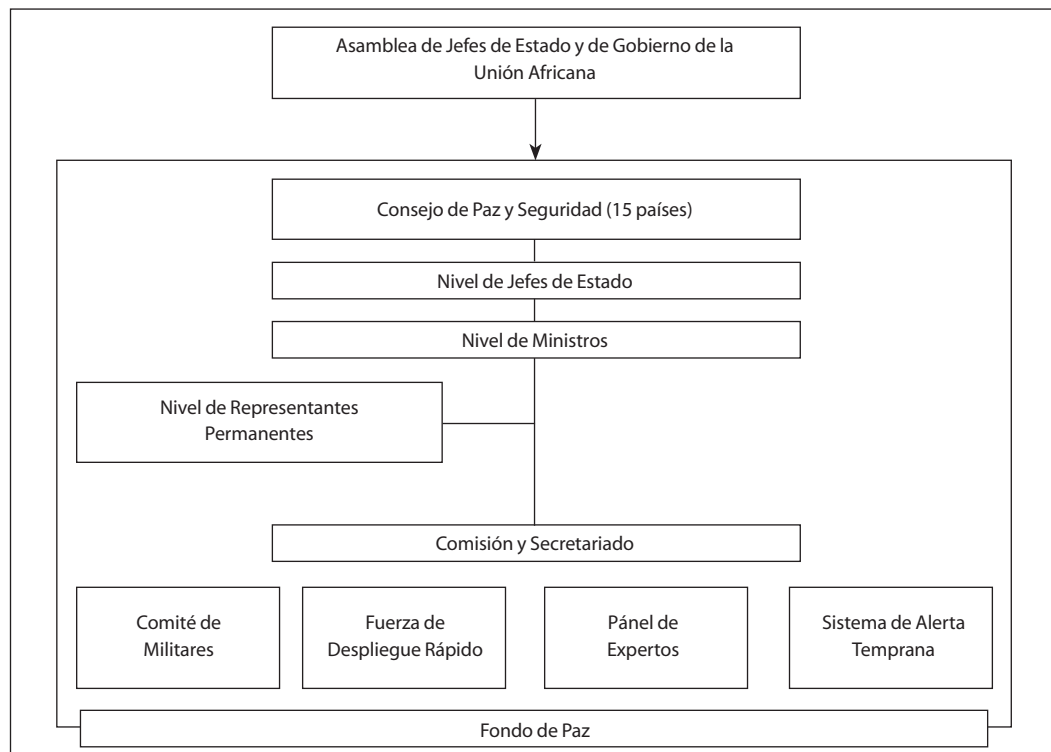
En conclusión, con la creación del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, el aparato institucional panafricano para la prevención y resolución de conflictos queda organizado de la siguiente forma:

La anterior gráfica muestra claramente la forma como África ha logrado involucrar todas las esferas de su vida política, social y militar

¹¹ Op. cit., Kristiana Powell. (2005). "The African Union's Emerging Peace and Security Regime: opportunities and challenges for delivering on the responsibility to protect", p. 61.

¹² Íbid., p. 33.

ESTRUCTURA DEL APARATO INSTITUCIONAL PANAFRICANO PARA LA PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS



Fuente: Cilliers, Jakkie. (2005). "Towards a Continental Early Warning System for Africa". *Institute for Security Studies Papers* 102 (Abril), 6.

dentro de sus nuevas herramientas para la prevención, resolución y control de conflictos en el continente. Sin embargo, sería prematuro emitir valoraciones sobre la efectividad y el futuro de este nuevo orden africano, ya que los mecanismos de carácter preventivo y coercitivo desarrollados desde la creación de la Unión Africana y que tienen como objetivo la garantía y aplicación del marco legal desarrollado durante los últimos 50 años en el continente, aún se encuentran en proceso de formulación

e implementación. Lo que sí se puede afirmar en este momento es que, indiscutiblemente, África como un todo está tomando las medidas que considera necesarias para resolver sus problemas de inseguridad humana y que, a pesar de las restricciones presupuestales que se puedan generar en el proceso, la voluntad política y el compromiso de los estados africanos están presentes en el desarrollo y puesta en marcha de la nueva *Agenda Africana de Paz y Seguridad*.

CONCLUSIONES

Se puede afirmar que África ha decidido tomar el futuro en sus propias manos, las políticas adoptadas, con la Unión Africana como ente coordinador, están encaminadas a lograr un punto de quiebre que permita la inclusión de los preceptos de la seguridad humana. Hasta el momento, las medidas implementadas por África no se limitan únicamente a la normatividad, sino que profundizan en el desarrollo de tratados y organismos que pretenden prevenir el conflicto violento, pero en caso de ser necesario, también cuentan con facultades coercitivas que habilitan a la Unión Africana para obligar, e incluso intervenir, cuando se presentan violaciones serias a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, ya sea por parte de los gobiernos o por grupos al margen de la ley.

Por otro lado, la implementación de la Agenda Africana de Paz y Seguridad ha presentado logros considerables. En primer lugar, mediante la creación de una identidad continental, la Unión Africana ha generado un entendimiento de que la solución a los problemas de África no vendrá desde afuera, sino de la organización y coordinación de todos los estados del continente. En segundo lugar, la UA utiliza

y valida las iniciativas regionales ya existentes en el continente y se apoya en ellas para desarrollar su *cultura de prevención de los conflictos violentos* como herramienta para garantizar la seguridad. Ahora, si bien las facultades que tiene el organismo en este momento son en cierta forma limitadas, es importante recordar que este proceso de integración pretende crear unos *Estados Unidos de África*, momento en el cual, la posibilidad que tendrá la Unión Africana de tomar las medidas necesarias para garantizar, ya no sólo la seguridad, sino también un desarrollo económico sostenible para todo el continente serán aún mayores.

África le está apostando a su destino. La cooperación entre los diferentes gobiernos, la idea de una responsabilidad conjunta frente a su propio futuro, la inclusión de la población civil en el proceso y un cambio lento, pero real de las dinámicas políticas, pretenden asegurar un futuro mejor para todo el continente. El proceso se ha revelado dispendioso y lleno de obstáculos, sin embargo, la voluntad política, el liderazgo, la conciencia sobre la necesidad de cambio y el empoderamiento de las sociedades africanas han puesto a marchar el proceso; un proceso que empezó con la seguridad como punto central pero que, a medida que pasa el tiempo, se expande a todas las esferas de la vida política del continente.

Delgado Caicedo, Jerónimo.

“Paz y seguridad humana en África: una visión desde la Unión Africana”, en *Oasis*, 2009, núm. 14, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 159-167.

Corea del Norte: vientos favorables para el cambio*

Pío García

Profesor/investigador, de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones

Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

Coordinador de la Línea de Estudios Asiáticos

Correo electrónico: pio.garcia@uexternado.edu.co

INTRODUCCIÓN

En la última semana de mayo de 2009, la explosión atómica de Corea del Norte puso al noreste de Asia en una nueva crisis de nervios. Este hecho apareció sorpresivo, dados los positivos avances con su principal antagonista, Estados Unidos, en los 8 meses anteriores: el abandono de la oprobiosa categoría de “eje del mal”, en octubre de 2008, y la anunciada política internacional conciliadora de Barak Obama, desde el 20 de enero de 2009. Como se ha vuelto recurrente, el conflicto se aviva y se retrae, según las percepciones contradictorias de Pyongyang respecto a los gobiernos que lo vetan y de éstos en relación con las maniobras de Kim Jong-il. Esta vez, la danza de acercamientos y rompimientos llegó a los linderos del pánico porque la República Popular y De-

mocrática de Corea (Norcorea, en adelante) llevó a cabo el 24 de mayo su segunda prueba atómica subterránea, y dos días después declaró no sentirse más atada por el armisticio de 1953 que puso fin a la guerra en la península¹. Un mes antes, tanto la República de Corea (Corea del Sur) como Japón y Estados Unidos habían hecho intensas gestiones para que Naciones Unidas le impusiera nuevas sanciones, tras el lanzamiento de un cohete a más de 3.500 kms. Como parte de las demostraciones de fuerza norcoreanas, el 4 julio, durante el festivo estadounidense, siete proyectiles de largo alcance cayeron al mar, acto que dio lugar, una semana después, a nuevas sanciones por el Consejo de Seguridad. No obstante esta tensión con los vecinos y con Naciones Unidas, el 23 agosto Kim Jong-il le expresó a través de su enviado² “buenos sentimientos” al presidente surco-

* Artículo recibido el 11 de diciembre de 2009. Aceptado el 3 de febrero de 2010.

¹ *Washington Post Foreign Service*, 27 de mayo de 2009.

² Se trató de Kim Ki-nam, un secretario del Partido Comunista, quien participó en la ceremonia fúnebre del ex presidente Kim Dae-jung.

reano Lee; a mediados de septiembre, Hilary Clinton, la secretaria de Estado estadounidense, confirmó la disposición de Estados Unidos de mantener las negociaciones sobre el problema nuclear norcoreano en el marco del Diálogo de 6 partes, y en la primera semana de octubre la visita del primer ministro, Wen Jiabao, a Pyongyang demostró el soporte al régimen norcoreano y el interés chino por evitar el deterioro de la seguridad en la zona del noreste asiático.

Los desarrollos en la Península de Corea durante el 2009, y de manera especial el comportamiento de Norcorea, suscitan preguntas sobre las tendencias en la región, así: ¿está ocasionando Corea del Norte el agravamiento de la seguridad en la península y en Asia Oriental, o son sus manifestaciones militares variaciones de la misma cantinela que pregona rupturas y aperturas con los vecinos y con Estados Unidos, según sus afanes económicos? ¿Es avizorable la pacificación en el futuro cercano o hemos de seguir presenciando un conflicto crónico? ¿Aportan elementos positivos las conversaciones entre las Seis partes (Corea de Norte, del Sur, Japón, Rusia, China y Estados Unidos) o veremos reducidas las negociaciones al ámbito bilateral entre Corea del Norte y Estados Unidos, dado el cambio de posición de Obama en ciertos asuntos internacionales respecto a G. Bush, su antecesor?

Los analistas y los medios masivos del mundo suelen ridiculizar y estigmatizar al go-

bierno de Pyongyang e influir en el diagnóstico de los responsables de las políticas exteriores sobre Norcorea; pero las esperanzas cifradas por parte de numerosos gobiernos en el aislamiento completo y el colapso del régimen no obedecen a consideraciones objetivas sobre ese país, como tampoco es realista la intervención militar que los más radicales anhelan³. A pesar de los desarrollos confusos en 2009, todo apunta hacia una lenta, pero inevitable negociación, que le garantice la participación en la comunidad internacional al pueblo norcoreano, sin las amenazas y las condiciones que le han sido impuestas; ello mediante una mezcla peculiar de reformas económicas sin reformas políticas. El escenario privilegiado de esos acuerdos seguirá siendo el Diálogo de seis partes. Esto es así, por la conjunción de dos tendencias favorables para iniciar el comienzo del fin del conflicto: el agotamiento económico de Corea del Norte y la imposibilidad de aislarlo por completo. Por el contrario, las pruebas de fuerza de norcorea con Naciones Unidas van a implicar una dura, compleja y prolongada renegociación del problema atómico, en la cual su caso será llevado a esa instancia, junto con el de Irán, Israel y, quizás, Venezuela. Tal vez el norcoreano llegue a ser el menos insoluble, gracias a la acción cooperada en el Diálogo de seis partes.

En la primera parte de este artículo presentamos los virajes constantes del problema norcoreano, en la segunda los principales

³ Entre ellos, William Perry y Ashton Carter, secretario de defensa y asesor de seguridad en la administración Clinton, quienes a raíz de la detonación atómica norcoreana en 2006, publicaron un artículo desafiante en el *Washington Post*, bajo el título: "Sí es necesario, atacar y destruir", en referencia a las instalaciones nucleares de ese país.

eventos del Diálogo de seis partes, en la tercera el impacto de estos desarrollos en la relación intercoreana y, en la cuarta parte, las modificaciones externas que le facilitarán a la elite norcoreana adelantar las reformas internas y ampliar sus relaciones con la comunidad internacional.

1. NORCOREA: ENTRE LA AUTARQUÍA Y EL OSTRACISMO

Es bastante conocido el hecho que la guerra en Corea sacó a relucir la puja entre los colosos en tierra ajena. La ofensiva del Norte empezó el 25 de junio de 1950, en el intento de unificar la península bajo la égida comunista, antes de ocurrir las elecciones de octubre; el avance fue rápido, pero Estados Unidos, que también estaba preparado para afrontar el conflicto desde un par de años atrás⁴, aprovechó su presencia en Japón y Surcorea, obtuvo el aval de Naciones Unidas y respondió en forma inmediata. Tres años duró la guerra, que causó más de 2 millones de muertos, de los cuales alrededor de 1 millón fueron chinos que defendían al Norte. El contingente colombiano también aportó su cuota de sangre⁵. El armisticio que puso fin a los enfrentamientos fue firmado el 27 de julio de 1953 en Panmunjon, sobre la misma línea

divisoria del paralelo 38 de donde partió el conflicto; la guerra no modificó las posiciones de los contendientes, pero sí profundizó la separación de la sociedad coreana. La guerra en Corea no fue, por tanto, una guerra civil, sino el choque de los bloques en territorio ajeno, para evitar la guerra directa, menguando el riesgo de usar armas atómicas. Con este conflicto, la guerra fría salió del tradicional espacio europeo: fue globalizada. Por tres décadas, la tensión fue total, y varios fueron los intentos de captura del territorio contrario. Hoy día, son lugares turísticos los túneles que los norcoreanos cavaron por debajo de la zona desmilitarizada en el intento fallido de ocupar el Sur. Tampoco prosperaron los planes para hundir al gobierno norcoreano, propiciados por fuerzas externas con el propósito de incrustar ese país en la esfera capitalista.

El vaticinio de la universalización del mercado y las instituciones liberales del modelo económico y político euroamericano, ensalzado por epígonos del neoconservadurismo y la hegemonía estadounidense una vez desintegrado el sistema soviético, ha sido desmentido una y otra vez. La contestación en varios lugares del planeta se mantiene, da lugar a regímenes autoritarios y las sociedades bajo su control pagan un precio muy alto por

⁴ Con base en los informes de la CIA, el gobierno norteamericano empezó a remilitarizar a Japón, para convertirlo en pivote de su estrategia de contención comunista en el Pacífico. Nakamura Takafusa. (1985). *El Desarrollo Económico del Japón Moderno*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón.

⁵ El batallón Colombia acudió por decisión del presidente conservador y anticomunista Laureano Gómez. Fueron enviados 4.318 soldados, de los cuales perecieron 200 y 448 fueron heridos. Cfr. Saúl. M. Rodríguez, "Contribución latinoamericana en operaciones multinacionales: el caso de participación colombiana en la guerra de Corea (1950-1954)". Disponible en http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2006/Rodriguez%20Hernandez_article-edited.pdf.

el marginamiento a que son sometidas. En el caso de Norcorea, su autarquía está respaldada por el anhelo de independencia, que pocas veces ha podido disfrutar el pueblo coreano a lo largo de la historia milenaria, pues ha vivido expuesto a la codicia de sus vecinos grandes: Japón, China⁶, Rusia. La disputa entre la URSS y el bloque capitalista es interpretada como la versión más reciente de ese destino trágico, y para los norcoreanos la presencia de 27.000 efectivos estadounidenses en el corazón de Seúl es la prueba fehaciente de la postración de Surcorea.

El ideal autonomista fue manifiesto en la lucha antijaponesa, iniciada en 1910 y concluida con la II guerra mundial. El fervor anticolonial tuvo en Kim Il-sung un estratega connotado; de ahí, su celo por garantizar la independencia posterior coreana, tanto de sus aliados soviéticos como de los países capitalistas, y poder garantizar la unidad nacional. Si bien la guerra de la península lo forzó a caer en la red comunista, las pretensiones de autodeterminación no variaron. Llamó a su derrotero, la doctrina *juche*, que significa la relación especial entre el pueblo y sus líderes a favor de la independencia política y la autosuficiencia económica⁷. En la práctica, ni la distancia frente a los bloques políticos ni el

autoabastecimiento fueron viables, y el país terminó atado a la guerra fría, como peón, en su caso, de la causa soviética, de la cual derivó aliento ideológico y material, al ambicionar el control del Sur y levantar una industria subsidiada por Moscú.

La debacle soviética significó un golpe sorpresivo para Norcorea. Kim Il sung y la dirigencia tomaron conciencia de su extrema vulnerabilidad económica y militar, lo cual derivó en la doble proyección hacia afuera, para evitar el aislamiento total del país y la ocupación extranjera, al modo de las intervenciones estadounidenses en Grenada (1983) e Iraq (1991). La preservación nacional se basó en el desarrollo atómico y las gestiones diplomáticas. Al carecer de un mensaje chino claro en ese momento, la estrategia bifronte apareció inescapable. La construcción de plantas para el enriquecimiento de uranio surgió a la par con la activación de las relaciones con los países del Sudeste asiático, empezando por reforzar la alianza con los países de la península Indochina (Vietnam, Laos y Camboya), sus copartidarios ideológicos. Pronto, Pyongyang fue aceptada en las conversaciones sobre seguridad impulsadas a partir de 1994 por ASEAN⁸, a través del mecanismo ARF⁹. Este Foro fue concebido como instrumento

⁶ La desolación causada por los mongoles tuvo el nuevo capítulo con la ocupación japonesa dirigida por Hideyoshi, a partir de 1592. El país se cerró al resto del mundo al terminar la aventura de éste cinco años después, hasta comienzos del siglo XX, cuando de nuevo fue tomado por Japón. Por ese aislamiento voluntario se lo conoció como el Reino Ermitaño.

⁷ <http://www.korea-dpr.com/politics.htm> (Consultado: 11 de septiembre de 2009).

⁸ Association of South East Asia Nations, organismo de integración creado en 1967, que reúne 10 países: Filipinas, Malasia, Brunei, Singapur, Laos, Vietnam, Camboya, Myanmar (Birmania), Tailandia e Indonesia.

⁹ ASEAN Regional Forum.

de diplomacia preventiva, que hiciera viables medidas de confianza, información militar y creación de normas, como pilares negociados para contrarrestar la carrera armamentista y la desestabilización de Asia Oriental, tras la caída soviética. A la par de la participación en las reuniones de ARF, Norcorea continuó adelante las gestiones para ingresar al otro gran mecanismo regional, el Tratado de Amistad y Cooperación del Sudeste Asiático¹⁰, al cual se vinculó en forma definitiva en 2008, como miembro número 25. El componente militar norcoreano avanzó, a su vez, en la doble línea de los ensayos nucleares y el lanzamiento de proyectiles. La construcción de plantas para el enriquecimiento de uranio empezó a mediados de los 80 y el primer cohete, el *taepodong I*, fue lanzado en 1998; el *taepodong II*, 10 años después.

Mientras la ofensiva diplomática le garantizó al régimen norcoreano el aislamiento completo, su política armamentista atrajo prontas conversaciones multilaterales y con las potencias con intereses en la península de Corea.

2. EL DIÁLOGO DE SEIS PARTES

En 1991, ambas coreas fueron acogidas en Naciones Unidas. La primera consecuencia de este

éxito diplomático fue la adopción de los compromisos multilaterales que, por obvias razones, van a restringir las medidas unilaterales de los países. Para Norcorea, ello va a implicar su sometimiento al régimen normativo existente, de modo que tiene que empezar a coordinar su política nuclear con las disposiciones de la Agencia Internacional de Energía Atómica, IAEA, y del Tratado de No Proliferación Nuclear, NPT. En efecto, en 1992, concluye con la Agencia el primer acuerdo de salvaguardias nucleares; sin embargo, su relación con las entidades multilaterales comienza a ser afectada al negarse a firmar la convención sobre armas químicas y biológicas y al no aceptar la inspección de las plantas. Ante la presión de Estados Unidos, en 1994, Pyongyang acepta la supervisión de IAEA de los sitios específicos del desarrollo atómico, justificado como medio de provisión energética¹¹. El Marco de Acuerdo¹² entre ambos países estableció que Estados Unidos le proporcionaría a Norcorea dos reactores de agua ligera y petróleo, a cambio de la suspensión del programa de enriquecimiento de plutonio. Estados Unidos también comprometió a Surcorea y a Japón en el Acuerdo. En 1995, Seúl crea KEDO¹³, con el fin de construir dos reactores de agua ligera de 2MW y enviar 500.000 toneladas de petróleo pesado al año, mientras Japón proporcionaría los recur-

¹⁰ Este mecanismo se firmó durante la primera cumbre de ASEAN en 1976, para buscar la solución pacífica a los conflictos. En 1987 se abrió a otros países de la región, entre los cuales han ingresado Papúa Nueva Guinea, Timor, China, India, Japón, Paquistán, Surcorea, Rusia, Nueva Zelandia, Mongolia y Australia.

¹¹ <http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2003/inspectorsrecall20030103.html> (Consultado: 18 de septiembre de 2009).

¹² 1994, Agreed Framework.

¹³ Korean Peninsula Energy Development Organization.

sos financieros del proyecto. La queja de los tres países sobre la persistencia de la investigación atómica norcoreana impidió el desarrollo de estos compromisos económicos.

La controversia por las inspecciones no aceptadas por Norcorea y las sospechas de venta de material atómico y misiles a otros países fueron argumentos suficientes para que G. W. Bush la incluyera en su “eje del mal”, dando lugar, en diciembre de 2002, a la expulsión de los supervisores de IAEA por parte de Pyongyang, la ruptura de los sellos de seguridad, la reactivación del programa de enriquecimiento de plutonio en la planta de Yongbyon con un reactor de grafito moderado de 5MW y a su retiro del Tratado de No Proliferación. La tensión en la península siguió subiendo en los meses siguientes, por diversos motivos, como por ejemplo, la captura de un avión espía estadounidense por Norcorea en marzo de 2003. Sin embargo, con el apoyo de China, ese mismo año surgió el encuentro de los tres países en Beijing, que le abrió paso al Diálogo de seis partes.

El agotamiento que para Estados Unidos supuso la media unilateral de la toma de Iraq abrió un espacio importante para la búsqueda de consenso con sus aliados y sus rivales en otros escenarios, como el coreano. A ello se sumó la creciente conciencia china de su papel como actor global. En agosto de 2003 empezó el ciclo del Diálogo de seis partes, con Estados Unidos, las dos Coreas, Rusia, Japón y China. El objetivo del encuentro volvió a ser el mismo del Acuerdo Marco bilateral con Estados Unidos de 1994: la destrucción del material atómico norcoreano que pudiera servirle a ese gobierno para construir la bomba y que, dado

el avance en la tecnología de cohetes, pudiera diezmar la seguridad del entorno. A cambio se le ofrecería el apoyo económico y suministro de energía.

En los dos años siguientes, en medio del tire y afloje, con la colaboración de China, en Beijing se lleva a cabo la sexta ronda de conversaciones, cuyo resultado fue plasmado en el Acuerdo de 2005, por el cual Pyongyang abandonaría sus pretensiones de país con capacidad nuclear, volvería al NPT y recibiría a los inspectores de IAEA, a cambio de los envíos de energía y alimentos por los otros cinco países. De igual modo, el acuerdo despejaba la vía para la normalización de relaciones con Estados Unidos y Japón. Pero, tres meses después, en noviembre, cuando el Departamento del Tesoro restringe las operaciones con el Banco Delta en Macao, al que acusa de lavar US\$25 millones para Norcorea, el banco congela 50 cuentas de ese país, y Pyongyang acelera su desarrollo armamentista con el lanzamiento de misiles sobre el Pacífico en julio de 2006 y la explosión atómica en octubre. Tras recuperar el dinero en Delta, en julio de 2007, Norcorea aceptó iniciar el retiro de 8.000 barras combustibles del reactor nuclear en la planta de producción de plutonio de Yongbyon, bajo la supervisión de expertos estadounidenses. En mayo de 2008, envió a Washington un documento de 18.000 páginas, con la información sobre su programa nuclear, según lo acordado en el diálogo de seis partes. El matutino *The Japan Times*, mostró el 28 de junio de 2008 la foto de la destrucción del reactor nuclear y la torre de enfriamiento. La nota afirmó que esta medida del gobierno norcoreano explicaba su compromiso de detener el programa de producción de plutonio

para fines atómicos. Durante los días previos, el acercamiento de Washington y Pyongyang había llegado hasta este compromiso de desistir del programa nuclear, a cambio de la cesación de la “política hostil” hacia el país por parte de Estados Unidos. Christopher Hill, el enviado estadounidense, reconoció los avances, y después de seis años de tenerlo en su lista ominosa la administración Bush lo eliminó de la misma y le quitó el veto que pesaba sobre el comercio bilateral¹⁴.

