

O A S I S

2010

OBSERVATORIO DE ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS INTERNACIONALES



CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Nº 15

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 FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Roberto Hinestrosa

COORDINACIÓN DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES, CIPE

Juan Camilo Rodríguez Gómez – Frédéric Massé

COORDINADOR DEL OBSERVATORIO DE OASIS

Bernardo Vela O.

CONSEJO 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*

CONSEJO 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.*

EDICIÓN

Luis Fernando García Núñez

OASIS está indexada por Colciencias; Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, – EBSCO – Wold's Foremost Premium Research Database Service–, Dialnet, IBSS, Social Science Research Network y Open Journal System.

ISSN 1657 – 7558

ISBN 958 – 616 – 617 – 1

© UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, 2010

Derechos exclusivos de publicación y distribución de la obra

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

Primera edición: noviembre de 2010

Diseño: Departamento de Publicaciones

Impresión: Nomos Impresores

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN	1
CAPÍTULO I. TEMAS GLOBALES	5
A. PROBLEMAS DE SEGURIDAD	7
• LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER. UNA NUEVA DIMENSIÓN DE LA SOBERANÍA.....7 <i>Beatriz Eugenia Vallejo Franco</i> • LA APLICABILIDAD DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EL DESARROLLO HUMANO COMO FUENTE DE SEGURIDAD 33 <i>Natalia Ariza</i>	
B. LA SOCIEDAD CIVIL GLOBAL	53
• LA SOCIEDAD CIVIL GLOBAL EN LA GOBERNANZA AMBIENTAL DEL SECTOR AGUA EN EL MUNDO..... 53 <i>Margarita Marín Aranguren</i>	
C. COMERCIO INTERNACIONAL	75
• EVALUANDO LAS VENTAJAS COMPETITIVAS EN LOS MEGAMERCADOS: EL CASO DE INDIA Y CHINA.....75 <i>Claudia Rivera Hernández y Luz María Nájera Peralta</i> • PROCESOS DE TRANSICIÓN EN EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE: HACIA EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y LA ECONOMÍA DE MERCADO.....89 <i>Antolínez, J., Delgado, A., García, C., Hernández, C., Sierra, A., Támara, P.</i>	
CAPÍTULO II. ENFOQUES REGIONALES.....	125
A. AMÉRICA	127
• GOBIERNO DE BARACK OBAMA: UNA EXPLICACIÓN DESDE EL INSTITUCIONALISMO..... 127 <i>Javier Garay</i>	

B. EUROPA 143

- ALEMANIA: CONTINUIDAD, RUPTURAS Y DESAFÍOS DE SU POLÍTICA
EXTERIOR DESDE 1990..... 143
Martha Lucía Quiroga Riviere

C. ÁFRICA 173

- REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO: ¿EL CAMPO ESTÉRIL DE LOS OLIVOS..... 173
Adriana María Ramírez López

CAPÍTULO III. TEORÍA DEL ESTADO 199

- UN ACERCAMIENTO COMPLEJO AL ESTUDIO DEL COMPORTAMIENTO EXTERIOR
DEL ESTADO. EL SÍNDROME DE ZELIG 201
Dimitri Endrizzi

DOSSIER..... 219**EN LA RUTA DE LA DECLARACIÓN DEL MILENIO:**

1. “BALANCE DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO EN COLOMBIA”,
DE OLGA CATALINA RODRÍGUEZ..... 221
2. “DERECHOS HUMANOS EN Y FRENTE A LA DECLARACIÓN DEL MILENIO”,
DE CÉSAR AUGUSTO CASTILLO DUSSÁN 247
3. “FACTORES NORMATIVOS DEL ACCESO AL AGUA POTABLE: CONTENIDO REAL DE UN DERECHO”,
DE CLAUDIA SAMPEDRO TORRES 255
4. “LA DECLARACIÓN DEL MILENIO: ¿UN INSTRUMENTO NORMATIVO EXIGIBLE?”,
DE ERIC TREMOLADA ÁLVAREZ..... 271
5. “LA DECLARACIÓN DEL MILENIO. NATURALEZA, PRINCIPIOS Y VALORES”,
DE GERMÁN RAMÍREZ BULLA..... 281
6. “LA DECLARACIÓN DEL MILENIO Y LA JUSTICIA TRANSICIONAL EN COLOMBIA”,
DE HEYDI ABUCHAIBE..... 301

RESEÑAS 315**LIBROS..... 317**

RESÚMENES - ABSTRACTS ANEXOS	321
ANEXO: POLÍTICA EDITORIAL DE <i>OASIS</i>	331
ANEXO: NORMAS DE PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS PARA <i>OASIS</i> ...	334

Oasis, Observatorio de Análisis de los Sistemas, 2010. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. v-339
1. Temas globales. 2. Enfoques regionales. 3. Teoría del Estado. 4. Dossier “Derecho internacional público y Declaración Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Reseñas. Resúmenes. Anexos.

PRESENTACIÓN

Este número 15 de *OASIS* fue entregado cuando terminaba el *Sexagésimo Sexto Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, cuyo desarrollo solo tuvo un sobresalto por un hecho anunciado: el cambio de política de los Estados Unidos frente a la idea de establecer un Estado palestino, que se hizo público en el discurso del presidente Obama. En consecuencia, en las calles de la ciudad de Nueva York se manifestaron descontentas muchas personas partidarias de la causa de Palestina.

No obstante, frente a hechos como este que caracterizan el normal desenvolvimiento de la reunión de la Asamblea General, unos días después en la gran ciudad irrumpió una manifestación que no se esperaba, o que se había demorado: la de los indignados.

En efecto, desde el 17 de octubre estas personas, que ya hacen parte del paisaje cotidiano en Wall Street y, desde meses atrás, hacían parte del paisaje de muchas otras capitales del mundo, están manifestándose en contra de un modelo de desarrollo cuya racionalidad conduce a procesos de acumulación desmesurados y a la explosión de burbujas económicas que generan nefastas consecuencias sociales, como las penurias de empleo que se viven en la actualidad, los recortes en las políticas sociales y la pérdida de los ahorros.