La frustración de Pyongyang con la Administración Obama, quien en vez de revisar la presencia en Surcorea le dio luz verde a los ejercicios militares conjuntos, el temor por la salud y sucesión de Kim Jong-il y la penuria general de la población nutrieron sus expresiones de fuerza entre abril y mayo de 2009. La resolución 1874¹⁵ del Consejo de Seguridad, con la anuencia de Rusia y China, determinó nuevas sanciones, el 12 de julio. Por ella, el Consejo les prohibió a los países la compra o venta de armas a Pyongyang, o de material que le sirva para producir armamento, excepto las armas pequeñas y ligeras, y el otorgamiento de créditos para tales propósitos; además facultó las inspecciones sobre los barcos sospechosos de participar en ese tráfico ilegal. La resolución, que dejó ver la preocupación de los demás miembros del Diálogo de seis partes

por Norcorea, al mismo tiempo, puso en evidencia la necesidad de contribuir a resolver la situación que vive el país, y el acuerdo tácito de continuar buscando la desnuclearización de la península a través de este grupo más restringido y operativo¹⁶, porque nada impide las transacciones civiles.

3. EL NORTE Y EL SUR

El objetivo norcoreano de alcanzar la reputación de poder atómico sigue chocando con los acuerdos emanados de Naciones Unidas. Tal parece que el diálogo de seis partes va a tener que seguir tratando ese desafío nuclear, al tiempo que le procurará apoyar las medidas económicas que le permitan al gobierno de Kim Jong-Il remediar en parte su catástrofe productiva, sin poner en riesgo la permanencia de su grupo en el poder. La perspectiva menos intolerante con el régimen de Pyongyang por parte de varios participantes en el Diálogo hace previsible esos nuevos desarrollos. Lo que sí parece ahondarse, por ahora, es la distancia entre ambas coreas, alejando las oportunidades para la reunificación negociada de la península.

En las relaciones norte-surcoreanas se repite el patrón del movimiento zigzagante que ha ocurrido entre Norcorea y el sistema multilateral. Los primeros contactos ocurrie-

¹⁴ *Trading with the Enemy Act*, ley estadounidense de 1917. Cuba es el único país que hasta 2009 permanece en esa lista unilateral.

¹⁵ La resolución amplía las medidas tomadas por el Consejo con la resolución 1718 (2006), causadas por el lanzamiento de misiles y la primera prueba atómica norcoreana.

¹⁶ El Departamento de Estado sigue valorando en forma positiva el papel del Diálogo de 6 partes. Cfr. <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2792.htm> (Consultado: 11 de septiembre de 2009).

ron en 1971, 18 años después del armisticio, y fueron propiciados por la Cruz Roja, en procura de la reunificación de las familias que habían quedado separadas. El primer documento en el que ambos gobiernos abogan por la reunificación pacífica y la merma de hostilidades data de julio de 1972. También se comprometieron a establecer un canal de comunicación permanente e intercambiar visitas oficiales. No obstante, estos acuerdos se derrumbaron, cuando al año siguiente el presidente surcoreano Park Chung-hee anunció que buscaría el ingreso de su país a Naciones Unidas en forma separada del Norte y secuestró, en un hotel de Tokio, en 1973, al líder opositor y pro-unificación, Kim Dae-jung, quien, por cierto, llegaría a ser presidente 15 años después. Por una década, la tensión y falta de intercambio entre ambos países fue constante.

En 1984, Surcorea ya avanzaba en su proceso industrial, pero seguía siendo una sociedad pobre y vulnerable. Las inundaciones de ese año afectaron al país con tal intensidad que tuvo que recibir ayuda extranjera. La solidaridad norcoreana fue canalizada por la Cruz Roja, y permitió, además, reiniciar las conversaciones para el encuentro de las familias y el intercambio económico. Incluso ambos gobiernos llegaron a plantear la realización conjunta de los juegos olímpicos de 1988. En 1985, Norcorea ingresa al NPT. No hubo, sin embargo, mayor progreso en el entendimiento bilateral, porque Pyongyang condenó los ejercicios militares de Surcorea y Estados Unidos, conocidos como *team spirit*, alegando que contradecían las conversaciones

amparadas por la Cruz Roja. En ese ambiente de desconfianza, en 1987, el servicio secreto norcoreano destruyó con una bomba un avión comercial de Korean Air Lines en pleno vuelo. En 1990, hubo nuevas condiciones para el diálogo intercoreano, gracias a la iniciativa del presidente surcoreano Roh Tae-woo, elegido en las primeras elecciones libres en 1988. Como resultado, ambas coreas concluyeron sus encuentros de alto nivel con un Acuerdo Básico de reconciliación, no agresión, intercambio y cooperación, y una Declaración Conjunta sobre la desnuclearización de la península. El retroceso en las sensibilidades mutuas frente al mundo les permitió, como logro adicional, el ingreso simultáneo a Naciones Unidas en 1991.

A lo largo de los 90 hubo una combinación de tímidos acercamientos con alejamiento entre ambas partes. Las suspicacias del Norte respecto a la voluntad de conciliación de Seúl impidieron una relación fluida. Los gobiernos conservadores y pro-estadounidenses no alcanzaron a ofrecerle a Pyongyang un mensaje suficiente de colaboración para estimular las relaciones externas y mejorar el intercambio económico; por el contrario, la *nordpolitik* de Surcorea, asociada a la inamovible alianza con Washington, justificó para la dirigencia del Norte, ahora capitaneada por Kim Jong-Il, la demostración de poder militar no convencional basado en el desarrollo de misiles y bomba atómica. Esta coyuntura de alta presión internacional contra Pyongyang fue la que recibió en 1988 Kim Dae-jung, el opositor político y pacifista, que pagó con la persecución

oficial su prédica a favor de la reunificación¹⁷. Su propuesta de apertura al Norte la llamó *sunshine policy*, que revela más claridad frente a las propuestas de sus antecesores. Kim fue categórico en los tres principios de la propuesta para Norcorea: no tolerar las provocaciones de Pyongyang, no a los planes de anexión y separación de los programas de cooperación política de la cooperación económica. A partir de la administración de Kim y de su sucesor, Roh Moo-hyun, las dos coreas tuvieron la fase de mayor entendimiento. La gestión inicial de Kim ocurrió con tal ímpetu que en agosto de 2000 emprendió un viaje por tierra hasta Pyongyang para encontrarse con Kim Jong-il. Por los acuerdos económicos entre ambos, la línea férrea que conecta ambas capitales fue restablecida, empezaron a funcionar la inversión industrial conjunta en la ciudad norcoreana de Kaesong y la empresa Hyundai dio comienzo a su proyecto turístico del monte Kumgang, la montaña más famosa de la península, en desarrollo de la “diplomacia de negocios”¹⁸.

El desgaste de esta política la sufrió Roh, y al final de su mandato las críticas de corrupción y la insatisfacción por las concesiones no correspondidas por parte de Pyongyang favorecieron la elección del conservador Lee Mung-bak, quien al llegar a la presidencia en

febrero 2008 clausuró la política *sunshine*¹⁹, y cortó la línea roja de comunicación con Norcorea. Dada la afiliación tan notoria de Lee a la estrategia de Washington en los asuntos internacionales, Pyongyang prefirió, en 2008, el trato directo con Estados Unidos, con los resultados atrás señalados. En 2009, el movimiento unificador que subsiste en Surcorea sufrió dos grandes pérdidas: la muerte de los dos ex presidentes que más se proyectaron hacia Norcorea: Roh Moo-hyun y Kim Dae-jung, el primero de ellos por suicidio, ante las insoportables críticas de corrupción entre sus familiares durante su mandato, que había expirado en febrero de 2008. El propósito unificador de la sociedad coreana cayó, por todos estos motivos, en una fase de incertidumbre. La imposibilidad temporal del trato bilateral devuelve a Surcorea al escenario del Diálogo de seis partes para proseguir el comprensible empeño de desnuclearización de la península. La permanencia de una actitud positiva mínima frente al Norte lo reveló su comentario al saludo de Kim Jong-Il en agosto, al afirmar que no había problemas en el mundo que no pudieran resolverse²⁰.

Aunque ambos países tomaron la iniciativa de procurar la reunificación por la vía pacífica desde 1972, este propósito ha enfrentado en

¹⁷ Kim Dae-jung. (2000). *Mi vida, mi camino*, Madrid, Espasa.

¹⁸ Cfr. Kim Jeong-yong. (2004). “The utilization of business-track diplomacy: the Hyundai Group’s Mt. Kumgang tourism under the Kim Dae-jung government”, en *International Studies Review*, vol. 5, No. 1, marzo, pp. 67-87.

¹⁹ The National Institute for Defense Studies, Japan. (2009). *East Asian Strategic Review, 2009*, Tokio, The Japan Times, pp. 88-89.

²⁰ <http://timesofindia.indiatimes.com/news/world/rest-of-world/North-Korean-leader-Kim-sends-message-to-South-Korean-president/articleshow/4925255.cms> (Consultado: 12 de septiembre de 2009).

forma sistemática dos barreras: la metodología para concretar esa voluntad²¹ y la sistemática por la interferencia externa. Sin duda, la presencia militar de Estados Unidos en Surcorea, los ensayos militares conjuntos, etc., no son facilitadores del proceso. Es por ello que los cambios en el contexto en este momento van a ser tan determinantes en el futuro de las relaciones intercoreanas²².

4. VARIACIONES DE LA ESFERA EXTERNA Y SUS CONSECUENCIAS

El cambio más publicitado en la esfera externa respecto a la situación en la península coreana ha sido el arribo de un afroamericano demócrata a la Casa Blanca. Otros movimientos políticos en 2009 son, de igual modo, significativos: el fin del régimen conservador del LDP²³ en Japón y la visita del premier chino a Pyongyang.

No sólo al interior del país sino afuera muchos esperaron por parte del presidente Obama un cambio más profundo, respecto a la política exterior que en campaña tanto le criticó a Bush. La verdad es que la conducción de las relaciones externas decidió dejarlas en manos de quienes ya las tenían bajo su control de tiempo atrás, quizás para granjearse el respaldo de los republicanos a su política

doméstica, dirigida en dos frentes: poner término a la recesión y universalizar la seguridad social. Por eso, Robert Gates continuó como secretario de defensa, el comandante en jefe del Comando del Pacífico, Dennis C. Blair, pasó a director nacional de inteligencia, y el comandante supremo de NATO a asesor nacional de seguridad.

Según vimos, el gobierno norcoreano guardó esperanzas en la revisión de las operaciones conjuntas anuales de Estados Unidos y Surcorea, condenadas en forma reiterada por su carácter provocador y revelador de la injerencia extranjera en la región. Las referencias agresivas hacia Washington se mantuvieron durante el primer semestre, pero después de las sanciones del Consejo de Seguridad, el ambiente se amainó en la primera semana de agosto, a raíz de la gestión llevada a cabo por el ex presidente Bill Clinton para devolver a Estados Unidos a las dos periodistas que el gobierno norcoreano había encarcelado por ingresar en forma ilegal y adelantar acciones “hostiles” contra el país²⁴.

El último domingo de agosto ocurría otro suceso trascendental para el futuro de Asia: después de seis décadas en el poder, los conservadores japoneses sufrían la derrota. Cansados de 20 años de recesión económica y una asociación cada vez menos rentable con

²¹ <http://countrystudies.us/north-korea/65.htm> (Consultado: 15 de septiembre de 2009).

²² Sobre las propuestas de reunificación, ver Pío García, *El regreso del dragón. Geopolítica de Asia y el Pacífico*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.

²³ Liberal Democratic Party.

²⁴ Las periodistas Laura Ling, de 32 años, y Euna Lee, de 36 y colaboradora del ex vicepresidente Al Gore, habían sido halladas culpables por la Corte en junio y condenadas a 12 años de trabajos forzados.

Estados Unidos, que por demás ensombreció al país frente al mundo por la colaboración irrestricta a los planes de G. Bush en los últimos años, los japoneses pusieron un voto de confianza en la promesa de introducir reformas drásticas de carácter social. Aunque el Partido Democrático de Japón de Yukio Hatoyama cuenta con mayoría en ambas cámaras, para tener mejor margen de maniobra invitó a los socialistas y al Nuevo Partido de Japón a formar parte del gobierno. Sabemos muy bien que el Partido Democrático es una disidencia del LDP, y que sus líderes comparten los elementos doctrinarios básicos de organización política y estrategia económica; sin embargo, en la visión internacional la diferencia es más notoria, con un compromiso menos automático con la estrategia estadounidense en la región y una apreciación menos intolerante del fenómeno chino. En el orden interno, al tomar posesión el 16 de septiembre, el primer ministro Hatoyama anunció programas sociales para contener la disparidad creciente en ingresos; en el orden interno y externo, anunció medidas especiales para disminuir en 25% las emisiones de gas carbónico y elevar la gestión internacional que comprometa a otros países en las soluciones al cambio climático²⁵. A Estados Unidos, aunque en términos amigables, le propuso conversaciones para la salida de los 8 mil soldados que tiene estacionados en Okinawa²⁶, al tiempo que anunciaba el retiro de la participación militar en Afganistán. De igual modo, anunciaba

unas relaciones más fluidas con China. Hasta ahora, los primeros ministros del LDP no pudieron ocultar su animadversión con el ascenso regional y mundial de este último.

Respecto a Norcorea no hubo anuncios iniciales de cambios drásticos en la posición japonesa, pero es probable el cambio hacia una posición más cooperativa. La presión japonesa sobre ese país fue constante y los desarrollos militares de Pyongyang fueron, con frecuencia, manipulados por los conservadores para granjearse el favor de la opinión pública. Los demócratas continuarán exigiendo la liberación de los japoneses que Norcorea secuestró en los años 70, pero su colaboración para remediar la crisis productiva y alimentaria va a ser más sincera. Por cierto, al dar el paso hacia el comienzo del retiro militar estadounidense del territorio japonés borran una de las excusas para la política atómica de Kim Jong-Il. Al igual que Surcorea, China y Estados Unidos, Japón prefiere la solución al problema norcoreano en el marco del Diálogo de seis partes a las negociaciones bilaterales. A propósito de la instalación de los demócratas, el presidente de la Asamblea Popular Suprema, Kim Yongnam, aseguró que los norcoreanos buscarán construir relaciones fructíferas con ellos.

Si bien desde la guerra de 1950, el apoyo chino a Norcorea ha sido constante, no siempre ha sido fácil para Beijing el sostenimiento de una relación fluida con el Norte. Durante las cuatro décadas de sujeción de Kim Il-sung

²⁵ La propuesta japonesa al respecto estaba en 15%, la de Unión Europea en 14% y la de Estados Unidos con Obama en 13%.

²⁶ Se trata de la cuarta parte del total del personal militar que mantiene a lo largo de ese país.

a Moscú, los chinos adoptaron una actitud discreta y de no interferencia en este trato bilateral. Como vimos atrás, el derrumbe soviético le ocasionó una conmoción singular a los norcoreanos, que China no podía entrar a remediar en forma inmediata, por sus limitadas disposiciones técnicas y financieras, pero también por el hecho de que sus intereses económicos y políticos se orientaron, a la vez, a fomentar las relaciones con Surcorea, a cambio de las inversiones potenciales de ese país. Es después del año 2000, cuando el involucramiento chino se torna más visible e imprescindible. Por una parte, la inveterada situación económica obliga a los chinos a brindar más asistencia a los norcoreanos; al mismo tiempo, los riesgos de creciente emigración los llevó a proyectar una barrera militarizada en la frontera. Por otra parte, la percepción de gran potencia los ha conducido a tomar parte más activa en los asuntos regionales y mundiales, de modo que China ha sido líder en el Diálogo de seis partes. Como resultado de las medidas de soporte a Norcorea, China es su principal socio económico, con compras por US\$2.000 millones y ventas de alrededor de US\$1.000 millones, en un intercambio que le genera recursos al gobierno de Pyongyang para su sobrevivencia. Con todo y ello, la actitud china no es por entero complaciente, como se vio en la

aceptación de la resolución 1874 del Consejo de Seguridad y la construcción del muro para contener la emigración norcoreana.

La firmeza china, empero, no debe interpretarse como presión contra el régimen buscando su transformación. Por lo menos, en la administración del país, para China es conveniente la permanencia de Kim y su grupo, y de ahí la deferencia con las visitas de alto nivel, como la de Wen, en octubre²⁷. Ahora bien, en el campo económico la situación es distinta. Los chinos tienen gran interés en la renovación productiva norcoreana, cambio que ellos pueden asesorar, pues se trata de brindar su propia experiencia de apertura al mercado mundial, que les ha significado dar pasos gigantescos en su capacidad productiva y en la elevación del nivel de vida de la población. La apertura asistida de la economía tendría como beneficiarias iniciales a las propias empresas chinas, con proyectos agrícolas e industriales por todo el territorio norcoreano, en programas de largo plazo, con asistencia financiera incluida. Un plan de este corte favorable a los intereses de Beijing requiere un acompañamiento juicioso por parte del gobierno chino, no sólo en cuanto a asegurar el compromiso norcoreano sino, de igual modo, contrarrestar las pretensiones de soluciones beligerantes, hoy por hoy, incubadas en Estados Unidos y Surcorea. Ese esce-

²⁷ El interés chino lo expresó el comunicado de prensa de la cancillería en Beijing, con motivo de la visita, así: "La historia ha demostrado que el desarrollo de las relaciones China-Corea del Norte concuerda con los intereses fundamentales y las aspiraciones comunes de ambos pueblos y es propicia para la paz y la estabilidad regionales", en <http://www.univision.com/contentroot/wirefeeds/noticias/8054238.shtml> (Consultado: 6 de octubre de 2009).

nario de guerra sería catastrófico para China, Japón y, por supuesto, para ambas coreas²⁸.

El progreso en las negociaciones y la efectiva disuasión a Norcorea para que abandone su decisión de dotarse de la bomba atómica es factible en el futuro inmediato. Sin embargo, un compromiso de esa naturaleza está atado a la confirmación de las potencias nucleares de concertar programas generales para detener sus propios ensayos nucleares y empezar a reducir sus arsenales. Sin el ejemplo de los poderes grandes, las potencias atómicas emergentes van a seguir teniendo excusas para los desarrollos nucleares clandestinos. Al desactivar el enfrentamiento con Rusia, en septiembre pasado, por el proyecto antimisiles en Polonia, dejó ver otra medida de buscar acuerdos con los grandes poderes atómicos, en contraste con el plan Bush. Desistir en igual forma del proyecto de misiles con Japón, merma la tensión en Asia Oriental. Es posible que esta diplomacia de cierto porte pacifista la pueda ejecutar por un tiempo, dado que tendrá que mantener un tono belicista para compensar las pérdidas, de modo que no aparezca demasiado condescendiente en términos de seguridad ante los conservadores y los militares²⁹. El lapso para concretar medidas concertadas con Norcorea es corto y crucial, y como hemos visto, el tiempo más favorable es la primera parte del mandato Obama.

CONCLUSIONES

Norcorea sigue siendo el país más aislado del mundo, con un gobierno autoritario y una crisis económica colosal. Ayudar a paliar la situación productiva y social del pueblo norcoreano va a estar en el interés de Corea del Sur, China y Japón. Los tres por solidaridad, pero los dos primeros también por su propia seguridad, dados los traumas que significa un mayor número de emigrantes. De este modo, sin instigar cambios en la administración, China va a estar en adelante más comprometida en la inyección de recursos, vía inversiones y proyectos productivos conjuntos con Pyongyang, al cual le va a servir en forma creciente de modelo. Los demás vecinos, tras un margen prudencial de espera sobre los resultados del experimento, van a buscar oportunidades económicas parecidas.

Como ha sucedido por dos décadas, el desarrollo del diálogo y los compromisos internacionales con Corea del Norte han sido oscilantes: es decir, en ellos se combinan los avances en la discusión de sus planes nucleares con anuncios disonantes por parte de su gobierno. Sin embargo, los nuevos elementos que aportaron en el último año, tanto el lado interno como el contexto externo, hacen prever un paulatino descongelamiento del aisla-

²⁸ El ministro de defensa, Kim Thae-yong, aseguró ante la Asamblea Nacional, en Seúl, en septiembre, la posibilidad de llevar ataques preventivos contra el arsenal nuclear norcoreano. <http://www.kcna.co.jp/item/2009/200909/news29/20090929-08ee.html> (Consultado: 29 de septiembre de 2009).

²⁹ En "Nuclear Weapons in a Changing Security Environment in North East Asia", pdf, el mayor general (r) Pan Zhenqiang, prevé grandes dificultades para el presidente Obama en el apoyo por parte de esos grupos de interés.

miento forzado hacia una mayor participación internacional, que será indispensable en la reconstrucción de la confianza intercoreana, antes de volver a plantear la reunificación.

Las dos mayores variaciones en las presiones externas están dadas por Estados Unidos y Japón. Tal vez por un tiempo, el primero de ellos, va a renovar el compromiso con los acuerdos colectivos en los asuntos internacionales, en contraste con el unilateralismo que promovió el antecesor de Obama. Junto a este factor ideológico, el presidente americano tiene restricciones presupuestales profundas y demandas gigantes de reformas sociales, las cuales le impiden sostener el despliegue militar que hasta ahora ha ostentado su país. En el caso de Asia, esos pueblos hacen cada vez más expresas sus exigencias de soberanía, de modo que empieza el inevitable desalojo de bases y la renegociación de los tratados de seguridad, empezando por Japón y Corea del Sur. Por cierto, en el caso de Norcorea, se advierte la merma del interés en el trato bilateral a cambio de las negociaciones colectivas en el Diálogo de seis partes; esta actitud, es diferente al trato bilateral que ha buscado con otro desafiante: Irán. Frente a éste, Washington insiste en el diálogo directo, con la esperanza de disuadirlo de su avance atómico. Estas estrategias dispares contrastan con el manejo dado por la administración Bush, que optó por los arreglos directos con Pyongyang y la renuncia a cualquier diálogo con Teherán.

La política nuclear norcoreana puede ser revisada por sus dirigentes, según lo visto. Más aún, es verosímil la renuncia a ser potencia atómica. Sin embargo, su persistencia puede tener como resultado el que el tema sea devuelto en

forma cabal al lugar del cual nunca debió salir: la IAEA y el Consejo de Seguridad. Cuando América Latina entierra el Protocolo de Tlatelolco y trata de retomar los escarceos atómicos, después de haberse mantenido durante 40 años como área desnuclearizada, es hora de volver a emprender la búsqueda de soluciones duraderas al problema de la proliferación del armamento atómico sobre bases seguras. Ellas implican la discusión y el arreglo multilateral, superando la odiosa distinción entre países de primera (con derecho adquirido a poseer armas nucleares) y países de segunda (los demás). Esta solución discriminativa alentó los ensayos y posesión de armas atómicas por parte de Israel, India y Paquistán. Mientras este doble *standard* exista, el club atómico y la institucionalidad multilateral no tendrán la autoridad moral para impedirles a Irán, Norcorea u otros países poseer material y armas atómicas.

BIBLIOGRAFÍA

Autores

- García, Pío. (2001). *El regreso del dragón. Geopolítica de Asia y el Pacífico*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Kim, Dae-jung. (2000). *Mi vida, mi camino*, Madrid, Espasa.
- Nakamura, Takafusa. (1985). *El desarrollo económica del Japón moderno*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón.
- Pan, Zhenqiang. "Nuclear Weapons in a Changing Security Environment in North East Asia", pdf.
- Rodríguez, Saúl. M. "Contribución latinoamericana en operaciones multinacionales: el caso de participación colombiana en la guerra de Corea

(1950-1954)”. Disponible en http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2006/Rodriguez%20Hernandez_article-edited.pdf.

Publicaciones periódicas

East Asian Strategic Review, 2009, Tokio, The Japan Times.

Washington Post Foreign Service.

<http://www.korea-dpr.com/politics.htm>.

<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2792.htm> .

<http://timesofindia.indiatimes.com>

<http://countrystudies.us/north-korea/65.htm>

<http://www.univision.com>

<http://www.kcna.co.jp>

García, Pío.

“Corea del Norte: vientos favorables para el cambio”, en *Oasis*, 2009, núm. 14, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 169-183.

Tian'anmen veinte años después: la evolución del análisis académico y debate político en China*

Benjamín Creutzfeldt**

Profesor/investigador de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones

Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

Coordinador de la Línea de Estudios de China Contemporánea.

Correo electrónico: benjamín.creutzfeldt@uexternado.edu.co

INTRODUCCIÓN

El primero de octubre de 2009 la República Popular China cumplió sesenta años, y se ha transformado en un país del primer plano en la economía y la política internacional, y está incidiendo cada vez más en la formación de pensamiento a nivel global. Para entender la China actual es fundamental entender al Partido Comunista de China (PCCh), porque sigue siendo la elite gobernante que determina la dirección de la nación. ¿Cuáles son sus valores principales? ¿Cómo y con quién forma las decisiones que impactan hoy no sólo al país, sino al mundo entero? ¿Y cómo logra este Partido sobrevivir hasta ahora, en contraste

con tantos otros sistemas unipartidarios del sueño socialista?

La meta de este artículo es iluminar estos interrogantes, mostrando cómo se han transformado los valores, las direcciones y los métodos del PCCh a través de los últimos veinte años. Se apoya principalmente en cuatro estudios recientes sobre los hechos de 1989 en China y los cambios políticos y intelectuales de las últimas dos décadas: Fewsmith, 2008, uno de los mejores y más detallados análisis de los eventos de 1989, sus antecedentes y consecuencias, que captan la esencia de los protagonistas del gobierno y la sociedad, y sus interacciones; Shambaugh, 2008, una exploración fascinante de los cambios profundos dentro del PCCh,

* Artículo entregado el 4 de noviembre de 2009. Aceptado el 18 de enero de 2010.

** Benjamin Creutzfeldt es sinólogo, con un M.A. de la School of Oriental and African Studies, Universidad de Londres. Vivió y estudió en la República Popular China durante varias épocas desde 1988. El autor le agradece a Tony Spanakos, profesor de politología de Montclair State University, NJ, por la revisión crítica de este artículo.

por uno de los más importantes observadores de la política china contemporánea; XU 2009, un ensayo apasionado sobre la política reciente de China que ilustra el nivel del discurso abierto y crítico que se puede (a veces) manejar en China hoy en día; y ZHAO 2009, el diario secreto de un anterior secretario general del PCCh, publicado recientemente, que ilumina como pocos otros documentos las costumbres y los métodos dentro del círculo más poderoso de los gobernantes chinos.

LOS EVENTOS DE 1989, Y SU CONTEXTO

En el Tercer Pleno del Undécimo Congreso Nacional del PCCh, en noviembre de 1978, Deng Xiaoping se había establecido como el “meollo” del Partido¹, y prefirió trabajar -también después de su “jubilación” en 1987- a través de su autoridad informal, limitando los títulos formales dentro del gobierno o Partido². Basado en la convicción de que Mao Zedong se había equivocado cuando pensaba que China se podía volver económicamente autosuficiente con un sistema centralizado de planificación controlada, Deng inició su programa de las Cuatro Modernizaciones: la reforma de la agricultura (disolución de las comunas y privatización parcial de la tierra), la industria (transformación o cierre de las empresas estatales menos eficientes, fin del empleo garantizado, y búsqueda de inversión extranjera vía las Zonas Económicas Especiales), la educación (expansión de las universidades de

formación científica y capacitación afuera) y la defensa (reducción de la fuerza bajo armas y profesionalización de los militares). En 1981 se instauró la política del control de natalidad, para limitar el crecimiento descontrolado de la población. Las Cuatro Modernizaciones excluían intencionalmente la reforma política. Se puede decir que las reformas de Deng tenían como propósitos centrales la consolidación del poder del gobierno, la coherencia y la autoridad moral del PCCh, y la estabilidad interna del país. Sus experiencias en la guerra anti-japonesa y la guerra civil hasta la fundación de la República Popular en 1949, y luego en el Gran Salto Adelante y la Revolución Cultural, pueden explicar su convicción de que la estabilidad social, la integridad nacional y el camino socialista bajo la dirección del Partido eran incontestables. Pero Deng no percibió con tiempo que sectores de la población, y los más progresistas miembros de su gabinete, estaban inquietos y cada vez más frustrados.

Dos fenómenos preocupantes acompañaban el proceso de las Cuatro Modernizaciones durante los años 80: la creciente inseguridad e insatisfacción de aquellos sectores de la sociedad que menos ventajas tenían del progreso económico –los obreros desempleados, los campesinos lejos de los centros urbanos, y la mayoría de los estudiantes– y el incremento de la participación de los funcionarios (del gobierno y del Partido) en los procesos de desarrollo, en forma de una rabiosa corrupción. Estos dos fenómenos conformaron la causa de

¹ El término en chino es *hexin* 核心, y en inglés es *core*. El *core* es esencial, un nudo central, pero no corresponde necesariamente con “corazón” en español, así que prefiero el término “meollo”.

² Fewsmith, 2008, pp. 63-64.

las primeras protestas en las universidades del país, en distintos momentos y con distintas motivaciones: en 1986, miles de estudiantes siguieron a Fang Lizhi, profesor de astrofísica de la Universidad de Hefei –Fang fue despedido en seguida–; en 1987, el secretario general del PCCh, Hu Yaobang, fue sacado de su puesto y sujetado a un proceso humillante de auto crítica; y en abril de 1989, la muerte del mismo Hu dio inicio a las manifestaciones en Beijing que llevaron a Tian'anmen.

Entre las primeras denuncias de los estudiantes de 1989 figuraron la corrupción y el nepotismo dentro del Partido, y la carencia de oportunidades de empleo adecuado para los graduados. Adicionalmente surgió la demanda por la democracia, la cual se volvió la más llamativa para la prensa internacional presente en Beijing, y la más incómoda para el gobierno unipartidario. Pero no eran solo reclamos que motivaron a los estudiantes: las sesiones abiertas del 7º Congreso Nacional Popular en abril de 1988, por ejemplo, con debates públicos observados por periodistas nacionales e internacionales, transmitieron una sensación de participación en la toma de

decisiones³. Pero el movimiento no estaba conformado con una estrategia clara, hasta el 23 de abril, cuando estudiantes de 21 universidades capitalinas se reunieron en el antiguo parque imperial del Yuanming Yuan, para celebrar su primer “congreso”⁴: en este instante, el movimiento abierto e idealista que había buscado mejorar el país y su gobierno, se conformó en la oposición. Pocos días después, el 26 de abril, los conservadores dentro del gobierno publicaron un artículo en el *Diario del Pueblo*, construido en torno a unas palabras de Deng Xiaoping, acusando a los estudiantes de “fomentar el disenso y negar el liderazgo del Partido y el camino socialista”⁵. En la ausencia del moderado Zhao Ziyang, entonces secretario general del PCCh⁶, se consolidó el campo conservador que se sintió amenazado y ultrajado por los “insólitos” estudiantes. Pero sintiendo un momento histórico a su favor, los estudiantes se inspiraron en el Movimiento del 4 de mayo 1919 y se guiaron por ese espíritu de protesta civil⁷. Poco después, el 15 de mayo, llegó Gorbachov a Beijing, la primera cumbre sino-soviética en treinta años. El desorden que presentaron los acampamientos de miles de

³ Spence, 1990, p. 730.

⁴ El Yuanming Yuan, llamado el “antiguo palacio de verano”, era un lugar estratégico, dada su posición cerca de casi todas las universidades de Beijing, pero también con un enorme peso simbólico: el Yuanming Yuan era el orgullo de los emperadores chinos, hasta que las fuerzas británicas y francesas invadieron la ciudad al final de la segunda guerra del opio, en 1860, y saquearon y quemaron este palacio: símbolo de una nación asediada y un gobierno disminuido.

⁵ Citado en Fathers, 1989, p. 38.

⁶ El viaje de Zhao a Corea del Norte en este momento de grandes tensiones y conflictos de interés se ha descrito como “the worst-timed diplomatic trip imaginable” (Fewsmith, 2008, 27).

⁷ El Tratado de Versalles concedió las regiones de China colonizadas por el imperio alemán, particularmente la provincia de Shandong, a Japón. La indignación de los intelectuales chinos se dirigió tanto contra los japoneses como contra su propio gobierno, por haber fallado en las negociaciones en París. El Partido Comunista de China fue fundado en Shanghai en 1921, en parte por líderes del Movimiento del 4 de mayo.

estudiantes en la Plaza Tian'anmen, símbolo del gobierno del pueblo y del poder central del Partido, constituía para los líderes chinos una vergüenza nacional.

Mientras los estudiantes, animados por sus tangibles éxitos en provocar reacciones del Partido, la exhaustiva cobertura de sus acciones en la televisión mundial, y el apoyo de la población de la capital, organizaron ruedas de prensa y huelgas de hambre, los conservadores en el gobierno –principalmente Li Peng, Yao Yilin, Yang Shangkun y Chen Xitong⁸– estaban dirigiendo campañas personales y tejiendo alianzas alrededor del líder supremo Deng, y posicionando el ejército en preparación de una clausura del movimiento democrático⁹. El 19 de mayo, Zhao entró a la Plaza e intentó iniciar un diálogo directo con los estudiantes y animándolos a retomar sus estudios, pero ya no pudo lograr un cambio de corazón entre los estudiantes convencidos de su misión histórica, y todavía menos entre sus colegas del Buró Político: al día siguiente, se impuso la ley marcial. Zhao explica en su diario que había recibido una invitación a la reunión en la cual se aprobó la imposición de la ley, pero nunca

supo dónde iban a reunirse sus colegas ni cuáles eran los puntos por tratar: las maniobras de sus rivales habían logrado la exclusión del secretario general del Partido de las decisiones más substanciales¹⁰.

El 2 de junio unos 350,000 soldados del Ejército Popular de Liberación cercaron la Plaza de Tian'anmen, con la instrucción de “retomar la Plaza de los rebeldes a cualquier costo”¹¹ –los llamados “rebeldes” eran los estudiantes desarmados–. Entre las 10 de la noche del 3 de junio y el mediodía del día siguiente, el ejército cumplió la orden. No hay cifras confiables de las víctimas, pero las estimaciones más honradas cifran los muertos entre 400-800¹².

“La gente había esperado una represión, pero nunca habían contado con una masacre; la gente había dirigido su crítica y su protesta hacia el gobierno, pero nunca habían considerado al gobierno un enemigo hasta la muerte. Podríamos hacer la siguiente analogía: la gente veía el gobierno como una figura paterna que es terca, despótica y acostumbrada a hacer de todo. Pero nunca pensaron que este padre podría matar a sus propios hijos. La ilusión de una familia se volvió cenizas en un instante...”¹³.

⁸ Li Peng, 61 años, primer ministro y miembro del Comité Permanente del Buró Político; Yao Yilin, 72 años, vice primer ministro y miembro del Comité; Yang Shangkun, 82 años, Presidente del Estado; Chen Xitong, 59 años, alcalde de Beijing.

⁹ Mientras la secuencia de los eventos está ampliamente documentada y publicada, la publicación del diario secreto de Zhao Ziyang (Zhao, 2009) ilumina las dinámicas dentro del círculo cerrado del alto gobierno.

¹⁰ Zhao, 2009, p. 32.

¹¹ Lynch, 2006, p. 52.

¹² Kristof, Nicholas D., periodista del *New York Times*, el 21.06.1989: www.nytimes.com/1989/06/21/world/a-reassessment-of-how-many-died-in-the-military-crackdown-in-beijing.html (Consultado: 21.09. 2009).

¹³ “人「料」到了「」，但完全「有」料到屠「」；人「政府」有批「和」抗「」，但「有」把政府「成死」。「也」可以作「」的比「」：人「把」政者看作「固」、「」，「」于包「一切」的大家「」，但万万「有」想到「家」「要」「自己的」「」。一家人的幻「瞬」「灰」「烟」「...”XU 2009, p. 2 [Traducción del autor].

INTERPRETACIONES ENTONCES Y AHORA

Los eventos de abril-junio 1989 tuvieron un impacto profundo en la academia occidental, principalmente de los Estados Unidos: los años 80 habían visto un crecimiento importante de la investigación sobre la política de la China contemporánea, y un alto nivel de entusiasmo por la emergencia de la sociedad civil en China y las perspectivas de reforma política. No es sorprendente, entonces, que la represión militar del movimiento produjo una verdadera avalancha de artículos, monografías y libros editados sobre los orígenes, el desarrollo, y las secuelas de la tragedia del 4 de junio, titulada por Baum “la sapiencia del repudio”¹⁴. Dentro de China, cayó un silencio total sobre la comunidad académica.

En los meses que seguían a los eventos de Tian'anmen del 1989, la mayoría de los vaticinios por parte de los analistas tanto chinos como extranjeros concurría en que el PCCh iba caer dentro de poco. Se pensaba que la represión del movimiento estudiantil que se vio en Beijing (pero que ocurrió también en muchas de las ciudades principales de China) no iba ser posible en el largo plazo. El movimiento democrático era tan fuerte, el resentimiento público a la corrupción, la ineficiencia y el

autoritarismo del gobierno era tan grande, y la tendencia global contra los gobiernos comunistas (muchos de los cuales cayeron más tarde este mismo año) era demasiado profundo para que China, aislada, pudiera resistir. La educación socialista había fracasado, los fundadores de la República Popular, envejecidos y anacrónicos, habían perdido su autoridad moral y la legitimación de liderar el pueblo chino¹⁵. La nominación de Jiang Zemin, el secretario general de Shanghai, como secretario general del PCCh, parecía una selección provisional y débil¹⁶ sin la capacidad de reunir las facciones en conflicto dentro del partido.

El proceso de apertura y reforma económica encaminado en 1979 por Deng Xiaoping se veía como un fracaso y una calle sin salida después de Tian'anmen: a esta conclusión llegaron tanto los economistas como los proponentes de la democratización y del mercado libre. Las cifras de los años 1989 y 1990 demostraron una caída repentina de las exportaciones y de inversiones extranjeras, una inflación aumentada y el más bajo crecimiento económico en más de diez años, cerca de un 0%¹⁷, y los vientos políticos en el mundo dieron aliento a los exponentes de la supremacía de la ideología occidental de la democracia liberal¹⁸.

¹⁴ “Revulsion scholarship”: Baum, Richard. “Studies of Chinese Politics in the United States”, en ASH 2007, p. 157.

¹⁵ Por ejemplo: Mäding, Klaus. “Das Scheitern der politischen Erzieher”, en Menzel, 1990, p. 155.

¹⁶ Weiskopf, Michael: “New Chinese Party Chief Rose by Following Prevailing Political Winds”, *Washington Post*, 25.06.1989, p. A25, ref. Fewsmith, 2008, p. 1.

¹⁷ Hagemann, Ernst. “Öffnung mit Zugluft: Getrübe Aussichten in der Aussenwirtschaft”, en Menzel, 1990, p. 123.

¹⁸ Fukuyama, Francis. “The End of History?”, en *The National Interest*, verano 1989.

Todos estos pronósticos resultaron equivocados: el PCCh logró establecerse como líder legítimo y dinámico de la sociedad china; las diferencias dentro del Partido pasaron al segundo plano o fueron eliminados con la exclusión de Zhao Ziyang, y Jiang Zemin siguió en el centro del poder hasta 2003; los economistas y tecnócratas retomaron sus puestos como los principales consejeros del alto gobierno y el pueblo chino, asustado, exiliado o indiferente, se dedicó nuevamente a la producción de bienes y valores –los ingresos *per cápita* crecieron de unos US\$ 250 anuales en el 1989 a unos US\$ 1,200 en el 2006¹⁹–; los principales socios económicos de la República Popular reanudaron rápidamente sus inversiones e intercambios; y su sistema económico sin cambios significativos en los modos de gobernar se estudia hoy en día como un modelo viable, dentro y fuera de China. Inicios de 2009, un “jingle” hizo su aparición en los blogs chinos, que resume las cambiantes fortunas de las ideologías con respecto a China:

1949年只有社 主 才能救中 ；

[En 1949, sólo el socialismo pudo salvar a China].

1979年只有 本主 才能救中 ；

[En 1979, sólo el capitalismo pudo salvar a China].

1989年只有中 才能救社 主 ；

[En 1989, sólo China pudo salvar al socialismo].

2009年只有中 才能救 本主 。

[En 2009, sólo China puede salvar al capitalismo]²⁰.

Sin embargo, sobrevive en occidente una serie de prejuicios más sutiles, un escepticismo hacia los acontecimientos de la China contemporánea. Shambaugh los llama los tres errores principales del análisis occidental: (1) no existe reforma política en China, y el camino hacia el modelo democrático es inevitable; (2) el PCCh se sostiene en los dos pilares del crecimiento económico y el nacionalismo; (3) las múltiples tensiones socioeconómicas y regionales dentro de China se vuelven insuperables²¹. Bajo estos tres aspectos, muchos políticos y periodistas –los principales formadores de la opinión popular– siguen mirando a China como una anomalía histórica que no es viable, o en el caso contrario, que es una amenaza. Estas observaciones siguen predominando en la opinión pública, y sólo los estudios detallados del cambio *interno* del PCCh y del mundo académico en China pueden intentar una interpretación más abierta. La dificultad que enfrentan tanto los pensadores chinos como los analistas y escépticos afuera, se reduce al misterio de lo nuevo: “No existe un ejemplo previo –y por

¹⁹ Fewsmith, 2008, p. 2.

²⁰ Este “jingle” no tiene raíces identificables, y apareció en páginas chinas de internet y como mensaje de texto entre marzo y febrero de 2009.

²¹ Shambaugh, 2008, pp. 2-3, y en más detalle pp. 15-39.

consiguiente ninguna literatura secundaria—sobre las transiciones exitosas del leninismo. Así que China y el campo de los estudios políticos de China se encuentra en un territorio *sui generis*. Ejemplos previos de una transición del autoritarismo son insuficientes para explicar o predecir la evolución del PCCh”²².

Si sigue siendo difícil hacer pronósticos sobre China, podemos por lo menos examinar unos períodos históricos para mejor entender los motivos de su formación, para mejor entender su sociedad y su realidad política, y para poder formular mejores preguntas sobre su futuro. Los cambios son visibles e importantes, como lo expresó el filósofo Xu Youyu en Beijing en mayo de 2009, “el cuatro de junio no cambió el sistema política de China, pero sí cambiaron las condiciones básicas del pensamiento, y constituye un punto de inicio para el cambio del sistema político”²³.

EL PARTIDO COMUNISTA DE CHINA

Con el movimiento democrático destruido y la población silenciada, los líderes del Partido se enfocaron en el proceso de estabilización interna. La percepción prevalente era que los

“hard-liners”, los conservadores o “izquierdistas” dentro del Partido²⁴, habían salido victoriosos de los eventos: convencidos de que las reformas de Deng habían llevado al pueblo a dudar de la autoridad suprema del PCCh, es evidente que el prestigio de Deng entre sus colegas alcanzó su punto más bajo²⁵. Pero a diferencia del secretario general Zhao Ziyang, Deng era todavía considerado el “meollo” del Partido. Deng no se permitió un momento de respiro y se lanzó inmediatamente a reconstruir su posición dominante, el primer paso fue excluir a Zhao de las reuniones del Buró Político (efectivamente ya había dejado de tener esta función el 19 de mayo, el día en que inició un diálogo con los estudiantes en la Plaza). Más allá, se dedicó en los meses que siguieron a la reconstrucción de su imagen como el reformador de la República Popular, en contra de las tendencias del momento: tenía claro en su mente que las reformas económicas debían seguir adelante, que no iba a permitir que un grupo de jóvenes “soñadores” derrumbara su proceso de fortalecer y estabilizar la patria a través del proceso de las Cuatro Modernizaciones, tan inextricablemente identificados con su nombre, y tampoco iba a arriesgar un camino

²² “There is no previous example - and hence no secondary literature - on successful Leninist transitions. So China and the field of China political studies is into *sui generis* territory. Previous examples of authoritarian transition are not sufficient to explain or predict the evolution of the CCP.” Baum, Richard, en su conferencia “The Overseas Study of Contemporary China”, Universidad Fudan, Shanghai, 06.11.2005, citado en Shambaugh, 2008, p. 39 [Traducción del autor].

²³ “六四事件有改中国的政治制度，但中国政治制度的改革准了思想条件，是政治制度根本改革的起点。” XU 2009, p. 1 [Traducción del autor].

²⁴ Siendo el Partido Comunista, estos tres términos son intercambiables, y sus oponentes principales son los liberales o progresistas, pero no se deben confundir con la “nueva izquierda” que surge más adelante.

²⁵ Fewsmith, 2008, p. 22.

de reversa instigado por la facción izquierdista dentro del Partido. Sin embargo, la primera tarea era de mostrar unidad hacia el pueblo, y el 9 de junio, Deng lanzó un ataque áspero contra los manifestantes, en un discurso que se volvió lectura obligatoria para sesiones de estudio y discusiones políticas en todo el país, y que representaba claramente la interpretación oficial de los eventos: resumiendo los largos años de revolución que China había sufrido, enfatizaba la dificultad de relacionar estas experiencias con las turbulencias del presente. El movimiento suprimido por el gobierno, decía Deng, era nada menos que una “rebelión contra-revolucionaria”, y ni siquiera una rebelión de una conciencia nueva, sino “determinada por el ambiente político internacional y doméstico, inevitable e independiente de la voluntad humana”²⁶.

En el Cuarto Pleno del Decimotercer Comité Central del Partido, a finales de junio, aprobó la expulsión de Zhao y tres de sus asociados. Este proceso era una formalidad considerada importante después de las críticas por la manera cómo se había manejado la expulsión de Hu Yaobang dos años antes: Zhao pudo responder formalmente al reporte oficial del primer ministro Li Peng, pero el ambiente de las sesiones fue dominado por las acusaciones de Li Xiannian, y asumió el carácter de las denuncias durante la Revolución Cultural²⁷. Deng Xiaoping no participó activamente en

este proceso. Zhao perdió todas sus funciones y fue detenido en su propia casa en un callejón de Beijing, donde siguió aislado hasta su muerte en 2005. Los documentos de esta sesión (no todos han sido publicados) revelan unas rupturas profundas en el corazón del partido²⁸.

Fewsmith describe, en vívido detalle, los conflictos internos que definieron los siguientes dos años, durante los cuales los conservadores, liderados por Chen Yun, Li Peng y el jefe del Departamento de Propaganda del Partido, Wang Renzhi, intentaron resucitar la ideología marxista y volver a una economía de mayor control estatal; se estableció Jiang Zemin, el nuevo secretario general (y a partir del 1993 presidente de la República) como una fuerza estabilizante, sus lealtades cambiaron de la facción conservadora a la mentalidad dengista de modernización y reforma económica; saltó Zhu Rongji de su posición en Shanghai a la cima del poder en Beijing; y todo esto en el clima internacional en el cual cayó un gobierno comunista tras otro, la Unión Soviética vivió un breve golpe de Estado seguido por el derrumbe completo, y muchos países occidentales impusieron sanciones contra el gobierno en Beijing. Deng, ya de 85 años a finales de 1990, sintió una frustración grande: “Nadie me está escuchando”, se lamentaba, y decidió viajar al sur del país en búsqueda de un público más abierto para relanzar su programa de liberalización económica, presentando en

²⁶ Citado en Spence, 2000, p. 744.

²⁷ Zhao, 2009, pp. 39-44.

²⁸ Fewsmith, 2008, pp. 30-36.

1991 discursos en Shanghai, e inicios de 1992 en Shenzhen²⁹.