Como lo observaba John Keneth Galbraith, las instituciones de intervención en la economía establecidas tras la *gran depresión* mostraban un declinar que se manifestaba en los años sesenta en favor de los procesos de acumulación capitalista y en contra de los procesos de distribución de la riqueza. Pese a que el famoso economista estadounidense justificó el *New Deal* en sus orígenes, también se convirtió en su crítico porque, en sus palabras, en el modelo de desarrollo capitalista la intervención del Estado en la economía ha propiciado que las ganancias se conviertan en beneficios privados individuales y que se capitalicen, y que las pérdidas se conviertan en costos sociales que deben ser pagados por la sociedad entera¹.

Este orden económico que se caracteriza, por un lado, por la falta de controles o la negligencia de parte de la autoridad estatal que propicia un incremento desmesurado de las ganancias de las empresas privadas, especialmente de las dedicadas a la especulación financiera y, por el otro, por el incremento de las desigualdades, de la pobreza, de las exclusiones, del desempleo, del deterioro ambiental y de la guerra, es el que ha llevado a la calle a los denominados *Occupy Wall Street* para manifestarse en contra de un Estado que no está presente para evitar, en el caso específico de la

↔ Galbraith, John, Keneth. (1972). *El capitalismo americano. El concepto del poder compensador*. Barcelona, Ariel, pp. 201 y ss.

actual crisis económica, las burbujas económicas artificialmente infladas que condujeron al abuso financiero, ni para reaccionar de manera inteligente frente a sus nefastas consecuencias sociales.

No obstante, las manifestaciones de los indignados, que hasta ahora se han caracterizado por la inteligencia de sus críticas, también ponen en evidencia que no se trata solamente de la ineficacia del orden estatal, sino de un modelo de desarrollo cuya racionalidad, tras la conformación del nuevo orden mundial, se ha globalizado y que, en consecuencia, demanda una *gobernanza mundial* capaz de frenar las ambiciones destructivas de grandes empresas que, en aras de sus intereses, están desbordando el precario equilibrio social y natural que ha permitido al hombre vivir en la Tierra.

Pero si el orden estatal parece quedarse corto para afrontar la situación, ¿qué puede decirse de la esperanza en el establecimiento de un orden internacional cuyos autores deben ser, tal como está conformado el mundo, los mismos estados cuya capacidad va en retroceso? Este número de *OASIS* también fue entregado cuando los jefes de Estado de los 20 países más ricos del mundo (el denominado G-20) finalizaron la *Sexta Cumbre del Bloque* en la ciudad francesa de Cannes, donde acordaron, dicen ellos, una estrategia global para el crecimiento y el empleo que propiciará la recuperación de la economía.

Más allá del lenguaje diplomático, los jefes de Estado del G-20 reconocieron su incapacidad para fortalecer ese orden mundial que se demanda con urgencia, pues en el foro solo acertaron a insinuar que cada Estado, por separado, debe asumir la responsabilidad de

adoptar políticas en favor de la recuperación mundial de acuerdo con sus condiciones económicas y con medidas dirigidas, tal como lo anunciaron al culminar la Cumbre, a restaurar la confianza del orden establecido.

En la reunión no consideraron, pues, la posibilidad de fortalecer la gobernanza mundial y, mucho menos, consideraron que la racionalidad del orden económico, establecido como ha estado hasta nuestros días, solo puede cambiar, como lo advierten los indignados, cuando la finalidad del modelo de desarrollo de la sociedad humana sea el hombre mismo, y no el crecimiento y la acumulación de las riquezas.

Esta crítica situación de la sociedad humana no puede ni debe eludirse en las reflexiones que publica *OASIS* y, por esa razón, pese a la incertidumbre y la complejidad que caracterizan el tiempo presente, los artículos que componen este número 15 ponen en evidencia los dilemas que vivimos, las agobiantes necesidades que padecemos y las incapacidades de nuestro orden social para comprenderlas y afrontarlas de manera creativa.

De acuerdo con la estructura de *OASIS*, el capítulo I de este número trata los Temas Globales y, en primer lugar, *los problemas de seguridad*. Allí se han incluido dos artículos. El primero, un trabajo de Beatriz Vallejo sobre la responsabilidad de proteger que, fundado en un amplio trabajo de investigación que conformará su futura tesis doctoral, pone en evidencia las grandes transformaciones que en nuestros tiempos está sufriendo la soberanía estatal. El segundo, un trabajo de Natalia Ariza que, fundado en su tesis de maestría, trata el tema complejo de la seguridad humana y el

desarrollo, tal como lo ha entendido la comunidad internacional.

El capítulo I también está compuesto por los problemas de *la sociedad civil global* y, de manera específica, por un trabajo de Margarita Marín que analiza las dificultades que afronta esta cuando propone la gobernanza ambiental.

Otro aspecto es el de los problemas del *comercio internacional* y, en esta oportunidad, tenemos dos artículos. El primero, un trabajo enviado por las profesoras Claudia Rivera y Luz María Hernández que trata sobre las ventajas competitivas en los megamercados y que hace estudio del caso de la India y de China. El segundo, un trabajo de un grupo de estudiantes de maestría del Externado que trata sobre el crítico proceso de transición de los países de Europa Central y del Este hacia la economía de mercado.

En el Capítulo II de *OASIS* 15, que se refiere a los Enfoques Regionales, están reunidos tres artículos. El primero, que se refiere a los Estados Unidos de América, es un esfuerzo de Javier Garay para aproximarse al gobierno de Barak Obama desde el institucionalismo. El segundo, que se refiere a Alemania, es un planteamiento muy interesante de la profesora Martha Quiroga sobre la continuidad, la

ruptura y los desafíos de la política exterior de ese país desde 1990 que, pese a que está a la vanguardia en Europa, tiene dificultades para seguir siendo la locomotora en medio de la crisis que azota el proceso de integración. En fin, el tercero, que se refiere a la República Democrática del Congo, es un trabajo de Adriana Ramírez que resume su tesis de maestría calificada como sobresaliente por el jurado y que devela el entramado de redes de poder que se tejen en torno de los grandes negocios mineros en países de precaria institucionalidad.

El capítulo III contiene, en esta oportunidad, un trabajo de Dimitri Endrizzi, estudiante del doctorado en estudios políticos, sobre la política exterior del Estado, y es una propuesta novedosa que da fundamento teórico a su investigación de grado.