A partir del 1992, China había retomado su curso de reforma iniciado por Deng: en el Decimocuarto Congreso del Partido, en octubre de ese año, logró la consolidación de la política de reforma económica en manos de sucesores confiables y fuertes que podían garantizar la continuidad del camino del “socialismo con características chinas” después de su muerte. De ahí inició el fascinante y complejo proceso analizado por Shambaugh. Su estudio muestra con contundente claridad que los eventos de 1989 en China y el posterior colapso de los partidos comunistas de la Unión Soviética y Europa Oriental llevaron al PCCh a hacer una valoración sistemática de las causas de estos partidos, y los desafíos internos y externos propios. El estudio revela un proceso de introspección y debate intenso, y en cierta medida más maduro y más incisivo que muchos análisis por parte de los observadores occidentales. Se guiaron por el lema de Deng “La práctica es el único criterio de la verdad” y la actitud expresada por el economista Fang Sheng, cuando animó a “absorber ciertos puntos de vista, modelos y métodos de las teorías económicas burguesas contemporáneas”³⁰, en efecto, una llamada pública a todos sus colegas universitarios de retomar la interacción proactiva con las entidades responsables del gobierno.

Al mismo tiempo hay que reconocer que los ideólogos comunistas siguieron presentes, y la cultura de la sospecha hacia las intenciones malévolas de los poderes occidentales, sobrevivían en la mente y en la retórica de muchos análisis de los años 90. En una conversación con el ex-presidente estadounidense Richard Nixon, Deng se quejó de que “los Estados Unidos estuvieran demasiado involucrados” en el movimiento estudiantil³¹. Los analistas chinos concurren en que las “Revoluciones Coloradas” en Georgia, Ucrania y Kirguistán no habrían ocurrido sin los esfuerzos subversivos de actores estadounidenses³². La interacción aumentada con los partidos social-democráticos de Europa Occidental les mostró un movimiento igualmente en crisis y en la búsqueda de nuevas direcciones: el partido Labour en Gran Bretaña y la SDP en Alemania, por ejemplo, habían recientemente sufrido derrotas electorales, y los chinos observaron con mucho interés cómo estos partidos “hermanos” se alejaron de la base tradicional de los sindicatos, de su fe en la nacionalización de los servicios públicos, de su priorización del Estado de bienestar, de su rechazo de las fuerzas del mercado, etc. Observaron el mismo pragmatismo que era el espíritu del pensamiento de Deng Xiaoping: la percibida necesidad de los partidos de la izquierda de aceptar ciertos elementos del capitalismo globalizado para alcanzar o mantener una posición de poder.

²⁹ Ibid., pp. 44-56.

³⁰ Ibid., p. 65.

³¹ Ibid., p. 46.

³² Shambaugh, 2008, pp. 87-90.

Los aprendizajes y deliberaciones internas durante los años 90, animado por el intercambio cada vez más amplio con los intelectuales en las universidades, los “think tanks” e incluso en el Partido mismo, permitieron el desarrollo de unas direcciones firmes para renovar el PCCh y sus políticas. La preocupación principal era cómo el Partido podía evolucionar de un partido revolucionario a ser un partido de gobierno, en otras palabras, cómo podía seguir en su camino como gerente del proyecto económico tan exitoso, cuando ya se había evanecido la justificación ideológica del Marxismo-Leninismo-pensamiento Mao Zedong. A los pocos días del golpe abortivo de Moscú, en agosto 1991, un grupo de jóvenes intelectuales liderados por Yang Ping³³ publicó un artículo titulado “Respuestas realistas y opciones estratégicas para China luego del trastorno soviético”, dando una coherencia al *neoconservatismo*³⁴ que se volvió una de las dos hebras dominantes del pensamiento político en la China de los años 90. Estos pensadores criticaron las dos tendencias extremistas observadas: por un lado el “socialismo utópico” de la vieja guardia comunista, por el otro lado el “capitalismo utópico” con sus reformas radicales, su idealización del modelo estadounidense y su potencial destructivo para la sociedad china.

Otras tendencias intelectuales crecieron durante este período, pero en su esencia, el neoconservatismo sirve para caracterizar las políticas de la tercera generación de líderes, alrededor del nuevo “meollo” del Partido, Jiang Zemin, e incluso sus sucesores, Hu Jintao y Wen Jiabao, las cabezas del gobierno actual. Las prioridades del PCCh contemporáneo se pueden resumir en dos pilares: la dimensión organizacional, consolidar la institución del Partido, mejorar la disciplina interna y reducir la corrupción, incrementar la democracia interna y el diálogo con consultores externos, aumentar la competencia de los cadres y transformar el liderazgo —y la dimensión de liderazgo nacional—: cuando el primer ministro Wen, en 2007, resaltó programas que se dirigían a los pobres, el sector rural, el medio ambiente, el desarrollo equilibrado de las regiones, el consumo energético, los servicios sociales, los gastos públicos, la corrupción y la reforma de las empresas estatales, estaba hablando precisamente de las preocupaciones principales del público chino, así no se puede decir que el PCCh actual está “desconectado” de los asuntos de su pueblo³⁵. Podemos llamar este pensamiento un “autoritarismo populista” o describirlo como un “Leninismo consultativo”³⁶, pero es indu-

³³ Yang Ping era director de la sección ideológica y teórica de la revista importante *China Youth Daily*. Traducido por David Kelly y citado y discutido en Fewsmith, 2008, pp. 109-112. El documento no era destinado originalmente para el consumo público, pero alcanzó rápidamente una amplia circulación.

³⁴ *xin bao shou zhu yi* 新保守主义, también traducido “New Conservatism”, con el fin de diferenciarlo del neoconservatismo estadounidense, con el cual contrasta.

³⁵ Shambaugh, 2008, p. 169.

³⁶ El primero de estos términos es de Bruce Dickson, citado en Shambaugh, 2008, p. 170; el segundo es de Richard Baum, *ibíd.*, p. 175.

dablemente un camino nuevo, un gigantesco experimento práctico y teórico.

LOS INTELLECTUALES CHINOS

Al descartar categóricamente el romanticismo predominante en los primeros análisis del movimiento estudiantil de Tian'anmen, el filósofo Xu Youyu describe la situación intelectual del momento de la siguiente manera: "Es muy claro que [en 1989] los intelectuales eran aficionados de la lectura abstracta y del debate intelectual sobre los derechos humanos [propuesto por Fang Lizhi], pero carecían de cualquier estrategia o capacidad seria de deliberación para enfrentar los problemas reales de la sociedad"³⁷. Como hemos visto, esta "irrelevancia generalizada" de la comunidad intelectual³⁸, exacerbado por los actos del 4 de junio, contrasta fuertemente con la intensidad del debate político y ideológico dentro de Zhongnanhai³⁹. Un motivo por esta irrelevancia o al menos desorientación de la comunidad intelectual china en los años 80 se puede identificar en la disminución de su valoración en la sociedad y, por consiguiente, su auto-estima en

esta época. Mientras la tradición confucianista ubica a los *cognoscenti*, los "scholar-officials", encima de todos los otros componentes de la sociedad, y se puede argumentar que incluso en el maoísmo se expresó un respeto por los académicos, a veces inverso, como en las campañas políticas de 1957 y a partir de 1966, las cuales expresaban más bien un miedo del poder inherente en el trabajo intelectual, pues los cambios económicos de los años 80 significaron para ellos, en términos prácticos, una disminución de sus ingresos comparado con otros grupos, y una falta de interés en sus ideas y su ética por parte de la sociedad y las entidades políticas⁴⁰.

Pero en 1992-93, cuando se despertaron los intelectuales del ensueño de las campañas propagandistas contra la liberalización burguesa, las realidades chinas y globales habían cambiado radicalmente, y tanto los retos como los intereses y las corrientes intelectuales eran otros. Se evolucionaron ideas de los años 80, pero nuevas influencias y nuevas percepciones crearon nuevas direcciones. Otra vez Xu Youyu:

³⁷ Xu, 2009, p. 3: "一群知识分子在北京都「屋聚」，方「之」到「提出」要「取人」，接着是全「雀无」，陷入一「」的沉默。". Las metáforas son difíciles de traducir, una característica del estilo del pensamiento crítico sinófono, lleno además de citas de la literatura de los últimos tres mil años, que constituye una diferencia retórica con las tendencias anglófonas.

³⁸ Fewsmith, 2008, p. 21.

³⁹ Zhongnanhai es la sede y el conjunto de residencias de los líderes chinos, comparable entonces con la Casa Blanca.

⁴⁰ En 1991-2 cuando yo estudié en la Universidad de Renmin de Beijing, muchos profesores lamentaban su suerte con el comentario, *jiaoshou, yue jiao yue shou* 授, 越「越」瘦, un juego de palabras con caracteres homófonos: "siendo profesor, más uno enseña más uno enflaquece." Y muchos salieron a la calle a vender paletas y dulces, con la notable excepción de los economistas.

“Veinte años después, la situación ha cambiado radicalmente, porque en estos veinte años, la esencia del pensamiento chino se ha transformado: de la abstracción a lo concreto, de la compasión abstracta a las directivas políticas. La esencia del conocimiento también se ha transformado: del espíritu de las humanidades hacia la ciencia social, de la filosofía y la estética hacia la economía, el derecho, la sociología, la ciencia política, etc.”⁴¹.

Otros elementos distinguen las actividades y actitudes intelectuales en los 80 versus los 90: a partir de la apertura y reforma a finales de los años 70, la dirección indicada por Deng Xiaoping era claramente un rechazo público de las herencias culturales chinas y la adopción de los aprendizajes de occidente, y combinado con el nuevo y tentador acceso al mundo afuera, el consumo fue total: no solamente en el pensamiento económico y las ciencias, sino también en las artes gráficas, la música, la cinematografía, la filosofía, la literatura, la moda y la comida. El freno que puso Tian'anmen llevó, en los 90, a un redescubrimiento de la

tradición y los valores intelectuales propios. Esta tendencia se expresaba, por un lado, en un nuevo nacionalismo y un rechazo de las ideas foráneas en su totalidad⁴², e influía mucho en el pensamiento de la “Nueva Izquierda”⁴³, pero más importante, reivindicaba a los valores del confucianismo que sobreviven en las palabras de Mencius (327-289 a.J-C.): que el pensador chino “tiene responsabilidad personal por todo bajo el Cielo”⁴⁴, una idea que tiene un marcado impacto espiritual sobre el trabajo de los intelectuales chinos. Es por esta idea que el trabajo intelectual chino es intrínsecamente identificado con el interés público, más que el interés en su propio desarrollo profesional. Esta preocupación no excluye la posibilidad de adoptar o ingerir, de una manera ecléctica, algunos conceptos y teorías occidentales, una actitud que el autor Lu Xun denominó *nalai-zhuyi* 拿「主」, en inglés “appropriatism”⁴⁵, pero esta conciencia de los pensadores chinos modernos les permite realizar la “unidad del cielo y de la humanidad” en su reflexión (sintética) que contrasta con la “división entre el

⁴¹ Xu, 2009, p. 2.

⁴² Los más radicales pensadores nacionalistas incluyen Song Qiang y Qiao Bian con su libro *Zhongguo keyi shuo bu* 中「可以」不 [China puede decir no] de 1999, y también Wang Xiaodong, Fang Ning, y Yan Xuetong.

⁴³ La denominación de los pensadores de la corriente de la “Nueva Izquierda” suele ser usada en un sentido de desprecio, por sus oponentes. Los protagonistas principales de esta corriente son Wang Hui de la Universidad Tsinghua, Wang Shao Guang, profesor de la Chinese University of Hong Kong, Cui Zhiyuan, Gan Yang y Huang Ping.

⁴⁴ *yi tian xia we ji ren* 以天下「己」任, citado por Davies, 2007, p. 18. El concepto de *tianxia* 天下 es central en el pensamiento chino, hoy especialmente en la discusión de la teoría de las relaciones internacionales, y se refiere en primer lugar a la esfera geopolítica china, es decir, Asia Oriental, pero varía en su interpretación desde “el interés nacional chino” hasta un concepto paralelo a la llamada “universalidad” en el pensamiento occidental.

⁴⁵ El intelectual prominente Li Shenzhi, entre otros, lo retoma sesenta años después, en 1994, ref. Davies, 2007, pp. 24-25.

cielo y la humanidad”, la deliberación analítica de occidente⁴⁶.

En cuanto se formaron corrientes de pensamiento teórico, el gobierno prestó cada vez más atención, a veces absorbiendo sus ideas, a veces buscando la interlocución, y a veces suprimiéndolas. Fuera de China perdura la idea de que el discurso es censurado por el Estado. Esto es parcialmente cierto, son muchos los intelectuales que han sido intimidados, exiliados o encarcelados, y como en otras sociedades del mundo existe en China un alto grado de autocensura: el Departamento de Propaganda del PCCh hace su parte, observando el internet y las actividades dentro de las universidades, pero los académicos, igual que los periodistas, artistas y cineastas, conocen los límites y su riesgo personal. Pero paradójicamente, como lo resalta Leonard, “el poder del intelectual chino es amplificado por el sistema político represivo donde no existen partidos de oposición, ni sindicatos independientes, ni desacuerdos públicos entre políticos, y donde los medios existen para apoyar la armonía social en vez de promover la responsabilidad política⁴⁷”. Y, adicionalmente, como el Partido perdió en 1989 su legitimación ideológica, se ha expandido un vacío ideológico y moral en la sociedad

al mismo tiempo que el engrandecimiento exponencial de la clase medianamente bien acomodada⁴⁸ empieza a buscar sustanciar su vida con ideas. Una parte de este vacío se puede llenar con la retórica nacionalista, con sectas cristianas, el Falun Gong y un renacimiento de las religiones tradicionales, pero es evidente y lógico que el gobierno busque el diálogo de ideas, y se asocie públicamente con algunos de los creadores de ideas, para satisfacer –y coordinar o supervisar– esta nueva tendencia.

En los últimos años, el Partido se ha enfocado en una resurrección del pensamiento político más venerado en la tradición china: el confucianismo. En febrero 2005, el presidente Hu Jintao pronunció: “Confucio dijo, la armonía es algo que se debe valorar” y a los pocos meses instruyó a sus cadres de meterse a construir una “sociedad armoniosa”⁴⁹. Desde entonces, esta retórica se ha amplificado para hablar de un “mundo armonioso”, y una expresión de esta idea visible en todas partes del mundo es el establecimiento de los institutos Confucio para promover la lengua y la cultura china en el mundo entero. El nuevo confucianismo se ha vuelto una ideología oficial, sin modificar las siglas del Partido.

⁴⁶ Li (ibíd., p. 26) deduce de esta diferenciación entre diversas partidas teóricas que el pensamiento chino se enriquece y crece, mientras el pensamiento moderno occidental corre el riesgo de quedarse espiritualmente deficiente, debido en parte al etnocentrismo en la tradición de Max Weber, ref. Liu Dong, ibíd., p. 37.

⁴⁷ Leonard, 2008, p. 17.

⁴⁸ Se estima que China logró en el espacio de sólo una generación, con su política de reforma económica, levantar quinientos millones de humanos de un nivel de pobreza a un nivel “medianamente bien acomodado”, un dato sin precedentes en la historia de la humanidad.

⁴⁹ Citado por Bell, 2007, p. 9.

REFLEXIÓN FINAL

El alcance de este artículo no permite exponer la riqueza de corrientes de pensamiento chino de los últimos veinte años, y todavía menos la totalidad de personajes inspirando y desarrollando estas corrientes, pero esperamos haber aclarado que la actividad intelectual en la República Popular China es prolífica, y que su autonomía de pensamiento está abriendo nuevos horizontes en áreas anteriormente declaradas “cerradas” o plenamente definidas en un mundo dominado por los valores de occidente.

En la tradición de la Era de la Ilustración en Europa —y del intento abortivo en el Movimiento de la Nueva Cultura (1915-1920)— se están formulando hoy en China nuevos conceptos de la realidad y de la elusiva búsqueda por la verdad. Mientras el Partido Comunista sigue abriéndose y apoyando estas nuevas ideas, identificando su lugar y su aplicación en la sociedad, logrará una transformación segura y gradual con el pueblo de China.

BIBLIOGRAFÍA

- Ash, Robert, et ál. (eds.). (2007). *China Watching: Perspectives from Europe, Japan and the United States*. New York, Routledge.
- Bell, Daniel A. (2008). *China's New Confucianism: Politics and Everyday Life in a Changing Society*. Princeton University.
- Davies, Gloria. (2007). *Worrying About China: The Language of Chinese Critical Inquiry*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fathers, Michael & Andrew Higgins. (1989). *Tiananmen: The Rape of Peking*. London, Independent.
- Fewsmith, Joseph. (2008). *China since Tiananmen (2.ed.)*, Cambridge University Press.
- Leonard, Mark. (2008). *What Does China Think?* London: Harper Collins.
- Lynch, Michael. (2006). *Modern China*. London, Hodder Education.
- Menzel, Ulrich (ed.). (1990). *Nachdenken ueber China*. Frankfurt, Suhrkamp.
- Shambaugh, David. (2008). *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*. University of California Press.
- Spence, Jonathan D. (1990). *The Search for Modern China*. London, Hutchinson.
- Xu Youyu 徐友 友. (2009). “Cong 1989 dao 2009-Zhong guo er shi nian si xiang yan jin” 从1989到2009—中国二十年思想演变 (Desde 1989 a 2009: 20 años de evolución del pensamiento chino) publicado en línea 16.05.2009. www.peacehall.com/news/gb/pubvp/2009/05/200905160630.shtml
- Zhao Ziyang. (2009). *Prisoner of the State: the Secret Journal of Zhao Ziyang*. New York, Simon & Schuster.

Creutzfeldt, Benjamín.

“Tian'anmen veinte años después: la evolución del análisis académico y debate político en China”, en *Oasis*, 2009, núm. 14, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 185-198.

Capítulo

3

TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

**Posmodernismo y constructivismo: su
utilidad para analizar la política exterior
colombiana**

Leonardo Carvajal H.

Posmodernismo y constructivismo: su utilidad para analizar la política exterior colombiana*

Leonardo Carvajal H.

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

Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: leonardo.carvajal@uexternado.edu.co

El parroquialismo que históricamente ha sido característico de la sociedad colombiana ha tenido como una de sus consecuencias que la producción académica sobre la política exterior colombiana sea reducida y que el uso de las principales teorías de las relaciones internacionales como instrumentos de análisis de las políticas exteriores de los sucesivos gobiernos sea prácticamente nulo en el país. Tal situación ha derivado en que la pequeña comunidad académica local en esas materias haya repetido, a lo largo de los años, varios lugares comunes que no han sido debidamente debatidos y cuestionados, y que, como consecuencia de lo mismo, las administraciones presidenciales no hayan recibido insumos, críticas, análisis y propuestas de políticas en asuntos de política exterior que pudieran tener impactos funcionales en materia de la inserción del país al sistema internacional.

Por lo tanto, la combinación de unos gobiernos sin referentes conceptuales en la materia y una raquítica comunidad académica en asuntos internacionales ha derivado en políticas exteriores clientelizadas y no profesionalizadas; reactivas y no planificadas; concentradas geográfica o temáticamente y no diversificadas en una y otra materias; gubernamentales y no estatales, ni mucho menos societales; fragmentadas y no cohesionadas; personalizadas y no institucionalizadas; y, entre otros tantos problemas, focalizadas en las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, en desmedro de un recomendable dinamismo y protagonismo en los escenarios multilaterales.

Anima este ejercicio, entonces, el hecho de que en Colombia han primado las lecturas coyunturalistas de la política exterior y por tal motivo resulta necesario ofrecer análisis estructurales, teóricos y conceptuales de al-

* Artículo entregado el 4 de noviembre de 2009. Aceptado el 10 de diciembre de 2009.

gunos aspectos de las políticas exteriores de los gobiernos en el país a través, en este caso, de teorías alternativas de las relaciones internacionales tales como el posmodernismo y el constructivismo de Alexander Wendt¹.

EL POSMODERNISMO: ¿ALTERNATIVA EXPLICATIVA O CALLEJÓN SIN SALIDA?

La crisis orgánica del capitalismo, el fin de la guerra fría y la globalización o mundialización de los fenómenos sociales, políticos y económicos, fueron las coyunturas específicas que enmarcaron el surgimiento del discurso posmoderno en las ciencias sociales en general (incluidos los estudios de relaciones internacionales). En ese momento de la historia de la humanidad, algunos autores plantearon que tal época se caracterizaba por el triunfo del paradigma liberal occidental (en esta corriente, se trataba, a decir de Fukuyama, del acceso al espíritu universal previsto por Hegel, del “fin de la historia” como lo llama el politólogo estadounidense de origen japonés). Mientras, por otra parte, en franco antagonismo con la lectura anterior, el período en cuestión fue entendido como uno en el que llegaban a su final las utopías globalistas de la humanidad (a propósito de la crisis del socialismo y, por reflejo, del capitalismo occidental que se le enfrentaba). En esta línea argumentativa, a la par con la debacle del experimento socialista, el

modelo capitalista se supuso entonces reemplazado por el advenimiento de la era posmoderna (o postindustrial, o posmaterial).

En ese escenario de ruptura y transición como el descrito (con vigencia a principios de la década del 90 del siglo anterior), se presentó un claro estado de indeterminación, indefinición, inestabilidad, incoherencia, y, en últimas, de anarquía, que imprimió a la teoría posmoderna (o “metateoría”) esos mismos atributos: una suerte de “torre de Babel” en la que cada autor crea su propio lenguaje “científico”. De hecho, la misma idea de “teoría metacientífica” representó un esfuerzo del posmodernismo por abandonar los patrones y supuestos fundamentales del concepto ortodoxo de ciencia². De hecho, valga aclarar, aquí se hace uso de la palabra “teoría” sólo por no encontrar mejor manera de calificar el pensamiento posmodernista, porque los mismos pensadores posmodernos rechazan cualquier idea de cuerpo conceptual coherente o estructurado que remita a la noción tradicional de, valga decir positivista y racional, de ciencia.

La “nueva filosofía” de la ciencia que representa el posmodernismo, es el núcleo del llamado “Tercer Debate” en relaciones internacionales que tiene lugar desde comienzos de los años 80, y cuyos elementos característicos son: la introducción del “paradigmatismo”, esto es, que aboga por la no unidad o consenso teórico; el “perspectivismo” como una negativa a los

¹ Alexander Wendt. (1992). “Anarchy is What States Make of it. The Social Construction of Power Politics”, en *International Organization*, vol. 46, pp. 129-177.

² Ver, Yosef Lapid. (1989). “The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era”, en *International Studies Quarterly*, vol. 33, No. 3, septiembre.

imperativos de acumulación, progreso lineal, comprobación empírica y generalización que impulsa la ciencia racionalista; y el “relativismo”, entendido no como la validez de todo, sino como la crítica a las lógicas que propugnan por las verdades absolutas, la racionalidad comprehensiva y la objetividad científica³.

En suma, la corriente del Tercer Debate aboga por la superación de los esquemas rígidos de concebir, conocer, aprehender o aproximarse a las temáticas internacionales. En desarrollo de ese objetivo, el posmodernismo: a) a cambio de la idea positivista de racionalidad como lógica científica, rescata el subjetivismo, la abstracción, los sentimientos e inclusive la irracionalidad como instrumentos funcionales en la generación de conocimiento; b) contra los imperativos de acumulación y de unidad teórica, el pensamiento posmodernista (que esta acepción sería pospositivista) reivindica el pluralismo teórico y conceptual, y en este sentido, lo verdaderamente importante es el disenso y no el totalitarismo teórico-conceptual; y c) en lugar de la unidad en las herramientas metodológicas que define la ciencia positivista, el discurso posmoderno pretende liberar a la teoría de la rigidez de la observación, la corroboración empírica y la generalización de conclusiones, para así, al contrario, dar paso al

reconocimiento de la diversidad de realidades y de “conocedores” de éstas, así como a la extrema complejidad del mundo que se analiza⁴.

La relevancia específica de la escuela posmoderna en lo atinente a la política exterior colombiana reside en que resalta la diversidad y lo “micro” como características fundamentales al momento de analizar, e inclusive diseñar y ejecutar políticas internacionales que nos conduzcan a hacer realidad en el futuro la implementación de una suerte de “política exterior para y desde la sociedad” y no, como sucede hasta ahora, “para y desde el Estado y el gobierno”. En el plano de la utilidad académica de los estudios posmodernos cabe anotar la necesidad de abordar el análisis de la política exterior teniendo en cuenta las premisas de que el Estado es un ente con fracturas y escisiones (y no unitario y monolítico); y que las políticas y sus resultados casi nunca responden a lógicas racionales (sino a procesos de carácter no-lineal).

En efecto, en los estudios sobre política exterior colombiana tradicionalmente se ha partido de dos fáciles y rápidas presunciones: la primera, que la política exterior del país es un conjunto de políticas coherentes, racionales y planificadas que sirven el interés nacional; y segundo, que la responsabilidad de su diseño

³ Ver *Ibíd.* En relaciones internacionales se conoce el “Primer Debate” como la discusión teórica de los años 20 y 30 del siglo XX entre las corrientes idealistas y realistas; el “Segundo Debate” hace alusión a la contradicción de los años 50 entre científicos (o “behavioristas”) y tradicionalistas; mientras que el “Tercer Debate” alude a las discusiones teóricas y conceptuales entre el posmodernismo y las aproximaciones de carácter racionalista y científico de las relaciones internacionales.

⁴ Ver *Ibíd.* Sobre el aspecto último, Mario Payeras plantea que “el futuro ya no es oscuro, sino sólo complejo”. Citado por Ronaldo Munck. (2000). “Postmodernism, Politics and Paradigms in Latin America”, en *Latin American Perspectives*, Issue 113, vol. 27, No. 4, July, p. 11.

y ejecución recae en un Estado de carácter monolítico y racional. Pero de inmediato saltan a la vista los problemas que subyacen a tales dos presunciones: ni el Estado, ni tampoco el ejecutivo, pueden entenderse como una suerte de “caja negra”, en tanto compacta y monolítica, que toma decisiones con base en la racionalidad, porque el uno y el otro presentan, por su propia naturaleza política, fisuras internas, divisiones organizacionales, pugnas interpersonales y organizacionales, visiones diversas sobre el “interés general”, y concepciones disímiles sobre la mejor forma de atender las necesidades nacionales en el exterior. Por lo tanto, la política exterior resultante de una situación como la descrita no puede ser por definición ni racional, ni coherente, ni organizada. En ese sentido, resulta fundamental adelantar estudios académicos que superen, con base en la evidencia y lectura juiciosa de los acontecimientos de los últimos años en materia de política exterior, esas dos lecturas tradicionales y muestren, con mayor justeza frente a la realidad, la forma como se toman decisiones en esa materia.

Pero no sólo resulta evidente que no son entes de carácter monolítico ni el Estado ni el ejecutivo, sino que también resulta problemático aproximarse a la llamada “sociedad civil” como si se tratara también de una institución nacional organizada, coherente, racional (en el sentido de tener objetivos claramente ajustados a fines preestablecidos), o coordinada. Una

lectura de ese tipo implicaría desconocer lo que parece obvio y, si se quiere, natural: que la supuesta “sociedad civil” no existe en términos de una organización con actores que comparten visiones sobre las problemáticas del país y la forma de abordarlas, sino todo lo contrario, que está compuesta por múltiples actores, con diversas posiciones, aproximaciones, formas organizativas, lecturas de la realidad, concepciones sobre el interés nacional, tipos de relacionamiento con el Estado y el gobierno y, por ende, urge abordarla desde una perspectiva que la entienda como diversa en opiniones, compuesta de manera múltiple, no necesariamente racional, y plagada de fisuras y desencuentros. Con base en lo anterior, entonces, habría que referirse en adelante a esos mismos temas en forma plural: actores tomadores de decisiones, sociedades civiles, políticas exteriores, intereses nacionales, grupos de presión, organizaciones de intereses, entre otros.

LA TEORÍA CONSTRUCTIVISTA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: UNA SÍNTESIS DESDE WENDT

El marco en el que se desarrolla la teoría constructivista es el debate entre neorrealistas e institucionalistas liberales en torno a si la acción estatal está influida por la estructura (llámese la “anarquía” de Waltz⁵ o el “equilibrio de poder” de Morgenthau⁶), o por *el proceso* (la interacción y el aprendizaje) y *las instituciones* (como

⁵ Ver Kenneth Waltz. (1988). “Estructuras políticas, órdenes anárquicos y equilibrios de poder”, *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, GEL.

⁶ Ver Hans J. Morgenthau. (1986). *Política entre las naciones*, Buenos Aires, G.E.L.

lo plantean, por ejemplo, Keohane y Martin⁷). En este debate Wendt plantea que las instituciones internacionales sí pueden transformar las identidades y los intereses estatales.

El asunto fundamental que busca abordar el constructivismo es precisamente la forma como tiene lugar la configuración social de la subjetividad, y en esa línea atiende dos asuntos que ignoran el realismo y el neorrealismo, cuales son el proceso de la formación de la identidad y los intereses de los países en el escenario internacional. Mientras las aproximaciones sistémicas como la del neorrealismo de Waltz fundamentan sus argumentos en la economía, el constructivismo propone una aproximación “socio-sicológica” en la cual las identidades y los intereses operan como la variable central.

Wendt argumenta, en contra del presupuesto neorrealista, que el comportamiento de los estados en el sistema internacional (en un sistema que llama de “auto-ayuda” y “auto-interés”) está dado de manera “exógena” al proceso, en tanto resulta de una situación que se deriva automáticamente de la anarquía (que es definida por Waltz como la forma de orden que caracteriza al sistema internacional, en comparación con la “jerarquía” característica de los sistemas domésticos)⁸. La forma en que se opone a esa suposición neorrealista es

a través de argumentar que la característica de la “auto-ayuda” y las políticas de poder no son producto ni lógico ni causal de la anarquía (como se argumenta en forma “racionalista”), sino que el sistema internacional de la anarquía ha sido construido a través de un *proceso* y no derivado automáticamente de una *estructura*. Esto es, se plantea que la estructura no tiene existencia independiente del proceso, como argumenta Waltz en su teoría de que el sistema internacional de la anarquía se asemeja a la formación del mercado, en el cual la suma de las decisiones individuales de los actores económicos dan forma a una estructura superior que los controla⁹. Para los neorrealistas, en suma, “el sistema opera de tal manera que una suerte de mano invisible hace que todos los estados actúen para garantizar su supervivencia”¹⁰.

En esa línea de argumentación, se plantea que las políticas de poder que caracterizan al sistema internacional son verdaderamente instituciones construidas socialmente bajo el marco de la anarquía. Esta aproximación al asunto reformula lo planteado por Morgenthau, quien considera que el egoísmo y las políticas de poder, características del sistema internacional, son causa de la naturaleza humana (y por derivación, del Estado creado por el hombre), y también replantea la idea medular

⁷ Robert O. Keohane y Lisa Martin. (1995). “The Promise of Institutionalism Theory”, en *International Security*, vol. 20, No. 1, Spring, pp. 39-51.

⁸ Ver Waltz, *Op. cit.*

⁹ Ver *Ibíd.*

¹⁰ Alexandra Guáqueta. (2001). “Las relaciones USA-Colombia: una nueva lectura”, en *Análisis Político*, No. 43, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, p. 36.

de Waltz según la cual las políticas de poder y el egoísmo que practican los estados es definido por la estructura de la anarquía. La anarquía jugaría así un papel solamente “permisivo” en el análisis constructivista, pero no tendría el rol “determinista” que le asignan los neorrealistas. Desde la aproximación de Wendt, la anarquía no estaría dada automáticamente y su rol no sería el de una “mano invisible” que determina el comportamiento egoísta de los estados, sino que ella se entiende como construida socialmente “desde adentro” y no dada automáticamente “desde afuera”, esto es, como bien lo dice este autor constructivista, “la anarquía es lo que los estados hacen de ella”¹¹.

La importancia práctica de esta disquisición teórica es que tradicionalmente desde el realismo se asume que la estructura anárquica del sistema internacional está ya dada y que su efecto sobre el comportamiento de los estados es ineludible para los mismos, mientras que desde este nuevo análisis si el sistema internacional fue construido socialmente por los estados, éstos también tienen la posibilidad de alterarlo y reformarlo. De esta manera, “Wendt cuestiona el supuesto de la anarquía y todos sus corolarios al afirmar que la anarquía no tiene, necesariamente, porque producir estados-nación celosos de su supervivencia, que buscan maximizar toda acción y que sospechan de las acciones de los otros”¹².

Un principio fundamental de la teoría constructivista es que las personas se comportan hacia los objetos y frente a los demás individuos sobre la base de los significados que tales cosas y personas tienen para ellas. Por ejemplo, dice Wendt, el poder militar de los Estados Unidos tiene un *significado* diferente para Canadá que para Cuba a pesar de tratarse de países con similares posiciones estructurales en el sistema internacional. De hecho, prosigue el autor en cuestión, “la distribución de poder puede siempre afectar los cálculos de los estados, pero la forma como lo hacen depende de las expectativas y apreciaciones intersubjetivas, del ‘equilibrio de conocimiento’, las cuales determinan sus concepciones de sí mismo y de los otros”¹³.

Así como una persona tiene varias identidades ligadas a sus roles institucionales (v.gr. hermano, profesor, ciudadano), de la misma forma un Estado puede tener múltiples identidades como “soberano”, “líder del mundo occidental”, “poder imperial”, o en el caso de Colombia durante la mayor parte de la historia de las relaciones con los Estados Unidos, de “aliado incondicional” de la lucha antinarcóticos. Cada identidad se puede entender como una definición social del actor que se funda en las teorías que los actores sostienen colectivamente sobre lo que son ellos y los otros. A diferencia de los neorrealistas, en el constructivismo “no se hacen suposiciones acerca de los

¹¹ Wendt, *Op. cit.*

¹² Guáqueta, *Op. cit.*, pp. 45, 46.

¹³ Wendt, *Op. cit.*, p. 135, traducción libre.

intereses de los estados, sino que se estudia la manera como los intereses surgen y cambian, moldeados por los procesos de interacción. Se es lo que se es (se tiene una identidad X) por la forma en que se interactúa con los demás y por la forma de concebirse a sí mismo dentro de la interacción”¹⁴.

En las identidades se fundamentan los intereses, porque los actores no tienen intereses de manera independiente del contexto social en que se desenvuelven. Por supuesto, la ausencia o falla de los roles hace más difícil definir situaciones e intereses, y ello conduce necesariamente a una confusión de identidad, tal como puede argumentarse que sucedió con los Estados Unidos y con la ex Unión Soviética tras el fin de la guerra fría, época en la cual tuvieron que reconstruir sus identidades y definirse de nuevo desde otras percepciones de “amigos” y “enemigos”.

A la sumatoria de una serie de identidades e intereses agrupadas o estructuradas de manera relativamente estable las denomina Wendt “instituciones”, de las cuales afirma que se fundan en la socialización de los actores, y en su participación en el conocimiento colectivo, y por ello pueden ser definidas como “entidades cognitivas” que no existen independientemente de las ideas que tienen los actores sobre la manera como funciona el mundo. De esta definición se desprende el proceso de “institucionalización”, entendido como el proceso de internalización de las nuevas identidades e intereses que se construyan.

Plantea Wendt que las instituciones pueden ser de carácter “cooperativo” o “conflictivo”, y esta precisión es fundamental en tanto se suele pensar en las instituciones como ligadas exclusivamente a la cooperación. Por ello, la “auto-ayuda” (que según el neorrealismo es el comportamiento que caracteriza a los estados en el escenario internacional) puede considerarse como una institución que tiene lugar bajo la estructura de la anarquía (la forma de orden del sistema internacional según Waltz). Y los procesos de formación de las identidades dentro de la anarquía están definidos fundamentalmente por la preservación de la seguridad individual.

Las configuraciones sociales, dice Wendt, no son “objetivas” (como las montañas o los bosques), ni “subjetivas” (como los sueños), sino que se trata de “construcciones intersubjetivas”¹⁵. Esto quiere decir que es a través de las interacciones sociales recíprocas entre estados que se crean las estructuras sociales, y es con base en éstas que se definen los intereses y las identidades. Con este planteamiento queda claro que Wendt, a diferencia del determinismo estructural de Waltz, considera que la estructura está construida por el proceso y no lo contrario. Igualmente, es con base en ese planteamiento que la teoría constructivista asume que los denominados “dilemas de seguridad”, que deben enfrentar los países, no son producto de la anarquía ni del estado de naturaleza (es decir, que no se trata de una situación “exógena”), sino que tales amenazas

¹⁴ Guáqueta, *Op. cit.*, p. 45.

¹⁵ *Ibíd.*

mutuas se crean en el proceso de las interacciones entre los estados (de manera “endógena”). Así, entonces, esos “dilemas de seguridad” son verdaderas instituciones que son difíciles de cambiar, aunque también sea cierto que “las identidades y los intereses se constituyen a través de significados colectivos que siempre están en proceso (...) Si los estados se encuentran en un sistema de ‘auto-ayuda’ es porque sus prácticas delinearon ese sistema. Cambiando las prácticas cambiará el conocimiento intersubjetivo que constituye el sistema”¹⁶.

Wendt estima que los estados soberanos seguirán siendo los principales actores internacionales, y en ese sentido no cree en la existencia actual de una suerte de política “post-internacional”. Por ello, se podría decir que en este particular aspecto Wendt es realista, pero el autor difiere de esta corriente teórica en cuanto cree que las identidades y los intereses estatales pueden ser transformados colectivamente, en un contexto anárquico a través de varios factores (individuales, domésticos, sistémicos y transnacionales). En este sentido, Wendt plantea que las instituciones internacionales pueden cambiar las identidades y los intereses de los estados a través del ejercicio y la práctica estable de acciones de cooperación que generen confianza.

A este respecto, Alexandra Guáqueta señala que “el constructivismo resulta un enfoque especialmente atractivo para Colombia porque

formula preguntas acerca de su identidad, un debate que hasta ahora comienza a darse en círculos intelectuales. La identidad colombiana es producto de variables tanto internas como externas. Wendt afirma que la identidad puede alterarse por la interacción con otros por vía de la cooperación internacional, pero también a través de esfuerzos internos para transformar la identidad existente”¹⁷.

EL USO DEL CONSTRUCTIVISMO COMO REFERENCIA TEÓRICA EN LOS ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA: UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

En el año 2001 Alexandra Guáqueta publicó un análisis constructivista sobre el deterioro que sufrieron las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos durante la administración Samper Pizano (1994-1998), y la forma como se configuró la identidad de país “amenaza” que fue característica en este período. A este respecto la internacionalista colombiana plantea que dicha crisis en las relaciones binacionales se suele explicar, “desde las perspectivas tradicionales de las relaciones internacionales, como un problema de cooperación, más exactamente de falta de cooperación”¹⁸. Desde la óptica de esta autora “un neorrealista diría que el conflicto político entre Colombia y Estados Unidos en 1995-1997 fue un evento predecible si se tiene en cuenta la asimetría de poder (una cau-

¹⁶ Wendt, *Op. cit.*, p. 144.

¹⁷ Guáqueta, *Op. cit.*, p. 54.

¹⁸ *Ibíd.*, pp. 34, 35.

sa estructural) y la diferencia de intereses con respecto a la lucha antinarcóticos”¹⁹.

No obstante, en lo que hace a este primer conjunto de explicaciones basadas en el neorrealismo, Guáqueta argumenta desde el constructivismo que

“ni la asimetría de poder, ni la anarquía, pilar ontológico por excelencia del neorrealismo, son causas directas de conflictos. Por ejemplo, es útil recordar que Colombia y Estados Unidos sostuvieron relaciones políticas esencialmente armoniosas por más de setenta años bajo supuestas condiciones de asimetría de poder y anarquía, y que, incluso, fueron aliados cuando las drogas ya eran parte de la agenda bilateral”²⁰.

También sostiene esta autora que otra corriente explicativa tomó el camino de los análisis de toma de decisiones en política exterior, y a través de esa perspectiva se busca entender los motivos que llevaron a que Estados Unidos tomara la determinación de certificar condicionalmente a Colombia en materia de lucha antidrogas en el año 1995 y descertificar completamente al país en 1996 y 1997. A este respecto, “el factor más sobresaliente en las respuestas apunta a la política doméstica de Estados Unidos y se dice que la decisión de descertificar a Colombia estuvo estrechamente ligada a la perversa dinámica entre el ejecuti-

vo demócrata y el congreso republicano en Washington”²¹.

Guáqueta se distancia también de los análisis de la relación bilateral que se hacen con base en el institucionalismo neoliberal, corriente que supone que los estados actúan en el escenario internacional buscando maximizar sus ganancias y minimizar los costos. Pero el problema, a los ojos de esta autora, es que “para los racionalistas hablar de costos es cuestión de jerga común, pero en realidad es muy difícil que dos individuos se comporten de acuerdo con una misma escala de costos, ya que existe una infinidad de variables externas y endógenas que hacen que una acción sea costosa o no”²². En suma, concluye que “muchos supuestos desarrollados dentro de los paradigmas de las relaciones internacionales no se aplican a Colombia y a los fenómenos que los colombianos quieren analizar”²³.

Luego de formular estas críticas a los marcos teóricos en los que se han fundado los análisis de la política exterior de Colombia, el artículo argumenta la utilidad de acudir a los postulados constructivistas para entender mejor las relaciones colombo-estadounidenses. En primer lugar,

“un constructivista observaría cómo a lo largo de los años Estados Unidos y Colombia crean y mol-

¹⁹ Ibid., p. 35.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid., p. 34.

²² Ibid., p. 38.

²³ Ibid.

dean una relación bilateral en lugar de concentrarse inmediatamente en el hecho de que Estados Unidos es más poderoso, y Colombia un país pequeño. Este proceso de interacción genera convenciones de comportamiento o instituciones, entendiéndose por esto la existencia de prácticas que se han convertido en rutinas más o menos estables y que están reguladas por normas o reglas de juego que a su vez van surgiendo de la continua interacción”²⁴.

En segundo lugar, “los constructivistas observarían no sólo los cambios de comportamientos de los países u otros actores, sino que retrocederían unos pasos en el camino analítico para descubrir cómo es que las identidades mismas de los actores son las que determinan los intereses y el comportamiento”²⁵. En tercer lugar, se señala como ventaja que, a diferencia del neorrealismo, “el constructivismo nos muestra una realidad dinámica donde los cambios son posibles, porque Colombia no puede modificar la asimetría de poder entre ella y Estados Unidos, pero sí puede cambiar las prácticas que constituyen su relación y, a través de ella, su misma identidad”²⁶. En suma, plantea este escrito, que el constructivismo “ha abierto nuevas perspectivas de análisis y ofrece ciertas ventajas para el estudio de las relaciones Colombia-Estados Unidos. Una de ellas es que, finalmente, se tiene una macrotendencia que

sirve para analizar a todos los estados-nación y varios temas, no sólo las potencias y la cuestión de la guerra y la paz”²⁷.

En un escrito que cuestiona la forma como la política colombiana antidrogas se ha construido con base en la legitimación de los postulados del realismo, Sandra Borda propone también a la teoría constructivista como una alternativa de análisis conceptual de ese componente de la política exterior de Colombia. En dicho artículo, lo que Borda sugiere es que

“Colombia, mediante el ejercicio de su política exterior, ha hecho parte activa y no pasiva de lo que podría denominarse *la forma dominante de comunidad política internacional* que ha sido socialmente construida alrededor del problema de las drogas (...) Esta hipótesis insiste en la existencia de actores que, como en el caso de Colombia y Estados Unidos, construyen mediante su interacción valores, normas y símbolos que guardan una relación constitutiva con la definición de sus intereses a largo plazo y de su propia identidad. En otras palabras, los intereses de Estados Unidos y Colombia en la lucha contra las drogas no están dados *a priori*, ni son impuestos mediante el mero uso de la coerción en ninguno de los dos casos. Estos intereses son el resultado de un proceso histórico de interacción y de construcción conjunta de marcos de entendimiento, y varían en la

²⁴ Ibid., p. 45.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid., p. 54.

²⁷ Ibid., p. 46.

misma medida en que lo hace el contexto en el que se da la interacción”²⁸.

De acuerdo con la autora, un planteamiento tradicional de la política exterior colombiana, inspirado en aproximaciones de tipo realista, es que

“la alineación con Estados Unidos en diversos asuntos de la agenda internacional está fundada en un argumento de costo-beneficio según el cual para nuestro país siempre será más costoso no alinearse que alinearse con la potencia del norte. De nuevo, juega el argumento dicotómico en el que no hay alternativas distintas a las dos expuestas y entonces el proceso de ampliación de la autonomía en la toma de decisiones en política exterior colombiana, al menos en relación con las drogas, ha sido postergado indefinidamente”²⁹.

Por lo tanto, con el propósito de proponer una lectura radicalmente diferente a la que ha primado hasta ahora en torno a la relación de Colombia con los Estados Unidos en materia de narcotráfico, Sandra Borda afirma, basándose en los postulados constructivistas sobre la construcción social de las identidades y los intereses, que

“la política antidrogas, tanto nacional como internacional, no es meramente una imposición estadounidense frente a la que Colombia ha permanecido inmóvil. Al contrario, Colombia ha adherido activamente a una versión prohibicionista de la lucha contra las drogas liderada por Estados Unidos, de una forma voluntaria y reflexiva, en un intento por definir y difundir su identidad como estado adscrito, en el contexto del nuevo orden internacional, a la cada vez más amplia esfera de influencia de Estados Unidos. La adopción casi irrestricta e incondicional del país a la versión estadounidense de la lucha contra las drogas es también un intento por mostrar al mundo de qué lado estamos, de quién somos amigos, quiénes son nuestros aliados”³⁰.

Arlene Tickner, parafraseando el título del artículo de 1992 en el que Wendt planteó los postulados principales de la teoría constructivista o social de las relaciones internacionales titula en un artículo suyo de 2002 que “‘Colombia’ es lo que los actores estatales hacen de ella: Una (re)lectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos”. En dicho escrito Tickner se propone como objetivo adelantar “una reflexión explícita en torno al papel de la identidad y su construcción en las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos”³¹. Este propósito lo encuentra como

²⁸ Sandra Borda. (2002). “La política exterior colombiana antidrogas o cómo se reproduce el ritual realista desde el Tercer Mundo”, en Marta Ardila, Diego Cardona y Arlene Tickner (Editores), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Fescol y Hanns Seidel Stiftung, pp. 284, 285. Las cursivas son originales de la autora.

²⁹ *Ibíd.*, p. 298.

³⁰ *Ibíd.*, p. 308.

³¹ Arlene Tickner, “‘Colombia’ es lo que los actores estatales hacen de ella: Una (re)lectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos”, en Marta Ardila, Diego Cardona y Arlene Tickner (Editores), *Op. cit.*, p. 355.

prioritario en razón a que “los textos académicos sobre la política internacional de Colombia son incompletos en la medida en que ignoran el papel central que desempeña la identidad en la política exterior de cualquier país”³². Adicionalmente, la necesidad de adelantar un estudio de tipo constructivista que aborde las cuestiones de la identidad y los intereses colombianos en materia internacional se fundamenta en la apreciación de Tickner de que

“las teorías tradicionales de las relaciones internacionales y de la política exterior, por ser inspiradas en una visión positivista del mundo, parten del supuesto de que la realidad existe de forma independiente de las ideas que nosotros tenemos sobre ella. El constructivismo, en cambio, sostiene que la realidad solamente adquiere significado en relación con el lenguaje y nuestras imágenes y percepciones del mundo”³³.

Según Tickner, los aportes del constructivismo al estudio de la política exterior son múltiples. En primer lugar, porque parte del supuesto de que los actores internacionales participan en la construcción de sus respectivos mundos. Segundo, como los actores y las realidades sociales se constituyen mutuamente, eso implica que “las identidades y los intereses de los estados no son inmutables, sino que emergen de la interacción social con otros”³⁴.

Tercero, la política exterior cumple la función de producir y mantener la identidad nacional de los países. Cuarto, “al resaltar la naturaleza intersubjetiva de los procesos de construcción social, el constructivismo obliga a trascender una visión de la política internacional basada exclusivamente en el poder material, ya que países poderosos y débiles participan por igual en dichos procesos”³⁵. Por ello, y en esto coincide Tickner con Guáqueta y Borda,

“enfatar exclusivamente el peso de los Estados Unidos en la orientación de la política doméstica e internacional de Colombia es subestimar el papel central que algunos actores colombianos han desempeñado en la construcción de una idea específica de país frente al mundo, al tiempo que considerar a Colombia como una víctima indefensa ante la potencia del norte es ignorar que la relación bilateral es ante todo un proceso mutuo de interacción social”³⁶.