Al final el dossier “En la ruta de la Declaración de Milenio”, que reúne las seis ponencias presentadas en un Foro que se celebró el 5 de abril de 2011 y que organizó la Coordinación del Área de Derecho de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

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

Capítulo

1

PROBLEMAS DE SEGURIDAD

La responsabilidad de proteger. Una nueva dimensión de la soberanía

Beatriz Eugenia Vallejo Franco

La aplicabilidad del concepto de seguridad humana en América Latina y el Caribe: el desarrollo humano como fuente de seguridad

Natalia Ariza

LA SOCIEDAD CIVIL GLOBAL

La sociedad civil global en la gobernanza ambiental del sector agua en el mundo

Margarita Marín Aranguren

COMERCIO INTERNACIONAL

Evaluando las ventajas competitivas en los megamercados: el caso de India y China

Claudia Rivera Hernández y Luz María Nájera Peralta

Procesos de transición en Europa Central y del Este: hacia el Estado social de derecho y la economía de mercado

Antolínez, J., Delgado, A., García, C., Hernández, C., Sierra, A., Támara, P.

La responsabilidad de proteger.

Una nueva dimensión de la soberanía*

Beatriz Eugenia Vallejo Franco

Candidata a doctora, doctorado en estudios políticos

Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: beatriz.vallejo@uexternado.edu.co

Desde los años 70, con el incremento de la creación de organizaciones internacionales de carácter gubernamental y no gubernamental y la inclusión en la agenda mundial de temas que antes sólo se trataban al interior de los países (medio ambiente, tráfico de drogas, pandemias, crimen organizado) la soberanía de los estados-nación se ha visto limitada y con ella la inviolabilidad de su territorio. Ya no son asuntos que se pueden tratar por un solo gobierno, sino que desde el exterior Organizaciones Internacionales y ONG obligan a los estados a incorporar medidas y a cumplir normas dentro de sus países, y desde el interior una sociedad civil cada vez más activa hace lo mismo.

Los derechos humanos parecen haberse convertido en uno de esos asuntos transnacionales de la agenda. Desde la década de los 90, una vez superada la guerra fría –durante la cual la lógica de la intervención internacional se vio restringida por la dominación de las dos

grandes potencias en sus respectivas áreas de influencia–, saltaron a las primeras planas de los periódicos masivas violaciones a los derechos de los ciudadanos de algunos países, que movieron tanto a los estados, a los organismos internacionales y a las ONG, como a la opinión pública internacional a cuestionarse si no se debía intervenir con más fuerza.

“La intervención humanitaria armada no era una práctica legítima durante la guerra fría porque los Estados daban más valor a la soberanía y al orden que al cumplimiento de los Derechos Humanos. Hubo un cambio significativo de actitudes durante los años 90, especialmente entre los Estados democráticos liberales, lo que allanó el camino para presionar nuevos reclamos humanitarios dentro de la sociedad internacional”¹.

Si bien la Carta de la ONU, en su capítulo VII, habla de acción militar contra un Estado en casos de amenazas a la paz o actos

* Artículo recibido el 30 de junio de 2011. Aceptado 17 de agosto de 2011.

¹ Bellamy, Alex J; Wheeler, Nicholas. (2008). “Humanitarian Intervention in World Politics”, en *The Globalization of World Politics*, New York, Oxford University Press, p. 524.

de agresión, no se establece explícitamente si esta agresión puede entenderse así cuando se ejerce contra los ciudadanos del propio Estado. Sin embargo, a partir de 1994 al interior de las Naciones Unidas, con el Reporte sobre Desarrollo Humano presentado por el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), se empezó a introducir en el discurso oficial el concepto de la seguridad humana al mismo nivel que el de la estatal, puesto que las guerras internacionales habían dado paso, en muy buena medida, a las internas y los problemas que se ponían de relieve en mayor escala eran las necesidades básicas no satisfechas de estas naciones en conflicto.

Este concepto, incorporado desde ese momento a los objetivos de la ONU para proteger a poblaciones que se encuentran en situaciones tanto de paz como de guerra, abarca siete dimensiones: económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política. ¿Implica esta noción también la necesidad de protección ante las violaciones sistemáticas de derechos o sólo la idea de un individuo con sus necesidades básicas satisfechas?

La respuesta es que la idea de seguridad es integral, en la dimensión personal y a un nivel que requiere de una defensa universal de hecho, no sólo de derecho. “La seguridad humana hace referencia, de igual modo, a protección y salvaguarda del derecho a la vida y la integridad personal, y al propósito de humanizar la seguridad existente, mediante la integra-

ción de los valores y derechos y las capacidades humanas en todos los sistemas de seguridad internacionales, nacionales y locales”².

La integridad del individuo a la que se refiere el documento refuerza los derechos fundamentales de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, instituida por las Naciones Unidas en 1948, algunos de los cuales, con carácter de fundamentales, me permito recordar aquí: el derecho a la seguridad personal y el derecho a no ser torturado ni sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes. Lo novedoso en este sentido es que la defensa de estos derechos no solo esté ahora a cargo del gobierno respectivo, sino también de toda la comunidad internacional hasta el punto en que puede emprender una acción armada contra este para defenderlos, afectando su soberanía, entendida desde el punto de vista de la paz de Westfalia de 1648, a través de la cual los estados europeos, independientes y con el mismo rango, crearon una comunidad ausente de autoridad suprema y se blindaron de cualquier injerencia externa, ya que eran los gobiernos mismos los que tomaban todas las decisiones dentro de sus fronteras de manera completamente autónoma.

Pero ahora, como lo estamos viendo, se empieza a entender que la seguridad estatal no se refiere a los términos estrechos de la defensa de los gobiernos y las fronteras, sino de la defensa de los ciudadanos, que para eso constituyeron el contrato social. “El fin del Estado

² Kapuy, Klaus. (2004). “The Relevance of the Local Level for Human Security”, *Human Security Perspectives*, European Training- and Research Centre for Human Rights and Democracy (ETC)-Research Association, Austria, vol. 1, No. 1, pp. 1-6.

es solamente la seguridad, entendida como la certeza de la libertad en el ámbito de la ley”³.