Adicionalmente, Tickner plantea seis tesis a través de las cuales demuestra la forma como los anteriores supuestos constructivistas se manifiestan en la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos. La primera tesis plantea que la identidad de Colombia ha sido función principal del tipo de relación que ha tenido en cada período histórico con los Estados Unidos, y a partir de esto afirma que “Colombia, por

³² Ibid., p. 369.

³³ Ibid., p. 370.

³⁴ Ibid., p. 371.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

medio de su política exterior, construye y reconstruye su propia identidad”³⁷. El alto perfil internacional mantenido hasta entonces por el joven país, fue alterado sustancialmente por la pérdida de Panamá. Tras un período de aislamiento internacional y distanciamiento de los Estados Unidos, luego del cercenamiento territorial a manos del hegemon regional, Marco Fidel Suárez postuló, como miembro de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, como canciller y como presidente de la república, que la satisfacción de los intereses nacionales pasaba necesariamente por el mantenimiento de unas relaciones de estrecha alianza con los Estados Unidos. Esta percepción contribuyó a una nueva identidad colombiana en la que el alto perfil desaparece y, a partir de entonces, se entiende y proyecta como un país “subordinado, aliado y amigo” del poder hegemónico del hemisferio occidental³⁸. No obstante, en sentido contrario, de la inmensa pérdida territorial de México frente a los Estados Unidos se derivó una identidad internacional mexicana diametralmente opuesta a la que adoptó Colombia, caracterizada no por la subordinación sino por la promoción de “la soberanía, la no intervención y la autonomía”³⁹.

Con posterioridad, en los años setenta, la nueva doctrina del *Respice Similia* (mirar en política exterior a las naciones semejantes)

impulsada por Alfonso López Michelsen en su calidad primero de canciller y luego de jefe de Estado implicó la asunción de una nueva identidad, en contravía de la impulsada hasta entonces a través del concepto de *Respice Polum* (concentrarse en los Estados Unidos), con base en la cual ahora se buscaba “recalar la identidad tercermundista, latinoamericana y autónoma de Colombia”⁴⁰. La explicación anterior, a decir de Arlene Tickner, “confirma el hecho de que la identidad de un país frente a otros no es una condición preestablecida ni estática, sino que se construye constantemente a partir de la interacción social”⁴¹.

La segunda tesis que plantea la internacionista estadounidense es que la identificación por parte de los Estados Unidos del asunto de las drogas ilegales como una amenaza a su seguridad nacional desde los años ochenta durante el gobierno de Reagan, condicionó de manera importante el proceso de auto-construcción de la identidad colombiana⁴². Dicha construcción social de los narcóticos como amenaza a la seguridad nacional estadounidense permite entender desde la perspectiva de esta autora la narcotización de las relaciones bilaterales durante la década del ochenta, y la alineación de Colombia a esta tesis determinó su identidad como país amigo y aliado de la potencia mundial. Sobre este particular, Tickner de nuevo

³⁷ Ibíd., p. 372.

³⁸ Ibíd., p. 373.

³⁹ Ibíd.

⁴⁰ Ibíd.

⁴¹ Ibíd., p. 374.

⁴² Ibíd.

advierte que a partir de contextos similares, países como México y Bolivia construyeron identidades diferentes (basadas en la autonomía y la soberanía nacional) frente al manejo del fenómeno de las drogas y las relaciones con los Estados Unidos.

La tercera tesis de Tickner señala que la identidad de país amigo de los Estados Unidos que ha construido Colombia a lo largo de varias décadas de relación bilateral, también ha resultado funcional para que el país pueda, en algunas ocasiones, actuar con autonomía frente al hegemon sin recibir castigos o asumir elevados costos. Para ejemplificar esto se presentan las actuaciones autonómicas que en materia de políticas antidrogas caracterizó a las administraciones de Barco y Gaviria. En el caso de este último mandatario, “dicho alejamiento se manifestó, entre otros, en la adopción de la política de sometimiento, la eliminación del tratado de extradición de la constitución de 1991 y la despenalización de la dosis personal de ciertas drogas”⁴³. De la misma forma se presenta el caso de la presidencia de Andrés Pastrana, que fue considerada una administración amiga con la que “se podía trabajar”, percepción que fue facilitada por el hecho de tratarse de un mandatario que sucedió a un presidente como Samper, considerado “enemigo” por parte de la potencia mundial. Paradójicamente, en lo que constituye una confirmación de la tesis a la inversa, “la creciente identificación de este

primer mandatario como un *paria* obligó al gobierno de Colombia a adoptar la estrategia antidrogas más prohibicionista en la historia de la relación bilateral, justamente para desmentir la imagen del presidente como simpatizante de los narcotraficantes”⁴⁴.

La cuarta tesis sostiene, al contrario de la anterior, que la construcción de una identidad para Colombia como país “problema” y “amenaza” a la seguridad regional que se ha venido construyendo desde la presidencia pastranista, ha derivado en una drástica reducción de los espacios para la actuación autonomista del país en sus relaciones con los Estados Unidos. En efecto, en desarrollo de este argumento, esta internacionalista sostiene que “el Plan Colombia fomentó no sólo la imagen de Colombia como un país azotado por el flagelo de las drogas sino también perpetuó su construcción social como país *problema* en el ámbito global, caracterizado por la debilidad estatal, la crisis económica, y la deslegitimación de las instituciones públicas, y desbordado por el conflicto armado”⁴⁵. Y como consecuencia de lo anterior, dice Tickner en forma cruda, “al construir un discurso de la política exterior con base en las caracterizaciones que Estados Unidos venían haciendo de la situación colombiana, lo que hizo el gobierno de Colombia esencialmente fue negociar la identidad del país en función de la obtención de mayores ventajas financieras de Washington”⁴⁶.

⁴³ Ibid., p. 376.

⁴⁴ Ibid., p. 377.

⁴⁵ Ibid., p. 379.

⁴⁶ Ibid., p. 380.

Esta misma circunstancia se ha confirmado en el caso de la presidencia de Álvaro Uribe. Con la intención de buscar el debilitamiento militar de las guerrillas, la política exterior de Álvaro Uribe transformó el discurso colombiano mantenido durante décadas al dejar de lado la argumentación sobre el carácter netamente interno del conflicto. Así como su predecesor había internacionalizado el proceso de paz, la mira de Uribe se puso durante su primera administración en el objetivo de internacionalizar el conflicto armado a través de utilizar el argumento de que la guerra colombiana tiene gran “potencial de contagio regional” y que el país representa una “amenaza a la seguridad mundial”. Con poco más de un mes en el Palacio de Nariño, Uribe afirmó que “el problema colombiano es un enemigo común para

las democracias de este continente” en tanto “los grupos violentos en Colombia tienen el potencial de desestabilizar a todas las democracias de la región”⁴⁷. Posteriormente, con ocasión de su presencia en el acto de posesión de Lucio Gutiérrez como nuevo presidente de Ecuador en enero de 2003, Uribe le pidió en una rueda de prensa a los Estados Unidos que una vez finalizara la próxima invasión a Irak desplegara una fuerza militar para combatir el narcotráfico y el terrorismo en Colombia⁴⁸. Pero tradicionalmente los factores de poder en los Estados Unidos no han estado dispuestos a involucrarse militarmente en el conflicto colombiano por fuera del marco de acuerdos de cooperación como el Plan Colombia.

Los atentados terroristas del 7 de febrero de 2003 en Bogotá consolidaron esa intención

⁴⁷ Álvaro Uribe Vélez, entrevista en *The Miami Herald*, 22 de septiembre de 2002. Pronunciamientos similares hubo muchos, pero cabe resaltar los siguientes: 1) Con ocasión de la 57 Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2002, el mandatario apuntó: “El problema colombiano es un riesgo para la estabilidad democrática de la región. Necesitamos la ayuda del mundo para resolverlo. Pido la ayuda del mundo porque mi gobierno tiene la decisión de derrotar el terror”; 2) En la Conferencia de las Américas en octubre de 2002 Uribe afirmó: “el conflicto que azota a Colombia tiene el potencial para desestabilizar el conjunto de países vecinos (...) Necesitamos ayuda para superar este estado de violencia al cual nos han sometido organizaciones cuyos actos corresponden al terrorismo que se describe en la legislación de los Estados Unidos y de muchos países europeos.”; 3) En el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el debate sobre la protección de civiles en conflictos armados en diciembre de 2002, la canciller colombiana aseveró: “El desbordamiento de algunos conflictos internos, o la internacionalización de los mismos en razón de su asociación con actividades criminales, nos indica que no siempre un problema nacional se supera o resuelve con un tratamiento puramente nacional. Se vuelve necesario enfocarlo en el contexto de la corresponsabilidad (...) Con mayor razón en tiempos del terrorismo.”; 4) En la 58 Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2003, el presidente colombiano insistió: “Nuestro problema es una amenaza internacional. Si Colombia no destruye la droga, la droga destruirá la cuenca amazónica. Si Colombia no frena el terrorismo, este pondrá en dificultades a las democracias de la región.”; y 5) En la Sesión Protocolaria del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos en marzo de 2004 Uribe indicó: “Los terroristas no respetan fronteras (...) Para ellos no hay países hermanos, para ellos simplemente hay idiotas útiles (...) El problema del terrorismo en Colombia, de la droga en Colombia que lo financia, es hoy un problema de Colombia y entraña un riesgo de contagio para todos los países hermanos”.

⁴⁸ Adicionalmente, el 1 de mayo de 2003, el presidente Uribe le pidió al gobierno estadounidense que estudiara la posibilidad de enviar a Colombia el equipamiento militar que ya no necesitara en Irak.

del presidente Uribe, quien se lanzó a buscar el endurecimiento del cerco internacional contra los subversivos y aprovechó el doloroso escenario de víctimas y destrozos para proferir críticas a la comunidad internacional al afirmar que “algunos han sido demasiado complacientes con el terrorismo colombiano, los reciben en sus países, les abren todos los canales de comunicación, los reconocen como legítimos interlocutores y no saben que simplemente los estimulan a cometer estos crímenes de lesa humanidad contra el pueblo colombiano”⁴⁹. Los resultados de esa ofensiva diplomática fueron varios, a saber, la declaración de Panamá en la que seis naciones centroamericanas y Argentina catalogaron a las FARC como terroristas, pero que no fue acompañada por los vecinos terrestres que alegaron no querer entrometarse en los asuntos internos de Colombia y guardarse como mediadores para un futuro proceso de paz; la decisión de los 34 estados de la OEA de responsabilizar a las FARC por el acto, aunque el ente se abstuvo de catalogar a ese grupo como terrorista; y la resolución 1465 del Consejo de Seguridad de la ONU que condenó el atentado, y que de paso, constituye el más importante antecedente para que en un futuro el caso colombiano pueda ser de conocimiento de ese poderoso (y peligroso) órgano

del sistema internacional. Animado por estos logros tras el atentado contra un club bogotano, el presidente Uribe se aprestó a matricular al país en la alianza mundial liderada por el gobierno estadounidense: “Colombia pide al mundo el apoyo solidario para derrotar el terrorismo al tiempo que se muestra solidaria con la lucha mundial contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, y donde quiera que se exprese”⁵⁰.

La quinta tesis de Arlene Tickner complementa la anterior al proponer que la proyección internacional de Colombia como “país problema” y “amenaza de la estabilidad regional” tuvo el efecto de propiciar una mayor injerencia estadounidense en asuntos tales como la política antidrogas, el conflicto armado, el sistema político nacional, los derechos humanos y el manejo de la economía doméstica. Consecuencia obvia de la construcción social de la identidad de Colombia como país problema ha sido “la internacionalización de aspectos cuyo manejo tradicionalmente se había dado en el ámbito interno colombiano”⁵¹. De esta forma, varios de los asuntos más álgidos de la llamada “crisis colombiana” se abordan de manera más intensa en escenarios exteriores como el Congreso de los Estados Unidos, que en los ámbitos institucionales nacionales que

⁴⁹ Álvaro Uribe Vélez, *Discurso tras el atentado en El Nogal*, Bogotá, 8 de febrero de 2003.

⁵⁰ Álvaro Uribe Vélez, *Palabras en la presentación del documento “Política Exterior de Colombia 2002-2006: Gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad”*, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, abril de 2004. La decisión del gobierno, cuyo texto definitivo se dio a conocer el 20 de marzo de 2003, se respaldó en el argumento de que “al participar Colombia en esta coalición contra el terrorismo, fortalece su posición internacional para conseguir aliados que nos ayuden a derrotar el terrorismo interno.”

⁵¹ Tickner, *Op. cit.*, p. 380.

por mandato constitucional deben atender dichos temas.

A través de la sexta tesis la autora busca superar la visión de “Colombia” como un actor de carácter monolítico, y que, por ende, construye su identidad exterior de manera unitaria, sino que se reconoce la necesidad de analizar al país en forma desagregada, como un conglomerado de instituciones e individuos que perciben, construyen y transmiten diferentes identidades al escenario internacional. Así entonces,

“la representación que hace el Ministerio de Relaciones Exteriores o el Ministerio de Comercio Exterior de la situación del país no es la misma que la construcción que hacen el Ministerio de Defensa Nacional, el ejército o la policía. Mientras que los dos primeros parten de una imagen de Colombia como nación igual, soberana y respetuosa de la normatividad política y económica internacional, los segundos hacen hincapié en la debilidad estatal, la crisis de gobernabilidad interna, la proliferación de actores armados terroristas y el derrame del conflicto colombiano”⁵².

Esta segunda visión es la que caracterizó la política exterior de Andrés Pastrana y la que ha promovido el mismo presidente Uribe en la región y en el mundo, con lo cual se han disminuido, antes que ampliado, los márgenes de maniobra soberana y actuación autonómica del país en esos mismos ámbitos.

GLOSA FINAL

A contrapelo de lo que fue la constante en los Estados Unidos de la inmediata segunda posguerra mundial, época en la que se ubica el nacimiento de la ciencia política y la disciplina de las relaciones internacionales contemporáneas, hoy ya se ha roto ese consenso en torno a unas ciencias sociales que para ser legítimas deben ser de tipo “behaviorista”, y se esgrimen argumentos contrapuestos a la idea tradicional de lo que es la ciencia y lo científico, a los cuales se acoge este escrito para abordar el asunto de la política exterior colombiana: las ciencias sociales, la ciencia política y los estudios de relaciones internacionales incluidos, son subjetivas por naturaleza porque el sujeto que observa no puede separarse del sujeto que estudia, y aún más, el politólogo termina en últimas observándose a sí mismo en el espejo de la misma realidad social a la que pertenece, y que como tal construye y transforma; la ciencia política está impedida para hacer generalizaciones debido a la obviedad de que las realidades son múltiples, complejas y, por lo tanto, no representables en leyes simples y generales; y de lo anterior se deduce también su incapacidad para lanzar predicciones y afirmar certezas, y al contrario, lo que es dable señalar son conjeturas y escenarios; en la actualidad se afirma que no existe una sola y autoritaria metodología “científica”, sino que la misma se debe adaptar a las características del investigador y la reali-

⁵² Ibid., p. 384.

dad social investigada; que el entendimiento de los fenómenos sociales no se agota en el uso de la herramienta de la racionalidad clásica, sino que es factible también acudir a la intuición como instrumento cognitivo con validez y legitimidad; no sólo el Estado y las realidades “macro” pueden catalogarse como objetos principales de estudio, sino que también cabe abordar los escenarios “micro” del poder, así como las realidades denominadas “periféricas”

y “alternativas”⁵³; las matemáticas y la cifras, en tanto creación humana, son susceptibles de ser manipuladas y, por ende, de estar al servicio de gobiernos e ideologías; entre otros tantos replanteamientos a la idea tradicional y racionalista de la ciencia que bien vale la pena seguir trabajando como lentes de análisis para abordar de manera alternativa los estudios de la política internacional del país.

Carvajal H., Leonardo.

“Posmodernismo y constructivismo: su utilidad para analizar la política exterior colombiana”, en *Oasis*, 2009, núm. 14, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 201-218.

⁵³ Según Bobbio, en contra de las pretensiones totalizadoras de la ciencia clásica, la realidad social y política es “un camino formado por millones y millones de pequeños, minúsculos, hechos humanos, que ninguna mente, por fuerte que pueda ser, jamás ha sido capaz de recopilar en una visión de conjunto que no sea demasiado esquemática para ser admitida”. Ver Norberto Bobbio. (2001). *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Reseñas

Reseña de libros

Gladys Lechini. (2006). ***Argentina y África en el espejo de Brasil: ¿política por impulsos o construcción de una política exterior?***, 1ª. ed., Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

Esta obra se originó en la tesis doctoral que Gladys Lechini presentó en la Universidad de San Paulo, en Brasil, y se constituye, sin duda, en una excelente contribución a los escasos estudios africanos publicados en América Latina. “La autora, profesora de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, investigadora del CONICET, y coordinadora del Programa Sur-Sur de CLACSO, es una de las más importantes africanistas de América Latina y el Caribe, con una dilatada trayectoria en la docencia y la investigación y un conocimiento de primera mano de buena parte del continente africano”. Éste es, pues, un documento excepcional para los investigadores y estudiosos de estos temas, sobre todo un análisis comparativo que bien vale la pena conocer, pues en él se abordan las relaciones con un continente rico en experiencias y en historia que, sin ninguna razón, hemos desconocido y relegado en los estudios de las relaciones internacionales, a pesar de la honda influencia que ha tenido en la construcción de la historia latinoamericana y en la formidable huella cultural que desde hace tantos siglos ha nutrido eso que José de Vasconcelos llamó la “raza cósmica”.

El objetivo, dice la autora, “fue ‘repensar’ la política exterior argentina con algún criterio ordenador que me permitiese describir y explicar los acercamientos hacia los estados africanos, los cuales caractericé como ‘impulsos’, porque las cuestiones Sur-Sur tuvieron un bajo perfil en la agenda de política exterior y porque la inestabilidad política interna afectó la continuidad en las prioridades y estilos de inserción internacional. En consecuencia, las acciones implementadas fueron escasamente agregativas, produciendo un modelo de relación que más allá de sus altas y bajas puede caracterizarse como espasmódica”. Así mismo, el estudio se orienta “en los enfoques teóricos de las relaciones internacionales que ofrecían instrumentos útiles para abordar la política exterior”, de acuerdo con “la política exterior argentina para los estados africanos—y referencialmente la de Brasil—”.

Los ocho capítulos en que está dividido el libro nos permiten precisar la dimensión de las relaciones que han tenido Argentina y Brasil con África. Veamos los contenidos y los fundamentos que se presentan en cada una de estos segmentos:

1. “Una aproximación a las relaciones argentino-africanas (1960-2000)”, en la cual se hace una revisión histórica de las relaciones en esos cuarenta años, durante los cuales la inestabilidad, tanto de África, pero en especial de Argentina, se consti-

tuyen en el eje alrededor del cual se vivió la política exterior, que fue de bajo perfil “tanto a nivel de discurso como de las acciones”.

2. “De los impulsos al esbozo de una política (1960-1989)”, examina detenidamente como las relaciones exteriores argentinas fueron más el fruto de unos impulsos en los cuales “la importancia de la relaciones Sur-Sur y el rol de los estados africanos fueron marginales y dispares, determinando su bajo perfil. De este modo se explica la ausencia de diseños o estrategias explícitas en las formulaciones generales de política exterior”.
3. “La política de la ‘no política’ (1989-1999)”, hace un recorrido por una década determinante en las relaciones argentino-africanas, precisamente cuando “el marco internacional sufrió modificaciones, que repercutieron negativamente sobre el contexto africano en general y positivamente sobre las transformaciones internas de Sudáfrica”, y algunos de los problemas que se vivían en el Sur-Sur mostraron los límites de una acción coordinada entre estos países.
4. “La imagen en el espejo: la política africana de Brasil (1960-2000)”, nos permite reconocer la forma como este país latinoamericano ha ido construyendo sus relaciones con África: “... con altos y bajos, que se enmarcaron en su estrategia global de inserción en el mundo. Contrariamente a Argentina, Brasil contaba con una historia colonial común plena de contactos intrasudatlánticos”. En estas cuatro décadas, “la sumatoria de acciones político-diplomáticas fue generando una importante densidad de relaciones a ambos lados del Atlántico, que habilita a hablar de una política incrementalista”, y es en este capítulo donde la autora marca “las diferencias y similitudes con el caso de Argentina”.
5. “Argentina y Sudáfrica: política dual y relaciones ambiguas (1960-1983)”, hace un análisis de los elementos sustanciales que tuvieron en estos 23 años las relaciones entre ambos países, “en particular del momento más fructífero de la relación bilateral entre *apartheid* sudafricano y el gobierno militar que rigió en Argentina entre 1976 y 1983, priorizándose la dimensión de seguridad”.
6. “La definición de políticas frente a Sudáfrica: el gobierno de Alfonsín (1983-1989)”, profundiza en los significados que tuvo para las relaciones internacionales el regreso de la democracia, pues “Entre otras decisiones, se optó por el acercamiento al Tercer Mundo y a los No Alineados, con la idea subyacente de sumar fuerzas en cuestiones de interés común”. Al mismo tiempo, la situación en Suráfrica y África Austral se agravaba y las respuestas de los actores internacionales, entre ellos Argentina, fueron más enérgicas y concluyentes. Así se cierra “una etapa de política dual y ambigua”.
7. “Menem y Sudáfrica: entre el protagonismo presidencial y la vuelta a los impulsos (1989-1999)”. Dos circunstancias paralelas contribuyen notoriamente en el cambio de las relaciones de Argentina con Sudáfrica y es que el acceso al poder de

Menem fue paralelo con el de Frederick De Klerk, y “Ambos introdujeron cambios en sus respectivos países, tanto a nivel doméstico como en sus políticas exteriores, que incidieron positivamente en el devenir de las relaciones argentino-sudafricanas”.

8. “La política de Brasil para Sudáfrica: el acercamiento post-1994 y sus resultados”, hace un análisis sobre “la evolución de la política de Brasil hacia Sudáfrica, que también mostró oscilaciones en el marco más general de las relaciones brasileño-africanas y fue definiéndose por un perfil cada vez más bajo a medida que tomaba forma la vinculación con los estados africanos y se agravaba la situación de Sudáfrica. La política doméstica sudafricana fue entonces una variable interviniente en el devenir de las relaciones de Brasilia con Pretoria a pesar de la relación comercial que se fue desarrollando”.

En las conclusiones se precisa, de manera irrefutable, el paralelo que pretende la profesora Lechini y, al tiempo, se advierte que, tanto para Argentina como para América Latina, “la ingeniería internacional de la década del noventa está hoy cuestionada, y es imperativo armar otra. Se propone, por tanto, como mínimo su reformulación, y en el mejor de los casos su sustitución”. Al final, es de valorar la útil bibliografía que presenta la autora.

LFGN

Varios autores. (2008). **Piensa Colombia: porque el futuro está en nuestras manos, Tomo II: “Documentos de política pública: las memorias de los foros 2008)”**. Bogotá, Senado de la República-Universidad Nacional de Colombia.

En *Oasis* 2007/08, No. 13, habíamos hecho la reseña del primer tomo de esta obra que posee “siete capítulos en los que la academia aborda temas de profundo interés para reconocer las dificultades que tiene el país y para confrontar esos saberes con la diversidad de las acciones propuestas”. Ahora, el tomo II completa la perspectiva que se trazaron los promotores de la obra, y recoge “las discusiones realizadas con un formato que permitió el análisis de un documento base, el comentario de un experto nacional, otro internacional, un representante de los partidos políticos con asiento en el Congreso de la República y un miembro del Gobierno Nacional”. Además de transcribir la instalación de los foros Piensa Colombia que hizo el presidente Álvaro Uribe, tenemos el texto del profesor Jorge A. Jaramillo Vargas, “Política pública para la ciencia y ciencia para la política pública”, que describe “los mundos en que se encuentran los actores políticos y académicos, con el objeto de resaltar las diferencias en sus métodos, lenguajes y entornos”, y luego “incluye el debate académico sobre lo que es considerado ciencia para proponer un enfoque cuyas premisas parten del problema y del contexto”. Se plantean “dos ejemplos en los que pueden apreciarse las limitaciones de las aproximaciones meramente cuantitativas o disciplinares para entender fenómenos complejos”. Al final “se proponen políticas públicas

encaminadas a fortalecer el relacionamiento entre estos mundos, y se resaltan los logros que Piensa Colombia ha alcanzado”.

Así, los siete capítulos que componen este tomo, trabajan aspectos fundamentales del transcurrir del país. El primero “Víctimas de la violencia”, de Johan Galtung, hace un sugestivo análisis sobre cuatro puntos esenciales para entender el problema de las víctimas de la violencia, y sugiere que el tema no se puede limitar sólo a ellas: “...el primer punto se llama conflicto, el segundo desarrollo, el tercero narcotráfico y el cuarto punto relaciones internacionales”. El segundo capítulo “Desarrollo económico. Crecimiento económico sostenido: la base del desarrollo y del bienestar social”, de Oscar Iván Zuluaga Escobar, hace una reflexión en la que advierte que “la recuperación del crecimiento económico es un factor primordial para seguir avanzando en la solución de los problemas del desempleo y de la pobreza, así como es fundamental para avanzar en las políticas de inclusión social que permitan una sociedad colombiana con más oportunidad para todos”.

Rafael Díaz Porras y David Luna en el tercer capítulo, “Desarrollo sostenible”, trabajan dos escenarios: “Políticas y estrategias para la sostenibilidad en cadenas globales agroindustriales” y “Contaminación del aire en los principales centros urbanos del país”, en los cuales se hace una fuerte crítica a la falta de “configurar patrones para el desarrollo de nuestras sociedades”, desarrollo sostenible frente al uso de los recursos locales y “de las cadenas globales de mercancías y particularmente las agroindustriales”. Y estos puntos trasladados a “los altos niveles de contaminación del aire en los principales centros urbanos del país, pro-

ducidos por la mala calidad del combustible diesel que refina y distribuye” Ecopetrol. En la cuarta sección Julia Schünemann explica un tema cardinal para el gobierno: “Relaciones internacionales. Algo más que racional: la dimensión social de la cooperación interregional y el interregionalismo en las relaciones internacionales”, y que en esta aproximación teórica intenta “diseñar un marco teórico innovador, que permite tener en cuenta aspectos y perspectivas hasta ahora poco estudiados”.

En el quinto punto, “Estructura productiva. Finanzas, mercado laboral y estructura productiva: lecciones para Colombia desde la experiencia internacional”, Stanley Malinowitz “plantea algunos factores claves para explicar estos resultados. En primer lugar, y haciendo referencia a la experiencia reciente de Estados Unidos, la desregulación y la movilidad de las finanzas han creado un entorno altamente especulativo en el ámbito nacional e internacional, creando preferencias por las inversiones financieras sobre las inversiones productivas e imponiendo una lógica cortoplacista y rentista en los sectores productivos. En segundo lugar, la alta concentración de la propiedad en manos de grupos económicos y empresas transnacionales refuerza esta misma lógica. En tercer lugar, la flexibilidad laboral en el contexto de la financiarización de la economía aumenta las desigualdades, abaratando y precarizando la mano de obra sin estimular la productividad o el progreso tecnológico”. En el punto seis, Luis Astorga Almanza habla de “Narcotráfico. Drogas ilegales y política en México”, y allí asegura que “Las transformaciones del campo político en los últimos años en México han implicado modificaciones en sus nexos con el campo del tráfico de drogas y de las relaciones de poder

dentro de éste. Pero también ha cambiado el tipo de vínculos de ambos campos con las instituciones de seguridad encargadas de hacer cumplir la ley —mediaciones estructurales entre los dos campos en la época del partido de Estado— encargadas de vigilar, castigar, extorsionar y proteger a traficantes y organizaciones”.

En el último capítulo “Infraestructura”, dos expertos, Juan Martín Caicedo Ferrer y José Vicente Guzmán Escobar, esbozan dos puntos vitales en este tema: “Infraestructura de transporte: impacto, rezago y retos”, y “Agenda interna legislativa de la logística y del transporte en Colombia”. En el primer artículo se señala que “La infraestructura tiene impactos importantes y múltiples en la economía, y un peso importante en los procesos de producción más allá de la participación en el Producto Interno Bruto (PIB). Existe un amplio consenso alrededor del papel de la infraestructura de transporte como motor de algunos sectores de la economía. En particular, este tipo de redes juega un papel preponderante en facilitar el movimiento de bienes entre las cadenas de producción internas de cada país”, razón por la cual el autor hace una sugerente reflexión frente a las fallas que presenta este sector. Así mismo, en el segundo punto, se formulan “algunas propuestas de reforma legislativa relacionadas con el sector transporte de mercancías, que consideramos importantes para preparar a Colombia para afrontar los retos que, en materia de logística de la distribución física internacional de mercancías, representa la posible celebración de acuerdos de integración económica y tratados de libre comercio, como el TLC con Estados Unidos”.

LFGN

Antonie Perret (Editor). ***Mercenarios y compañías militares y de seguridad privadas: dinámicas y retos para América Latina***, 1ª. ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Línea de Investigación en Negociación y Manejo de Conflictos.

El tema de los mercenarios y de las compañías militares y de seguridad privadas es, sin duda, de especial actualidad en este mundo globalizado. “Con el fin de la guerra fría, la privatización de la seguridad volvió a cobrar importancia en el escenario internacional. Los ejemplos son numerosos, desde la intervención de la compañía *Executive Outcome* en Sierra Leona, en la mitad de los años noventa, que puso fin a la marcha del RUF hacia la capital, hasta la invasión y ocupación de Irak en 2003, en donde salió a la luz pública que Estados Unidos utilizaba nuevos ayudantes en realidad empleados de empresas privadas, contratistas de todas las nacionalidades hasta de países que no apoyaron la intervención estadounidense para las tareas militares. Hoy en día, las compañías militares y de seguridad privadas (CMSP) aparecen como un nuevo actor, capaz de modificar el manejo de los conflictos”. He ahí, pues, el interés que tiene este libro que se divide en cuatro capítulos: 1. “¿Nuevo fenómeno, viejas ideas?”; 2. “América Latina: escenario de desarrollo de las CMSP”; 3. “Estudios de caso”; 4. “Opciones de regulación de las CMSP”.

En el primer capítulo tenemos los siguientes ensayos: “El ambiguo estatuto del mercenario en el DIH: ensayo de una interpretación

genealógica y jurídico-política”, de Víctor Guerrero Apráez, y “The elusive distinction between public / private security”, de José L. Gómez del Prado. En el capítulo dos están: “Mercenarios, mercenarismo y privatización de la seguridad en América Latina”, de Amada Benavides de Pérez, y “Yesterdar’s civil warriors, today’s global guards: latin americans in the privatized military industry”, de Katherine E. McCoy. El capítulo tercero trae los estudios “Un modelo de decisión racional aplicado a las CMSP en Colombia”, de Fernando Estrada Gallego: “La seguridad privada en Chile, los dilemas de una regulación deficitaria”, de Patricia Arias, y “La justicia en los tiempos de compañías militares y/o de seguridad privadas”, de Diana Murcia. En el último capítulo los trabajos “Un marco jurídico internacional insuficiente y una posibilidad limitada para responsabilizar a las ATN por violación a los derechos humanos”, de Yadira Castillo Meneeses, y “Alternativas de control de las CMSP: ¿hacia una regulación en distintos niveles?”, de Antoine Perret e Irene Cabrera.

Al final del libro, en los Anexos, además de los perfiles de los autores, se hace una “Presentación del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Mercenarios y de la Red Académica sobre Privatización de la Seguridad. Acciones, logros y retos”, de Amada Benavides de Pérez. Se hace una transcripción completa y literal del “Documento de Montreux”.

LFGN

Resúmenes-Abstracts

Resúmenes-Abstracts

MIGRACIONES INTERNACIONALES, CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL Y POLÍTICAS MIGRATORIAS. ¿LLEGÓ LA HORA DE RETORNAR?

Suzanne d'Anglejan

Resumen

La crisis económica mundial del 2008 dio lugar a una aceleración del debate migratorio en los principales países de destino. En medio de la debacle macroeconómica de los países de la OCDE, entre los cuales se encuentran los principales países receptores de los flujos de migración internacional, la mano de obra inmigrante fue duramente golpeada. Sin embargo, su mayor vulnerabilidad no se tradujo en unas políticas más favorables. Al contrario, se multiplicaron los argumentos anti-inmigración y manifestaciones xenófobas, creando el espacio político para una serie de nuevas leyes de restricción y represión a la inmigración: reformas a lo mejor circunstanciales y parciales. Este artículo analiza el reciente entusiasmo generado por la idea de que los migrantes internacionales podrían regresar pronto a sus países de origen, iniciando unos flujos de migración en reversa, huyendo de sus malas condiciones de vida y de la ausencia de oportunidades en los países de acogida. Pese a este entusiasmo, la migración de retorno es un escenario hipotético. El retorno espontáneo masivo no se ha observado hasta ahora, a pesar de los incentivos que han

ofrecido los gobiernos de los países de destino. Mientras tanto la deportación, una forma del retorno forzoso, sí se ha consolidado como una política migratoria de pleno derecho, de muy alto costo. Concluyo que las políticas migratorias de los países de acogida, cada vez más restrictivas y represivas, subrayan la urgencia de una reforma migratoria global.

Palabras clave

Crisis económica, políticas migratorias, retorno, deportación, reforma migratoria

MIGRACIONES INTERNACIONALES, CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL Y POLÍTICAS MIGRATORIAS. ¿LLEGÓ LA HORA DE RETORNAR?

Suzanne d'Anglejan

Abstract

The 2008 international economic crisis caused acceleration in the immigration debate in most of the traditional destination countries. While the macroeconomic collapse of the OECD countries affected first and hardest the immigrant workforce, it didn't translate into a more favorable treatment for it. On the contrary, anti-immigration discourses flourished and gained a growing audience and momentum, allowing for a series of new restrictive and

repressive immigration laws, leading to mostly circumstantial and partial reforms. This paper analyzes the enthusiasm created by the idea that international migrants could soon return home, initiating a reverse migration: fleeing the poor conditions and opportunities of their reception countries. Despite the enthusiasm return migration is a theoretical scenario. So far there is no evidence of a massive and spontaneous return migration, in spite of the incentives that were offered by destination countries governments. Meanwhile, deportations, another form of return, coercive indeed, have consolidated as a full right migration policy, and a costly one. More restrictive and repressive migration policies in destination countries make the case for a prompt global immigration policy overhaul.

Key words

Economic crisis, migration policies, return migration, deportation, immigration policy reform

MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO VERSUS DESARROLLO ECONÓMICO -EL DEBATE ASIÁTICO FRENTE A LA CONFERENCIA DE COPENHAGUE-

Hiroshi Wago Rojas

Resumen

Los compromisos post Kioto serán definidos en la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que se celebrará en Copenhague en diciembre de 2009. Este proceso de negociación debe resolver de

forma comprensiva los objetivos vinculantes de reducción de emisiones que los países desarrollados deben alcanzar, la manera en que los países en desarrollo pueden contribuir, más allá de lo que están realizando actualmente, y la naturaleza del financiamiento. En este contexto, se genera un gran debate entre los países desarrollados y en desarrollo, frente al principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas. Las realidades de los países han cambiado de forma fundamental en los últimos doce años, cuando fue negociado el Protocolo de Kioto, por lo cual debe haber un acuerdo entre los bloques para lograr una verdadera mitigación, adaptación, transferencia de tecnología y financiación. En el continente asiático, motor de la economía mundial, se observa el choque de posiciones de China e India, frente a Japón. Por un lado, los países en desarrollo argumentan que el cambio climático es producto de la acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera debido al proceso de crecimiento de los países desarrollados en décadas anteriores, por lo cual no se les debe obstaculizar la posibilidad de tener un desarrollo económico y de vencer la pobreza en sus respectivas naciones. Por su parte, la experiencia japonesa ha logrado demostrar que el desarrollo económico es posible, acompañado de una sana política medio ambiental. Para lograr una solución a la encrucijada entre la mitigación y el desarrollo económico, es fundamental la creatividad en las proposiciones y el compromiso político en Copenhague, así como la profundización en los mecanismos flexibles, los cuales, acompañados de la participación ciudadana, son pilares fundamentales para un verdadero desarrollo sostenible.

Palabras clave

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Protocolo de Kioto, China, India, Japón, desarrollo sostenible

CLIMATE CHANGE MITIGATION AGAINST ECONOMIC DEVELOPMENT -THE ASIAN DEBATE IN THE COPENHAGEN CONFERENCE-

Hiroshi Wago Rojas

Abstract

The commitments post Kyoto will be defined in the next United Nations Climate Change Conference held in Copenhagen, on December 2009. This international negotiating process should resolve in a comprehensive manner the legally binding objectives of emission-reduction targets that industrialized countries must achieve, how developing countries can contribute beyond what they are currently doing, and the nature of their funding. In this context, a great debate is created between developed and developing countries against the principle of common but differentiated responsibilities. The realities of the countries have changed fundamentally in the last twelve years when the Kyoto Protocol was negotiated. There must be an agreement between these blocks to achieve a genuine mitigation, adaptation, technology transfer and funding. In the Asian continent, known as the global economy's engine, the position of China and India conflicts with Japan's position. On the one hand, developing countries argue that climate change results from the buildup

of greenhouse gases in the atmosphere due to the growth process of developed countries in previous decades; thus, they are not to hinder the possibility of economic development and overcoming poverty in their nations. For its part, the Japanese experience has shown that economic development is possible, accompanied by a healthy environmental policy. In order to achieve a solution to this crossroad between mitigation and economic development, it is fundamental to have creative proposals and a political commitment at Copenhagen. In addition, it is fundamental the deepening in the flexible mechanisms which, along with citizen participation are cornerstones for truly sustainable development.

Key words

United Nations Climate Change Conference, Kyoto Protocol, China, India, Japan, sustainable development

CONTINUIDADES Y CAMBIOS EN LAS RELACIONES DE COLOMBIA CON SUS PAÍSES VECINOS: 2008-2009, AÑO CRÍTICO CON ECUADOR Y VENEZUELA

Martha Ardila

Juan Andrés Amado

Resumen

Este artículo hace un balance de las principales características que inciden en los nuevos matices de la inserción de Colombia a nivel vecinal, principalmente con Ecuador y Venezuela, entre los años 2008-2009. Se trata

de demostrar que son varios los cambios -y también continuidades- que tienden a aislar a Colombia del escenario regional. Los temas “intermésticos” de la agenda, la política exterior colombiana como instrumento de la política doméstica, la relación con Estados Unidos y sus efectos en la subregión, la ideologización y securitización de la agenda exterior colombiana frente a sus vecinos, la inserción negativa internacional como “país problema”, las repercusiones de la regionalización del conflicto interno, el liderazgo del Ministerio de Defensa en temas de seguridad y la diplomacia paralela; son las tendencias que se estudiarán para llegar a proponer escenarios de inserción regional de Colombia como tema prioritario del próximo gobierno.

Palabras clave

Relaciones internacionales, política exterior colombiana, región andina, diplomacia paralela

CONTINUIDADES Y CAMBIOS EN LAS RELACIONES DE COLOMBIA CON SUS PAÍSES VECINOS: 2008-2009, AÑO CRÍTICO CON ECUADOR Y VENEZUELA

Martha Ardila

Juan Andrés Amado

Abstract

This article makes a balance of the main characteristics that influence new patterns of Colombian insertion at neighborhood level, particularly with Ecuador and Venezuela

between the years 2008-2009. It is demonstrated that a number of changes, as well as continuities, tend to isolate Colombia to the regional scenario. The “intermestic” themes of the agenda, the Colombia’s foreign policy as an instrument of domestic politics, the priority relationship with the United States and its impact on the subregion, the ideological and securitization of Colombia’s foreign agenda with its neighbors, the negative international insertion as a “problem country”, the impact of the regionalization of the internal conflict, the Defense Ministry leadership on security issues and parallel diplomacy, are the trends that will be studied to get to propose scenarios for regional integration of Colombia for next government.

Key words

International relations, Colombia’s foreign policy, Andean region, parallel diplomacy

UN RECORRIDO POR LAS RELACIONES COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS: DEL PRAGMATISMO A LA SUBORDINACIÓN

Javier Leonardo Garay Vargas

Resumen

En este artículo se hace un recorrido por la relación Colombia - Estados Unidos durante los últimos años. El autor parte de la hipótesis que la cercanía histórica entre estos dos países no se debe a una natural subordinación de Colombia frente a Estados Unidos, sino de un

pragmatismo que ha llevado, sobre todo, en los gobiernos más recientes a facilitar la injerencia y presión de las autoridades estadounidenses en las decisiones internas colombianas.

Palabras clave

Colombia, Estados Unidos, subordinación, pragmatismo

UN RECORRIDO POR LAS RELACIONES COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS: DEL PRAGMATISMO A LA SUBORDINACIÓN

Javier Leonardo Garay Vargas

Abstract

This article reviews the relations between Colombia and the United States over the last few years. The author is based on the hypothesis that the historical closeness between these two countries is not due to a natural subordination of the former to the latter, but to the pragmatism that the Colombian society has preferred; pragmatism that has allowed, during the latest Colombian governments, American authorities to intervene and pressure more the internal decisions of this South-American country.

Key words

Colombia, United States, subordination, pragmatism

LOS ESTADOS UNIDOS DE OBAMA: ENTRE EL IDEALISMO Y EL REGRESO AL CONTAINMENT SIN ENEMIGO GLOBAL

Ricardo García Duarte

Resumen

El ascenso de Obama al poder representaba, sin duda, un cambio radical en relación con la política internacional desplegada por el presidente George W. Bush y su doctrina sobre la guerra preventiva. En una perspectiva de más largo plazo podría, además, significar un giro hacia el *idealismo* después de un largo período de predominio del *realismo*, muy intensamente desarrollado durante la guerra fría, mediante la doctrina del *containment*. La prevalencia de la diplomacia y la restitución del respeto a los derechos civiles como núcleo de las relaciones internacionales podrían ir, en efecto, en el sentido del *idealismo*. Por el contrario, el mantenimiento de una línea de solución militar en las guerras que sostienen los Estados Unidos y la consolidación de su dispositivo estratégico de alcance global apoyan la perspectiva realista. Éstas son las razones por las cuales el presidente Obama pareciera representar un giro moderado en el que la visión idealista se mezcla, pragmatismo de por medio, con la doctrina del *containment*, pero sin un enemigo global al cual contener.

Palabras clave

Containment o contención, idealismo, realismo, dispositivo estratégico, doctrina sobre seguridad, diplomacia, estrategia, sistema interestatal, sistema policéntrico.

LOS ESTADOS UNIDOS DE OBAMA: ENTRE EL IDEALISMO Y EL REGRESO AL CONTAINMENT SIN ENEMIGO GLOBAL

Ricardo García Duarte

Abstract

Obama's rise to power undoubtedly represented a profound change with regard to the existent international policies deployed by President George W Bush and his doctrine on Preventive War. From a long-term perspective, this might also mean a turn towards *idealism* after a long period of predominant *realism*, which was intensively conducted during the Cold War by means of the Containment Doctrine. Prevalent diplomacy together with restoration of respect for civil rights at the core of all international relations would effectively move *idealism-wise*. On the contrary, keeping a military-solution scheme within the wars being currently waged by The United States and the consolidation of a global-scope strategic method reinforce a *realistic* perspective. These are some of the reasons that make President Obama appear to represent a gradual turn in which the idealistic vision mixes, pragmatism involved, with the Containment doctrine, this time not having a global enemy to fight.

Key words

Containment, idealism, realism, strategic method, security doctrine, diplomacy, strategy, interstate system, polycentric system.

LA POLITIQUE EUROPÉENNE EN MÉDITERRANÉE

Azzedine Rakkah

Resumen

A raíz de la iniciativa francesa de creación de una Unión Euro-Mediterránea, el tema de las reformas políticas de los países del sur del Mediterráneo, tema tradicionalmente relegado a un segundo plano dentro de las temáticas de discusión y de cooperación entre los países europeos y los países del mar Mediterráneo, ha vuelto sobre la mesa. Durante muchos años, la cuestión de la democracia había sido relegada a un segundo plano para no molestar a los regímenes autoritarios, miembros de la asociación. Desde hace poco, sin embargo, la estrategia europea ha ido evolucionando. El nuevo enfoque se articula alrededor de dos niveles: uno estratégico, para responder a las preocupaciones de seguridad y energéticas, y un segundo, político, que busca no tanto cambiar a los regímenes sino a favorecer la exportación de normas y valores de la UE. Aunque este nuevo enfoque más incremental (paso a paso) trae problemas éticos, la UE, que también ha venido (junto con los EE.UU.) impulsando una mayor integración de los países del Magreb, no debe temer abordar la cuestión de la democratización de esos países. Y eso por una razón sencilla, pero poderosa. La democracia aparece como la mejor respuesta a los grandes problemas y retos que enfrentan esos países.

Palabras clave

Unión Euro-Mediterránea, estrategia europea, democracia, países del Magreb

LOS DILEMAS EUROPEOS “2009” VISTOS DESDE EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE

Aneta de la Mar Ikonómová

Resumen

En el presente artículo los dilemas europeos del año “2009” están enfocadas desde un ángulo poco común: desde Europa Central y Europa del Este. La premisa es que este enfoque no tradicional permite una mayor comprensión del continente europeo, entendido como una gran región compleja, diversa y unida bajo la dinámica de constantes acercamientos y distanciamientos de los intereses particulares de cada país, sea miembro o no de la Unión. Es evidente que la Unión Europea es un logro para todo el continente, sin embargo, quedan preguntas y asuntos no resueltos, además, unos de éstos se refieren al futuro de la ampliación de la Unión y de la OTAN, y parece que no siempre esta problemática se puede entender suficientemente bien si se mira y analiza exclusivamente desde Bruselas.

Palabras clave

OTAN, Bruselas, Europa Central, Europa del Este

EUROPEAN DILEMMAS “2009” VIEW FROM CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Aneta de la Mar Ikonómová

Abstract

In this article, the European dilemmas of the year “2009” are focused from an unusual

angle: from Central Europe and Eastern Europe. The premise is that this nontraditional approach allows a better appreciative of Europe, understood as a complex region, diverse and united under constant dynamic approaches and separations of the individual interests of each country, whether or not a member of the Union. It is clear that the EU is an achievement for the whole continent, however, are questions and unresolved issues, in addition, some of these relate to the future of enlargement of the Union and NATO, and it seems not always problems can be understood well enough if you look at and analyze exclusively from Brussels.

Key words

NATO, Brussels, Central Europe, Eastern Europe

ALEMANIA SIGLO XXI: UN BALANCE

Martha Lucía Quiroga Riviere

Resumen

Veinte años han pasado desde que se dieron los sucesos en la República Democrática Alemana (RDA) que llevarían, en noviembre de 1989, a la caída del muro de Berlín y a la reunificación de Alemania el 3 de octubre de 1990. El proceso de unificación alemana dio pie en sus comienzos a una optimista visión que, sin embargo, con el paso del tiempo ha cambiado de tal forma que hoy se habla del ‘messogiorno alemán’ para designar a la zona oriental comparándola con la zona deprimida del sur de Italia. Pero la Alemania unificada en

el contexto internacional supuso también cambios para la zona occidental que, entre otros, se han traducido en la crisis del sector industrial tradicional y en el desempleo estructural. Así, a la difícil constelación de la situación interna de la Alemania reunificada, se ha adicionado la realidad internacional con una decreciente producción industrial como fenómeno global en todas las viejas naciones industriales y con un proceso de desregularización que significó en Alemania oriental la 'privatización de toda la sociedad'.

En Alemania se han llevado y se están llevando cambios sociales profundos, que no tienen comparación con ningún otro país de las potencias occidentales ni, en el caso de la ex RDA con ningún país del este. Evaluar el proceso de unificación alemana, primera potencia europea y motor del proceso de integración en ese continente, se hace imperante. El presente artículo intenta hacer un diagnóstico parcial de la nueva realidad en la Alemania unificada a comienzos del siglo XXI.