La comunidad internacional, entonces, incorporó un nuevo término, el de seguridad humana, a sus propósitos, pero en la vida real ¿qué tanto la puso en práctica? Casos como el del genocidio en Ruanda en 1994, cuando quedó en evidencia la imperdonable pasividad de las Naciones Unidas que, sabiendo lo que iba a ocurrir, solo atinó a sacar al personal extranjero del país, o el de Kosovo en 1999, donde intervino la OTAN a través de un bombardeo, en una operación que planteó enormes interrogantes sobre la legitimidad de sus maniobras —“la intervención armada de los Estados miembros de la OTAN al margen del sistema de las Naciones Unidas y sin autorización explícita del Consejo de Seguridad es contraria a la Carta, pese a la nobleza de la causa que la ha suscitado”⁴, como se puede leer en la Revista de la Cruz Roja Internacional del año 2000—, dejaron en evidencia este interrogante y llevaron a la misma ONU a plantear de manera seria el problema. Si no se intervenía, esa indiferencia podría ser interpretada como complicidad y se desvirtuaba el sentido último de una Organización de Naciones al interior de la cual surgió muy rápidamente la mencionada Declaración de Derechos, con el ánimo de que se convirtiera en una defensa real para los ciudadanos del mundo, no en letra muerta. Pero si intervenía, la soberanía de los estados,

base fundacional del sistema, podía quedar amenazada.

En el marco de la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas en el año 2000, el entonces Secretario General, Koffi Annan, afirmó: “Si la intervención humanitaria es, de hecho, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo debemos responder a una Ruanda, a una Srebrenica, ante las flagrantes y sistemáticas violaciones de los Derechos Humanos que ofenden todo precepto de nuestra humanidad?...una intervención armada debe siempre permanecer como una opción de último recurso, pero ante una amenaza, es una opción a la que no se puede renunciar”⁵.

A raíz de la controversia que se suscitó sobre el tema en esta Cumbre, el gobierno de Canadá y un grupo de importantes fundaciones constituyó la Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados, que se comprometió a presentar un informe en el 2001. Este trabajo, titulado “*La responsabilidad de proteger*”, concluye para este tema dos principios básicos que son: “la soberanía conlleva compromisos e incumbe al propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población” y “cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras, y ese Estado no quiera o no pueda frenar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad inter-

³ Bobbio, Norberto. (1991). *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 2.

⁴ Momtaz, Djamchid. (2000). *Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 837, pp. 89-102.

⁵ www.iciss.ca/pdf/Backgrounder_spanish.pdf (Consultado el 3 de noviembre de 2010).

nacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención”⁶.

Porque, se pregunta Bertrand Badie en *Un mundo sin soberanía*, ¿ayudar sin intervenir es posible?⁷. Esta es la primera cuestión. La segunda, en mi concepto, se podría traducir en varias preguntas: ¿Cuántos países están dispuestos efectivamente a intervenir, invirtiendo recursos y enviando tropas, para defender los derechos de ciudadanos que viven al otro lado del planeta sin obtener nada a cambio? ¿Obedece esta intervención, entonces, a unos intereses particulares? ¿Por qué se da una intervención inmediata en Libia y no en Siria, por ejemplo, en los acontecimientos del 2011 en relación con la confrontación de sus gobiernos con buena parte de sus poblaciones, en dos escenarios muy parecidos de violación masiva de derechos? ¿Por qué se dio una intervención en Kosovo y no en Darfur? ¿Cuáles son los criterios de selección?

Y, por último, ¿es la soberanía un concepto en evolución, desde Westfalia hasta el informe referente a “La responsabilidad de proteger”? Grandes debates en torno a este asunto se vienen dando entre los teóricos de las relaciones internacionales, debates a los que me referiré a continuación, así como a la evolución del tema de los derechos humanos que de ubicarse en muchos momentos de la historia como un lejano deber ser, se ha convertido en un enorme sistema del derecho internacional

de obligatorio cumplimiento para los estados, lo que reta profundamente—de hecho, no sólo en teoría— el concepto mismo de soberanía.

EL RESQUEBRAJAMIENTO DE LAS FRONTERAS

El concepto de soberanía, la posición de los estados en la arena internacional y la credibilidad de los organismos internacionales se han constituido en los puntos álgidos de las discusiones entre las más importantes escuelas de las relaciones internacionales, sobre todo a partir el siglo xx.

Es una controversia que se recrudeció desde la década del 70 debido, en buena parte, a los factores mencionados al principio de este artículo, básicamente a la constatación de que hay temas, como el terrorismo, que deben ser manejados desde una perspectiva internacional más que nacional porque su desarrollo sobrepasa las fronteras.

Autores como James Rosenau⁸ han sostenido que los patrones que tradicionalmente se manejaban en relación con la política mundial se han desgastado y que la globalización ha afectado en forma profunda elementos sustanciales del análisis, como el concepto de soberanía. Ya desde 1969, cuando publicó su libro *Vínculos políticos*, alerta sobre la profunda transformación que se da en la arena internacional en la que los estados-nación no

⁶ “La responsabilidad de proteger”, Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, diciembre de 2001, Sinopsis.

⁷ Badie, Bertrand. (2000). *Un mundo sin soberanía*, Bogotá, Editorial Tercer Mundo, pp. 53.

⁸ Profesor de asuntos internacionales en la Universidad de George Washington, Estados Unidos.

son la base del quehacer mundial, sino otras fuerzas como los organismos multilaterales y los procesos globalizantes a nivel de las comunicaciones y la tecnología, que erosionan la soberanía, haciendo que los asuntos políticos internos y externos no se dividan en este punto de la historia por fronteras infranqueables. Desde esta perspectiva, hay dos sistemas que se superponen, el que corresponde a las políticas que se originan al interior de los estados y el que se deriva del contexto internacional. Entre estas dos esferas se crean vínculos y espacios de intersección, factores que traspasan el ámbito puramente nacional para convertirse en internacionales y viceversa⁹.