Palabras clave

República Democrática Alemana, Alemania, Muro de Berlín, reunificación alemana

GERMANY IN THE XXI CENTURY: A BALANCE

Martha Lucía Quiroga Riviere

Abstract

Twenty years ago, the successes in East Germany led to the fall of the Berlin Wall on 9th of November 1989 and, a short time later, to the reunification of Germany on 3rd of

October 1990. In the beginning, the process of the German reunification was seen very optimistically, but with the passage of time, this view was changing, and today many analysts speak about the 'German Messogiorno' in order to compare the eastern part of Germany with the underdeveloped poor south of Italy. But in the international context also the whole Germany underwent strong changes, among them in the western regions the crisis of the traditional industrial sector and increasing structural problems as the unemployment. So, additionally to the difficult constellation resulting from the reunification for the internal situation of Germany, came the new international reality characterized by a decreasing rate of the industrial production in all the old industrial nations as a global phenomenon, accompanied by a process of deregulation which for East Germany implied the 'privatization of all the society'. In this way, in Germany very deep social changes occurred and are occurring, that have no comparison neither with any other important western country nor, in the case of the ex German Democratic Republic, with any eastern country. Therefore, no doubts should exist about the necessity of an evaluation of the process of the unification of Germany, the first European power and motor of the European integration. The present article undertakes a partial diagnosis of the new German reality at the beginning of the XXI century.

Key words

German Democratic Republic, Germany, Berlin Wall, German reunification

**CONTINUITY, LITTLE CHANGE?: US-
AFRICA POLICY UNDER THE OBAMA
ADMINISTRATION**

George Katito

Resumen

Recibido con unas expectativas excepcionalmente altas que conducirían a una nueva era en la política Estados Unidos-África, los primeros años de la administración Obama prometen más continuidad, en oposición a la oleada de cambios en la política africana de Bush. Aparte de una leve modificación en la retórica y tono, existen pocos puntos de cambio sustantivo en las relaciones de Estados Unidos hacia África. Dadas las contribuciones más importantes de la era Bush con respecto a la salud pública y la promoción de la democracia, construir sobre el *status quo* no es enteramente una falla para la administración Obama. Sin embargo, si la administración Obama quiere apostarle a una reivindicación histórica por su acercamiento a África, mejoras sustantivas en las alianzas de seguridad de Estados Unidos con África, alianzas con las potencias emergentes del continente africano e una innovación en la participación de Estados Unidos en temas de salud pública del continente serán cruciales.

Palabras clave

Administración Obama, Estados Unidos, África, era Bush, salud pública

**CONTINUITY, LITTLE CHANGE?: US-
AFRICA POLICY UNDER THE OBAMA
ADMINISTRATION**

George Katito

Abstract

Greeted with the exceptionally high expectation that it would usher in a new era in US-Africa policy, the Obama administrations first year in office promises greater continuity, as opposed to sea change to Bush era Africa policy. Apart from a slight change in rhetoric and tone, little points to substantive change in US relations to Africa. Given the Bush era's noteworthy contributions to public health and democracy promotion, building upon the status quo is not entirely amiss for the Obama administration. Yet, if the Obama administration is to stake a claim in history for its approach to Africa-substantive improvements to US security engagement with Africa, partnership with emerging powers on the African continent and innovations to US involvement with public health on the continent will be crucial.

Key words

Obama administrations, US, Africa, Bush era, public health

**PAZ Y SEGURIDAD HUMANA EN ÁFRICA:
UNA VISIÓN DESDE LA UNIÓN AFRICANA**

Jerónimo Delgado

Resumen

En este artículo se analizan las diferentes iniciativas que ha tenido el continente africano en materia de solución de conflictos y consolidación de la paz desde la perspectiva de la seguridad humana. En la primera parte, se identifican los componentes de la seguridad humana y los factores de inseguridad a los que se exponen los individuos en África, para luego examinar los avances del marco legal de la Unión Africana en la prevención de conflictos con énfasis en la seguridad de los individuos. La segunda parte contiene un estudio de las medidas enmarcadas dentro de la seguridad humana con las que cuentan los estados africanos y la comunidad internacional para la adecuada protección de los individuos, mientras se da un acercamiento entre las partes del conflicto para alcanzar el fin de las hostilidades. Finalmente, se afirma que África reconoce que la seguridad de sus ciudadanos es viable si se entiende que ésta es una responsabilidad compartida por todo el continente, en donde el individuo juega un papel central.

Palabras clave

África, seguridad humana, Unión Africana

**PAZ Y SEGURIDAD HUMANA EN ÁFRICA:
UNA VISIÓN DESDE LA UNIÓN AFRICANA**

Jerónimo Delgado

Abstract

This article analyses the different initiatives that Africa has developed with regard to conflict resolution and peace consolidation from a Human Security perspective. In the first part, the article underlines the components of Human Security and the insecurity factors that endanger the lives of individuals in the continent, and then examines the advances in the legal framework of the African Union on in terms of conflict prevention with an emphasis in the security of individuals. The second part is a study of the measures framed within a Human Security perspective for the African states and the international community for an effective protection of individuals, while the actors of a given conflict negotiate and cease hostilities. Finally, the text concludes that Africa recognises that the security of its citizens is viable while it understands that it is a shared responsibility of the whole continent, in which the individual plays a central role.

Key words

Africa, Human Security, African Union

COREA DEL NORTE: VIENTOS FAVORABLES PARA EL CAMBIO

Pío García

Resumen

Las manifestaciones de fuerza de Corea del Norte durante el último año crisparon los nervios de los televidentes de todo el mundo, ante el temor de un conflicto de grandes dimensiones en el noreste asiático. La decisión de realizar una segunda explosión y continuar el lanzamiento de cohetes de mediano alcance al Pacífico le significó nuevas sanciones del Consejo de Seguridad al gobierno de Pyongyang, en el mes de julio. La inminencia de una guerra no aparece, empero, un escenario realista, en cuanto el pronunciamiento multilateral refleja el acuerdo de las grandes potencias en atender la situación de ese país, impidiendo la posesión de la bomba atómica por parte del gobierno, pero sin agravar la situación de la población norcoreana, amenazada por el fantasma del hambre y la carencia energética. La nueva valoración del problema por parte de agentes externos importantes como Estados Unidos y Japón da pie para pensar que buscarán morigerar la tensión en la zona, apoyados en el mecanismo Diálogo de seis partes, que ha venido auspiciando China.

Palabras clave

Corea del Norte, Consejo de Seguridad, Estados Unidos, Japón, China, bomba atómica

COREA DEL NORTE: VIENTOS FAVORABLES PARA EL CAMBIO

Pío García

Abstract

North Korea's manifestations of force last year irritated the nerves of the viewers worldwide, because the fear of a conflict of great dimensions in the Northeast Asia region. The decision to make a second explosion and to continue launching medium range rockets to the Pacific meant new sanctions to her from the Security Council in July. However, the imminence of a war does not appear a realistic scene, since the multilateral decision reflects the agreement of the great powers in taking care of the situation of that country, preventing her of the possession of the atomic capability, but without aggravating the situation of her population, threatened by the ghosts of hunger and power deficiency. The new valuation of the problem on the part of important external agents as the United States and Japan give foot to think that they will look for to calm the tension in the zone, supported in the Dialogue of 6 parts mechanism, that has come supporting Chinese government.

Key words

North Korea, Security Council, USA, Japan, China, atomic capability

TIAN'ANMEN VEINTE AÑOS DESPUÉS: LA EVOLUCIÓN DEL ANÁLISIS ACADÉMICO Y DEBATE POLÍTICO EN CHINA

Benjamin Creutzfeldt

Resumen

Los eventos de mayo y junio de 1989 en Beijing constituyen un hito importante en el desarrollo intelectual y político en China, aunque no tuvieron mayor impacto en el crecimiento económico del país. A la represión brutal del movimiento estudiantil de Tian'anmen siguieron exilio y silencio, miedo y cinismo, e interpretaciones libres en la prensa occidental. Veinte años después, China ha cambiado su cara y su rol en el escenario global, los jóvenes chinos tienen poco conocimiento del evento, y el extenso control de la discusión pública por parte del Partido Comunista sigue contentando con la expansión del internet y sus posibilidades de libertad de expresión. Sin embargo, en el alto gobierno y en los círculos académicos en China existe una reflexión madura y un debate vivo sobre el significado del incidente de Tian'anmen y sus repercusiones. Este ensayo mira la evolución del debate político y del análisis académico en China, y cómo se puede mejor entender la China contemporánea que nos concierne cada día más.

Palabras clave

Tian'anmen; pensamiento chino; política china; Partido Comunista de China

TIAN'ANMEN VEINTE AÑOS DESPUÉS: LA EVOLUCIÓN DEL ANÁLISIS ACADÉMICO Y DEBATE POLÍTICO EN CHINA

Benjamin Creutzfeldt

Abstract

The events of May and June 1989 in Beijing represent a watershed in the intellectual and political development in China, even if they did not impact its economic growth in the long term. The brutal repression of the Tian'anmen student movement was followed by exile and silence, fear and cynicism, and liberal interpretations in the Western press. Twenty years on, China has transformed its face and its role in the global landscape, young Chinese have little knowledge of the event, and the extensive control of the public discourse by the Communist Party continues to contend with the expansion of the internet and its possibilities for freedom of expression. Nonetheless, there is a mature reflection and a lively debate in the upper echelons of government and in academic circles in China on the Tian'anmen incident and its repercussions. This essay examines the evolution of this political debate and academic analysis in China, and how we can better understand contemporary China that concerns us more and more every day.

Key words

Tian'anmen; pensamiento chino; política china; Partido Comunista de China

POSTMODERNISMO Y CONSTRUCTIVISMO: SU UTILIDAD PARA ANALIZAR LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA

Leonardo Carvajal

Resumen

La política exterior colombiana tradicionalmente ha sido diseñada y ejecutada de manera reactiva e improvisada, sin mayores reflexiones teóricas y conceptuales sobre el entorno internacional en el que se desarrolla, ni sobre las variables que la afectan, los objetivos que busca, ni en relación con las herramientas con las que se construirá dicha política pública. Este artículo presenta, en forma sucinta, los planteamientos de las teorías del posmodernismo y el constructivismo en relaciones internacionales, y reflexiona sobre el poder explicativo que tales marcos conceptuales tienen en la política exterior de Colombia.

Palabras clave

Política exterior colombiana, posmodernismo, constructivismo

POSTMODERNISMO Y CONSTRUCTIVISMO: SU UTILIDAD PARA ANALIZAR LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA

Leonardo Carvajal

Abstract

Traditionally, the Foreign Policy of Colombia has been designed and implemented in an unthinking and reactive way, without

profound theoretical and conceptual evaluation on the international scenario in which it has place, nor about the variables that influence it, the goals it looks for, or regarding the means through that public policy can be put into operation. This article presents shortly the main concepts of Postmodernism and Constructivism in international relations, and evaluate how useful those theories could be in assessing and studying on the matter of the Colombian Foreign Policy.

Key words

Foreign policy of Colombia, postmodernism, constructivism

Anexos

Anexo 1

INDICADORES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO MUNDIAL 2009

Clasificación de los países según el producto interno bruto por habitante

RANGO ENTRE 175 PAÍSES	PAÍS	PIB POR HABITANTE 2008 (US \$)		TASA DE CRECIMIENTO ANUAL		
		SEGÚN PARIDAD EN EL PODER DE COMPRA	SEGÚN TASA DE CAMBIO CORRIENTE	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)
1	Liechtenstein(a)	-----	-----	-----	-----	-----
2	Luxemburgo	64.320	84.890	6	4	-1
3	Noruega	58.500	87.090	3	4	2
4	Kuwait (a)	52.610	38.420	6	-----	-----
5	Qatar (a)	-----	-----	1	-----	-----
6	Brunei (a)	50.200	26.740	4	1	-----
7	Singapur	47.940	34.760	8	8	1
8	Estados Unidos	46.970	47.580	3	2	1
9	Suiza	46.460	65.330	3	3	2
10	Países Bajos	41.670	50.150	3	3	2
11	Suecia	38.180	50.940	4	3	0
12	Austria	37.680	46.260	3	3	2
13	Irlanda	37.350	49.590	6	6	-2
14	Dinamarca	37.280	59.130	4	2	-1
15	Canadá	36.220	41.730	3	3	0
16	Reino Unido	36.130	45.390	3	3	1
17	Alemania	35.940	42.440	3	2	1
18	Finlandia	35.660	48.120	5	4	1
19	Japón	35.220	38.210	2	2	-1
20	Bélgica	34.760	44.330	3	3	1
21	Francia	34.400	42.250	2	2	0

RANGO ENTRE 175 PAÍSES	PAÍS	PIB POR HABITANTE 2008 (US \$)		TASA DE CRECIMIENTO ANUAL		
		SEGÚN PARIDAD EN EL PODER DE COMPRA	SEGÚN TASA DE CAMBIO CORRIENTE	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)
22	Australia	34.040	40.350	3	3	4
23	España	31.130	31.960	4	4	1
24	Italia	30.250	35.240	2	1	-1
25	Grecia	28.370	28.650	4	4	3
26	República de Corea	28.120	21.530	5	5	2
27	Emiratos Árabes Unidos	(a)-----	-----	9	---	---
28	Israel	27.450	24.700	5	5	4
29	Eslovenia	26.910	24.010	6	7	4
30	Islandia	25.220	40.070	4	4	0
31	Nueva Zelanda	25.090	27.940	2	3	-2
32	Chipre	24.040	22.950	4	4	---(a)
33	Trinidad Tobago	23.950	16.540	12	6	3
34	Bahréin (b)	-----	-----	3	3	1
35	Arabia Saudita	22.950	15.500	3	3	4
36	República Checa	22.790	16.600	7	6	3
37	Malta	22.460	16.680	3	4	---(a)
38	Portugal	22.080	20.560	1	2	0
39	Guinea Ecuatorial	21.700	14.980	1	21	11
40	Eslovaquia	21.300	14.540	8	10	6
41	Omán	20.650	12.270	7	---	---(a)
42	Antigua y Barbuda (c)	20.570	13.620	14	9	2
43	Seychelles (c)	19.770	10.290	8	7	3
44	Estonia	19.280	14.270	10	6	4
45	Croacia	18.420	13.570	5	5	2
46	Lituania	18.210	11.870	8	9	3
47	Hungría	17.790	12.810	4	1	1
48	Polonia	17.310	11.880	6	7	5

RANGO ENTRE 175 PAÍSES	PAÍS	PIB POR HABITANTE 2008 (US \$)		TASA DE CRECIMIENTO ANUAL		
		SEGÚN PARIDAD EN EL PODER DE COMPRA	SEGÚN TASA DE CAMBIO CORRIENTE	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)
49	Letonia	16.640	11.860	12	10	-5
50	Libia	15.630(c)	11.590	5	7	7
51	Rusia	15.630	9.620	7	8	7
52	Saint Kitts and Nevis	15.170(c)	10.960	5	4	10
53	México	14.270	9.980	5	3	2
54	Argentina	14.020	7.200	8	9	7
55	Montenegro	13.920	6.440	9	11	7
56	Turquía	13.770	9.340	7	5	4
57	Malasia	13.740	6.970	6	6	5
58	Rumania	13.500	7.930	8	6	9
59	Chile	13.270	9.400	5	5	3
60	Botswana	13.100	6.470	3	4	-1
61	Venezuela	12.830	9.230	10	8	5
62	Uruguay	12.540	8.260	5	8	9
63	Isla Mauricio	12.480	6.400	4	5	5
64	Gabón	12.270	7.240	1	6	2
65	Bielorrusia	12.150	5.380	10	9	10
66	Bulgaria	11.950	5.490	7	6	6
67	Panamá	11.650(c)	6.180	9	12	9
68	Serbia	11.150	5.700	6	8	6
69	Costa Rica	10.950	6.060	9	8	3
70	Líbano	10.880	6.350	-1	8	8
71	Irán	10.840	3.540	6	8	6
72	Brasil	10.070	7.350	4	6	5
73	Macedonia	9.950	4.140	4	6	5
74	África del Sur	9.780	5.820	5	5	3
75	Kazajstán	9.690	6.140	11	9	3

RANGO ENTRE 175 PAÍSES	PAÍS	PIB POR HABITANTE 2008 (US \$)		TASA DE CRECIMIENTO ANUAL		
		SEGÚN PARIDAD EN EL PODER DE COMPRA	SEGÚN TASA DE CAMBIO CORRIENTE	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)
76	Santa Lucía	9.190	5.530	2	1	2
77	San Vicente y Granadinas	8.770 (c)	5.140	11	8	1
78	Bosnia Herzegovina	8.620	4.510	6	7	6
79	Colombia	8.510	4.660	7	8	3
80	Dominica	8.300(c)	4.770	3	5	3
81	Granada	8.060 (c)	5.710	-5	15	2
82	Perú	7.980	3.990	8	9	10
83	Albania	7.950	3.840	5	6	6
84	Argelia	7.940 (c)	4.260	2	3	3
85	República Dominicana	7.890	4.390	11	8	5
86	Azerbaiyán	7.770	3.830	32	25	11
87	Ecuador	7.760	3.640	4	2	6
88	Jamaica	7.360 (b)	4.870	3	1	-1
89	Ucrania	7.210	3.210	7	8	2
90	Surinam	7.130	4.990	5	5	7
91	Túnez	7.070	3.290	6	6	5
92	El Salvador	6.670	3.480	4	5	3
93	Armenia	6.310	3.350	13	14	7
94	Namibia	6.270	4.200	7	4	3
95	Turkmenistán	6.210	2.840	11	12	10
96	Belize (a)	6.040	3.820	5	1	3
97	China	6.020	2.940	12	13	9
98	Tailandia	5.990	2.840	5	5	3
99	Jordania	5.530	3.310	9	7	6
100	Egipto	5.460	1.800	7	7	7
101	Islas Maldivas	5.280	3.630	18	7	6
102	Angola	5.020	3.450	19	20	15

RANGO ENTRE 175 PAÍSES	PAÍS	PIB POR HABITANTE 2008 (US \$)		TASA DE CRECIMIENTO ANUAL		
		SEGÚN PARIDAD EN EL PODER DE COMPRA	SEGÚN TASA DE CAMBIO CORRIENTE	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)
103	Suazilandia	5.010	2.520	3	4	2
104	Bután	4.880	1.900	6	14	14
105	Georgia	4.850	2.470	9	12	2
106	Paraguay	4.820	2.180	4	7	6
107	Guatemala (a)	4.690	2.680	5	6	4
108	Timor Oriental	4.690	2.460	-6	8	4
109	Sri Lanka	4.460	1.780	8	7	6
110	Siria	4.350	2.090	5	4	5
111	Samoa (b)	4.340	2.780	1	6	-3
112	Marruecos	4.330	2.580	8	3	6
113	Islas Fiji	4.270	3.930	4	-7	0
114	Bolivia	4.140	1.460	5	5	6
115	Vanuatu (b)	3.940	2.330	7	7	7
116	Filipinas	3.900	1.890	5	7	4
117	Tonga (b)	3.880	2.560	4	0	1
118	Honduras (b)	3.870	1.800	6	6	4
119	Indonesia	3.830	2.010	6	6	6
120	Mongolia	3.480	1.680	9	10	9
121	Cabo Verde	3.450	3.130	11	7	7
122	Moldavia	3.210	1.470	5	3	7
123	Congo (Brazzaville)	3.090	1.970	6	-2	6
124	India	2.960	1.070	10	9	7
125	Pakistán	2.700	980	6	6	6
126	Vietnam	2.700	890	8	8	6
127	Uzbekistán (b)	2.660	910	7	10	9
128	Nicaragua (b)	2.620	1.060	4	4	3
129	Islas Salomón (b)	2.580	1.180	6	10	7

RANGO ENTRE 175 PAÍSES	PAÍS	PIB POR HABITANTE 2008 (US \$)		TASA DE CRECIMIENTO ANUAL		
		SEGÚN PARIDAD EN EL PODER DE COMPRA	SEGÚN TASA DE CAMBIO CORRIENTE	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)
130	Guyana (b)	2.510	1.420	-2	-2	3
131	Yibuti	2.330	1.130	4	4	4
132	Yemen	2.210	950	3	3	4
133	Camerún	2.180	1.150	3	3	4
134	Kirguistán	2.140	740	3	8	8
135	Laos	2.040	740	8	8	8
136	Lesotho	2.000	1.080	8	5	4
137	Papuasía (b)	2.000	1.010	3	6	6
138	Mauritania (a)	2.000	840	12	2	---
139	Nigeria	1.940	1.160	6	6	5
140	Sudán	1.930	1.130	11	10	8
141	Tayikistán	1.860	600	7	8	8
142	Camboya	1.820	600	11	10	5
143	Sao Tomé e Príncipe	1.780	1.020	7	6	6
144	Senegal	1.760	970	2	5	2
145	Costa de Marfil	1.580	980	1	2	2
146	Kenia	1.580	770	6	7	4
147	Benín	1.460	690	4	5	5
148	Bangladesh (a)	1.440	520	6	---	---
149	Ghana	1.430	670	6	6	6
150	Birmania (c)	1.290	----	13	---	---
151	Gambia	1.280	390		6	6
152	Zambia	1.230	950	6	6	6
153	Tanzania	1.230	440	7	7	7
154	Guinea (a)	1.190	390	2	2	8
155	Haití (b)	1.180	660	2	3	1
156	Islas Comoros	1.170	750	1	0	1

RANGO ENTRE 175 PAÍSES	PAÍS	PIB POR HABITANTE 2008 (US \$)		TASA DE CRECIMIENTO ANUAL		
		SEGÚN PARIDAD EN EL PODER DE COMPRA	SEGÚN TASA DE CAMBIO CORRIENTE	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)
157	Chad	1.160	530	1	0	0
158	Burkina Faso	1.160	480	6	4	4
159	Uganda	1.140	420	11	9	10
160	Nepal	1.120	400	4	3	5
161	Mali	1.090	580	5	3	5
162	Madagascar	1.040	410	5	6	7
163	Ruanda	1.010	410	7	8	11
164	Etiopía	970	280	11	11	11
165	Malawi	830	290	8	9	10
166	Togo	820	400	4	2	1
167	Mozambique	770	370	9	7	6
168	Sierra Leona	750	320	7	7	5
169	República Centroafricana	730	410	4	4	3
170	Níger	680	320	6	3	10
171	Eritrea	630	300	-1	1	2
172	Guinea Bissau	530	250	3	1	3
173	Burundi	380	140	5	4	4
174	Liberia	300	170	8	9	7
175	República Democrática del Congo	290	150	6	6	6

NOTAS:

(a) Datos no disponibles para 2008. Rango aproximado.

(b) Cifras extrapoladas. Rango aproximado.

(c) No existen datos o datos fiables para Afganistán, Bahamas, Bahrein, Bermudas, Cuba, Irak, República Democrática de Corea, Palestina (Cisjordania y Gaza), Zimbabwe.

FUENTE:

Consultada para la elaboración de este cuadro. En todo rigor, los datos que, desde hace varios años usa el Banco Mundial son los del Ingreso Nacional Bruto (INB) que se diferencian poco de los usados para el PNB.

World Bank, World Development Indicators Database, Washington, 7 de octubre 2009.

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 los autores y los lectores a través de la publicación de las notas que sean enviadas al Consejo Editorial.

La circulación de esta revista es abierta a todos los lectores comprometidos en el estudio y la investigación de las relaciones internacio-

nales. 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 requiere 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

www.uexternado.edu.co/oasis

La Revista se reserva los derechos de autor y la reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o electrónicos debe estar autorizada por el Editor. Quienes deseen reproducir los documentos por favor enviar un mensaje a [cipe@uexternado.edu.co]. Los artículos publicados en la Revista serán enviados en medio magnético a las diferentes bases de datos y sistemas de indexación para la divulgación de su contenido.

Anexo 3

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 en la actividad pedagógica. 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 abordan y elevar 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 preferiblemente inéditos 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 o abstract 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 ál.* Ejemplo: (Arango, *et ál.*, 1998, 148).
- La bibliografía debe seguir este orden.

Libros

a) apellido del autor, b) nombre del autor, c) año de publicación. 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 Internacional Economic Relations*, 4^a. ed., London, Routledge.

Obras colectivas

a) Apellido del autor, b) Nombre del autor, c) año de publicación. 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). 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. d) título del documento (en cursiva), 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 los años 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, fasc., fascs., fol., fols., s.f., sig., sigs., ed., cap., caps., art., ms., mss., col., cols., id., ibid., op. 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.

Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia

Se compuso en caracteres Myriad y Adobe Garamond de 10 puntos
y se imprimió sobre propalmate de 90 gramos
Bogotá (Colombia)

Post tenebras spero lucem