El panorama es difuso, pues coexiste hoy el antiguo paradigma con factores nuevos, que hacen poco transparente el devenir internacional, añade en otro texto, ya de 1996, y que constituye parte de una tesis en la que ha venido trabajando en las últimas décadas: “se puede decir que asistimos a la evolución de una nueva época, una época de múltiples contradicciones. El sistema internacional es menos dominante, pero todavía es poderoso. Los Estados están cambiando, pero no desapareciendo. La soberanía estatal está desgastada, pero todavía se ejerce vigorosamente. Los gobiernos son más débiles, pero aún pueden hacer gala de su autoridad. Las poblaciones algunas veces son

más exigentes, otras más dóciles. Las fronteras siguen impidiendo el paso de los intrusos, pero son más porosas. Los paisajes geográficos están dando paso a paisajes étnicos, multimediáticos, tecnológicos y financieros, pero la territorialidad sigue siendo preocupación básica de mucha gente”¹⁰.

Rosenau habla de un proceso de “fragmentación”¹¹, que acaba siendo un híbrido entre dos fuerzas presentes en el sistema internacional actual: los movimientos fragmentadores (como los nacionalismos dentro de los estados pluriétnicos) y los aglutinantes, de integración (que surgen de procesos colectivos mayores, en la dirección opuesta, como la Unión Europea). Estos dos rasgos tan paralelos como disímiles contribuyen enormemente a la incertidumbre en la que se ha sumergido el estudio de los asuntos mundiales desde finales del siglo pasado, pues retan de frente el concepto tradicional de Estado-nación, caracterizado por su dibujo de contornos precisos que protegen a un país que en teoría corresponde a una sola nación. Por ende, el concepto de soberanía varía en forma notoria.

Me parecen especialmente interesantes sus planteamientos, no sólo porque explica de manera integral los procesos mundiales, sino también porque no se afina detrás de una posición definida e inamovible de la realidad

⁹ Rosenau, James N. (1969). *Linkage Politics*, New York, Princeton Center of International Studies, 1969, pp. 44-63.

¹⁰ Rosenau, James. (1996). Texto presentado en la “*Conference on Complexity, Global Politics and National Security*”, patrocinada por la National Defense University y la Rand Corporation, Washington D.C., 13 de noviembre.

¹¹ Rosenau, James. (1995). “Distant Proximities: The Dynamics and Dialectics of Globalization”, en Bjorn Hettne (ed.). *International Political Economy: Understanding Global Disorder*, London, Zed Books, pp. 46-64.

internacional, lo que sí hacen muchos de los representantes de las escuelas tradicionales, como lo veremos en seguida.

Durante el siglo xx se identificaron tres debates muy claros en este sentido: el primero, en el período entreguerras, se dio entre dos corrientes con una larga trayectoria, el idealismo y el realismo. El primero se alimenta de ideas que vienen desde la Grecia antigua, como las enseñanzas de Sócrates, que fueron trabajadas por Platón, en cuanto a que la moralidad está directamente relacionada con la política. Esta línea teórica sostuvo a muchos pensadores que vinieron después (Cicerón, Santo Tomás, Vitoria, Grocio y Bentham, entre otros), pero un punto definitivo lo marcó Immanuel Kant, quien propuso la construcción de una federación de estados en la que se dirimieran todas las diferencias y se declarara la lucha armada como un territorio estéril, al que ya no se volvería jamás. Sería un contrato social entre los pueblos, una institución supranacional que representara la única solución posible al permanente estado de injusticia y miedo que se vivía en el mundo¹², un sistema de cooperación basado en la moralidad y en la idea de que todos los estados tienen los mismos derechos.

Desde el punto de vista del idealismo, entonces, la soberanía a ultranza no es lo más importante ni la preponderancia de un Estado sobre otro en el sistema mundial, sino la cooperación y la formación de un entorno colectivo, ya que esto es lo único que puede garantizar, en últimas, la seguridad. De nada valen aquí

los estados poderosos e infranqueables, ya que su defensa lo que genera es conflicto.

En el siglo xx un político intentó llevar este ideal a la realidad: Woodrow Wilson, presidente de Estados Unidos entre 1913 y 1921, en el Tratado de Versalles, colofón de la Primera Guerra Mundial. La Sociedad de las Naciones, inicialmente, y luego la Organización de Naciones Unidas reflejan en sus objetivos claramente este sueño. Es en esta última instancia donde se signa la Declaración Universal de los Derechos Humanos y desde donde se han dado los debates sobre la obligatoriedad, por parte de la comunidad internacional, de defender los derechos de los ciudadanos en cualquier parte del mundo. Es una postura que no defiende la soberanía a capa y espada, puesto que valora más la paz mundial, basada en la solidaridad y no en la preeminencia de los estados. Dice Wilson en su discurso al Senado de Estados Unidos en enero de 1917: “Existe un asunto más profundo que supera el mismo derecho a la igualdad entre las naciones organizadas. No puede haber una paz duradera o que espere serlo que no reconozca o acepte el principio de que los gobiernos derivan todos sus justos poderes del consentimiento de los gobernados y que no existe ningún derecho en ninguna parte que permita llevar a las gentes de soberanía en soberanía como si fueran su propiedad”. Y toma como ejemplo a Polonia, afirmando que debe ser una nación libre, puesto que es absurdo que un pueblo esté en manos de un gobierno hostil a los ciudadanos, lo que haría

¹² Kant, Immanuel. (2007). *La paz perpetua*, Madrid, Ediciones Mestas, p. 21.

peligrar su seguridad. La soberanía para él emana del pueblo y por eso el Estado debe tomar como inviolable la seguridad de los mismos¹³. Ya en ese punto de principios del siglo pasado se puede ver a la soberanía como un deber y no como un poder.

El realismo, por su parte, se asienta en las ideas de filósofos políticos del Renacimiento como Hobbes y Maquiavelo y de la contemporaneidad como Morgenthau y Kennan. Para ellos, las organizaciones internacionales son entes de poco peso en relación con la capacidad de acción de los estados-nación, actores por excelencia de la realidad mundial, que se deben armar para defender a la población de los ataques de otros países. El Estado es racional y debe usar esta fortaleza en un mundo en el que no hay un árbitro confiable que dirima los conflictos¹⁴. “Los conceptos de que el poder y la acción son la clave de la política internacional y de que la moral y la razón pueden ser elementos utópicos e impotentes, son el sello del enfoque que, en las relaciones internacionales, se conoce como *realismo* o *realpolitik*”¹⁵.

Los realistas perciben la soberanía como inalterable, en el sentido de que para ellos se da una anarquía internacional que empuja a los estados a defenderse por sí mismos. Si bien

organismos como las Naciones Unidas son un hecho, en la práctica son poco operativos, incapaces de imponer orden ni reglas claras a nivel mundial, lo que obliga a los países a fortalecer sus fronteras, a armarse, a competir con los demás por la preeminencia de su lugar en el sistema. La soberanía se convierte entonces en la piedra angular de su discurso, un discurso basado entonces en la autodefensa de la seguridad nacional. Si no hay un ente regulador que me defienda, me veo obligado a defenderme solo.

Este no fue, sin embargo, un debate en el sentido estricto de la palabra, pues los defensores de ambas escuelas nunca se enfrentaron en el terreno intelectual, no intercambiaron conceptos ni reconsideraron posturas. Y el conocido como segundo debate, que se dio entre los años 70 y 80, tampoco lo fue, ya que se convirtió en una exposición interparadigmática, pues no se asumía que un paradigma desplazara necesariamente a otro, como afirmaba Khun, sino que varias líneas de pensamiento podían convivir simultáneamente¹⁶.

En este segundo debate entonces los enfoques fueron el realismo y el transnacionalismo, aunque también se hizo presente, en menor medida, el estructuralismo neomarxista —con

¹³ Woodrow, Wilson. (1917). “Address of the President of the United States to the U.S. Senate”, January 22, *Congressional Record: Senate*, vol. 54, 64th Congress, 2d session.

¹⁴ Morgenthau, Hans. (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Editor Latioamericano, p. 24.

¹⁵ Vásquez, John A. (1994). *Relaciones internacionales, el pensamiento de los clásicos*, México, Noriega Editores, p. 20.

¹⁶ Salomón, Mónica (2002). “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No. 56, diciembre 2001/enero, pp. 7-52.

la teoría de la dependencia, como telón de fondo—, que afirma su postura en relación con el tema que nos ocupa atacando la división evidente y asimétrica entre países de centro y países de periferia, lo que impide que estos últimos ejerzan una real soberanía sobre sus territorios, pues está cooptada por los primeros.

Desde el transnacionalismo, Keohane y Nye cuestionan al realismo, afirmando que hechos como la distensión entre las dos potencias de la guerra fría y el conflicto por el petróleo de 1973 daban preeminencia al sistema internacional sobre el Estado-nación, afectando la impenetrabilidad de la soberanía. ¿Cómo argumentar que estos sucesos no determinaban en buena medida la actuación de los estados? La situación parecía probar que los países no tenían la fuerza suficiente para decidir sus jugadas, sino que el régimen mundial podía avasallar cualquier tipo de esfuerzo estatal imponiendo condiciones sobre las que los gobiernos no tendrían injerencia.

Se puede ver luego la transformación del realismo en neorrealismo, que entra a jugar fuerte en el tercer debate. Waltz, uno de sus más conocidos representantes, afirma que, con el declive de la Unión Soviética, “tanto los cambios en el armamento como los de la polaridad fueron muy grandes, con ramificaciones que se extendieron a todo lo largo del sistema. Sin embargo, esto no logró transformarlo”¹⁷, lo que demuestra que, aún reconociendo la

profunda evolución del panorama global, para ellos la esencia de la arena internacional se mantiene intacta.

“La reformulación del realismo de Waltz mantiene los principales supuestos del realismo clásico: los Estados –unidades racionales y autónomas– son los principales actores de la política internacional, el poder es la principal categoría analítica de la teoría y la anarquía es la característica definitoria del sistema internacional. Pero, a diferencia del realismo, el neorrealismo centra su explicación más en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen”¹⁸.

Este tercer debate tiene dos dimensiones: una, entre el neorrealismo y un nuevo paradigma concebido por Keohane y Nye, el institucionalismo liberal, que cree en las instituciones internacionales y en la cooperación como las únicas posibilidades de insertarse de manera asertiva en el régimen mundial. Esta cooperación no es entendida de la misma forma que se manejó en el idealismo, pues no consiste en un deber ser ético para construir una comunidad que nos ayude a todos, sino en la única forma en la que el Estado, pensando sólo en su propio bienestar, puede defenderse hoy dentro de la arena internacional. La idea de las instituciones está basada en el liberalismo, pues su concepto de cooperación se deriva de modelos de mercado, pero para los

¹⁷ Waltz, Kenneth N. (2000). “Structural Realism after the Cold War”, *International Security*, vol. 25, No. 1, Summer, pp. 5-41.

¹⁸ Salomón, Mónica. Ob. cit.

neorrealistas la cooperación depende más de las relaciones de poder de los estados que lo que los institucionalistas admiten.

La otra faceta del llamado tercer debate se da entre el positivismo y el constructivismo social o teoría crítica, con Wendt como su representante más visible. Los positivistas asumen que hay una realidad objetiva afuera, que sólo puede ser conocida. Los constructivistas sociales defienden, por su parte, que esa realidad es una construcción humana y que el hombre, que no está libre de valores, la modifica con sus acciones sociales y critican el criterio de neutralidad científica de los neorrealistas, clásicos exponentes del positivismo por cuanto ven la anarquía como una característica estructural, no coyuntural, del sistema internacional.

Y aquí el debate si fue de frente. Mearsheimer, neorrealista por excelencia, ataca tanto a los institucionalistas como a los constructivistas, citándolos con nombre propio y refutando su teoría de que las instituciones, por un lado, o las simples ideas, por el otro, alejen a los estados de la guerra y promuevan la paz, en un artículo que escribió como respuesta al de Keohane, “La promesa de la teoría institucionalista” y que tituló “La falsa promesa de la instituciones internacionales”. “Mi conclusión central –afirma allí– es que las instituciones tienen una mínima influencia en el comportamiento del Estado y por lo tanto prometen muy poco

en promover la estabilidad en el mundo de la posguerra fría”¹⁹.

En palabras de Robert O. Keohane y Lisa L. Martin, “la versión del profesor Mearsheimer sobre el realismo tiene algunos defectos graves. Entre ellos, su inclinación para hacer afirmaciones que resultan del todo incorrectas; su propensión a privilegiar su propio punto de vista para que prevalezca a pesar de la ausencia de evidencias decisivas; su fracaso para explicar las condiciones en las que operan sus generalizaciones; y sus contradicciones lógicas”²⁰.

Los institucionalistas defienden la eficiencia de las organizaciones internacionales, que tienen un peso muy importante en la arena internacional, peso que se niegan a ver los neorrealistas. Critican, por ejemplo, que estos últimos pronosticaran la desintegración de la OTAN al desaparecer la amenaza soviética, cuando lo que en realidad sucedió fue que se fortaleció después de la caída del muro de Berlín, consolidándose más con un mayor número de miembros²¹. Para ellos la anarquía mundial es contrarrestada por los organismos multilaterales, que cumplen unas funciones específicas e importantes en el orden y la seguridad internacionales.

Por su parte Wendt considera que la visión de Mearsheimer sobre la anarquía es una profecía autorrealizada, en el sentido de que si uno piensa que el sistema internacional es

¹⁹ Mearsheimer, John J. (1994-1995). “The False Promise of International Institutions”, *International Security*, vol. 19, No. 3, winter, pp. 5-49.

²⁰ Keohane, Robert O.; Martin, Lisa. (1995). “The Promise of Institutional Theory”, *International Security*, vol. 20, No. 1, MIT Press, Summer, pp. 39-51.

²¹ Ibid.

peligroso y se arma “hasta los dientes”, siempre dispuesto a atacar, todos los demás estados harán lo mismo, convirtiendo al mundo en un terreno peligroso²². Wendt –como los institucionalistas– es duro con los neorrealistas, afirmando que es difícil que se tomen en serio sus posturas, que están llenas de confabulaciones y verdades a medias²³.

Para el tema que nos ocupa, el de la soberanía, estos debates son cruciales. La soberanía, desde el punto de vista del institucionalismo, es una entidad porosa, permeada por el accionar de las instituciones, lo que conviene a los estados mismos. Para el constructivismo es una realidad cambiante, de acuerdo con las identidades y los intereses, contrario a lo que piensan los realistas, para los que la soberanía es una entidad monolítica, que permite a los estados garantizar su seguridad.

En la perspectiva del constructivismo o teoría crítica, son las relaciones sociales, no las capacidades materiales, las que determinan el juego. En el artículo citado, Wendt da un ejemplo interesante, afirmando que si una potencia posee un arsenal nuclear, este hecho por sí mismo no debe preocupar por igual a todos los estados. Si Estados Unidos tuviera ese armamento, seguramente no le preocuparía igual a Canadá que a Irán, porque es lo que pueda hacer con esta capacidad material, a través de su accionar social, lo que determinaría los sucesos.

Rosenau interviene en el debate, alejándose del realismo y en general de las teorías racionalistas donde todo está explicado y propone un paradigma más dinámico, de relaciones internacionales en permanente construcción, que abarcan actores y temas que se trasladan constantemente hacia adentro y hacia afuera de las fronteras, más acorde con la visión de los constructivistas. Esto no significa que estos fenómenos no puedan cuantificarse ni estudiarse de manera seria para obtener conclusiones coherentes de la realidad internacional, pero hay que tener en cuenta que se trata de una realidad cambiante, que presenta unas características determinadas por las circunstancias, no de una formación estructural inamovible como la perciben los realistas, empezando por Morgenthau.

En un artículo publicado en la *Revista de Estudios Internacionales* por Cambridge University Press en julio del año 2000, ante la pregunta de que si está de acuerdo con la afirmación de que Morgenthau no fue un científico, Rosenau responde: “¡Por supuesto! Si uno ha leído el primer capítulo de su texto, que se añade a su segunda y tercera ediciones como una defensa en contra de sus críticos, se da cuenta de que Morgenthau argumenta que los realistas saben el porqué los gobiernos hacen lo que hacen y es debido al orden objetivo del mundo social. Ningún método científico de investigación es puesto en marcha allí. Para

²² Wendt, Alexander. (1995). “Constructing International Politics”, *International Security*, vol. 20, No. 1, Summer, pp. 71-81.

²³ Ibid.

él, uno sólo necesita atenerse a las condiciones objetivas prevalentes. El tema de una realidad objetiva aparece a lo largo del capítulo y de ninguna manera hace alusión a la filosofía de la ciencia a pesar de que usa el rótulo de ciencia para describir sus impresiones. Pero se da una revolución en el conocimiento que asume una postura radicalmente distinta, que enfatiza en que la forma de interpretar correctamente este mundo es a través de la recolección sistemática de los datos, su puesta a prueba en oposición a las hipótesis generadas previamente y la observación de si se forma o no un consenso alrededor del significado de los hallazgos. En la medida en que se forme un consenso, se incrementa el conocimiento intersubjetivo en lugar del objetivo. Por mi parte, aspiro a contribuir a los consensos emergentes intersubjetivos sobre las preguntas que investigo”²⁴.

En la vida real lo que uno puede observar es que hay unas leyes y unos comportamientos objetivos aceptados, como el de que hay que intervenir cuando un Estado viola masivamente los derechos de sus ciudadanos –por lo menos a nivel consuetudinario y como un deber ser ético y moral, lo que se traduce cada vez más en una obligatoriedad en el plano discursivo–, pero la realidad nos muestra que la comunidad internacional se moviliza ante unos casos y ante otros no. Habría entonces que realizar un estudio científico que permitiera descubrir los móviles ulteriores para esa conducta, porque la forma en que los actores se comportan

varía según las circunstancias, como rezan las premisas del constructivismo social. Se sale de los alcances del presente trabajo de investigación hacer un estudio científico sobre la razón que explique por qué la comunidad internacional actúa de una u otra manera ante hechos similares, porque tendría que obtener de primera mano las motivaciones soterradas de gobiernos y organismos internacionales. Lo que se puede es constatar el hecho de que se da un comportamiento diverso ante causas teóricamente iguales. Otra vez, que el mundo normativo está muy distante del mundo real y que no se explica a través de estructuras sino de relaciones socialmente construidas.

Podemos entonces concluir de las anteriores ideas que, desde esta última perspectiva, ni las características de la arena internacional son entes monolíticos ni la soberanía es una premisa que implica que un Estado está rodeado de enormes fronteras imaginarias, imposibles de traspasar sin el permiso del gobierno respectivo. Para los constructivistas, como Wendt, “las estructuras sociales existen, no en las cabezas de los actores, sino en las prácticas. La estructura social existe sólo en proceso. La guerra fría fue una estructura de conocimiento compartido que gobernó grandes relaciones de poder por 40 años, pero una vez terminó, la lectura sobre esta base fue dejada atrás”. Y añade más adelante: “Probablemente Mearsheimer diría que los Estados de hoy en día corresponden al *statu quo* y son soberanos, pero nuevamente esto suplica

²⁴ “Interview with Rosenau”, *Review of International Studies*, vol. 26, No. 3, Jul. 2000, pp. 464-475.

la pregunta ¿qué es la soberanía sino una institución de reconocimiento mutuo?”²⁵. Naciones como Palestina podrían dar fe de la anterior premisa ya que no han logrado oficialmente ese reconocimiento, lo que es posible que cambie en cualquier momento, no porque varíe objetivamente una realidad externa, que los hombres solo pueden observar, sino porque su dinámica social modifique esa realidad. Igualmente, los estados que hacen parte de la Unión Europea, que han cedido parte de su soberanía para que sea administrada por un ente comunitario, se podrían preguntar entonces a cuál *statu quo* corresponden en términos del realismo.

En el mismo sentido, Badie dibuja este proceso al decir que “podremos definir la soberanía como el conjunto de prácticas retóricas por medio de las cuales un Estado reivindica la detentación del poder último con el rotundo objetivo de ser reconocido como tal por el otro con el que está destinado a coexistir. Comprenderemos, por tanto, que esa pretensión es primero una construcción social, que puede actualizarse en diferentes fórmulas de soberanía, que no deja de generar contradicciones, conflictos, pero también nuevas prácticas. Igualmente debemos admitir que la soberanía, asociándose a temas como el de la coexistencia, el poder o la alteridad, acepta más o menos bien los nuevos elementos, y curiosamente aquellos ligados a la mundialización hechos, al

contrario, de interdependencia, de *soft power* y de conflictos de espacios”²⁶.

Sopesando los anteriores discursos y puestos a escoger, coincido con la idea de una soberanía cambiante según los momentos históricos y fácticos. El hombre va modificando su realidad de acuerdo con lo que requiera su contexto. En estos términos, el tema de los derechos humanos se asume en el análisis cotidiano desde esta perspectiva, dando por sentado que con respecto a este los contornos entre lo interno y lo externo se borran permanentemente, lo que puede afectar la soberanía de los estados como veremos en el siguiente apartado. Es la constatación de la soberanía, no como poder ilimitado dentro de las fronteras de un país, sino como responsabilidad para con sus ciudadanos.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Se dice que las violaciones a los derechos humanos de cada uno de los habitantes del mundo nos duelen a todos y que éstos tienen que ser defendidos por todos, tomando como un hecho que han adquirido un estatus oficial en el discurso internacional²⁷. Las Naciones Unidas han ratificado “la toma de conciencia por la comunidad internacional de la importancia que reviste la lucha contra la impunidad”²⁸.

²⁵ Wendt, Alexander. Ob. cit.

²⁶ Badie, Bertrand. Ob. cit., p. 60.

²⁷ Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Editorial Planeta, p. 276.

²⁸ Comisión de Derechos Humanos de la ONU. 49 período de sesiones, 2 de octubre de 1997.

Sin embargo, la diferencia con problemas como los daños al medio ambiente o el tráfico de drogas es que estos tocan directamente a varios países al mismo tiempo. La emisión de gases en un territorio afecta a todos los habitantes del planeta y la producción de cocaína en un país incide en el consumo de la misma en otro. Pero en relación con la violación de los derechos humanos de los ciudadanos de un Estado la situación es diferente, por cuanto esta los afecta directamente sólo a ellos. El discurso asegura que tanto las violaciones de derechos como la impunidad son problemas de la comunidad internacional, entendida como organismos intergubernamentales, estados independientes, cortes internacionales, organismos no gubernamentales, opinión pública (presión que genera lo que se podría llamar “movilización internacional por la vergüenza”), y la internacionalización misma de los derechos humanos como un “deber ser” y, por lo tanto, un factor de peso en los comportamientos de los estados (se trata, en últimas, de verificar la relación entre el voluntarismo de los gobiernos, que se plasma en tratados internacionales, y el *Ius Cogens*, derecho “necesario”, que deben cumplir los estados sin que puedan modificarlo por su voluntad, pues tutelan intereses de carácter público o general)²⁹.

Como concepto, es un hecho que los derechos humanos se han universalizado, pues han venido evolucionando, en diferentes

alcances y velocidades, desde la antigüedad. La noción de dignidad humana se puede encontrar ya en la democracia directa de la polis ateniense, que de todos modos dista mucho de la actual, pues se avalaba solo el voto de los hombres y se asumía la esclavitud como algo natural. Sin embargo, es muy valiosa en la comprensión de que el ser humano no estaba signado inexorablemente por el destino, como se pensaba antes, sino que era capaz y digno de construir su propia realidad.

Vinieron luego filósofos y religiones que, si bien no defendían la igualdad de los seres humanos de una forma activa, sí la predicaban, como el cristianismo y el estoicismo, para llegar a la concepción del derecho natural, base de todo pensamiento político occidental e introducido por el derecho romano. De esta concepción tranquila se evoluciona, ante los abusos del absolutismo en el Renacimiento, a un concepto revestido de exigencias que demandaba en las revoluciones burguesas el derecho a la igualdad, a la libertad, a elegir y ser elegido, a ser llamado ciudadano en lugar de súbdito.

Surge entonces el contractualismo. “En esta perspectiva, el Estado y el derecho no son prolongaciones naturales de una sociedad orgánica, sino construcciones artificiales de los individuos libres que acuerdan entre sí la manera de administrar su convivencia”³⁰. Los ingleses fueron los primeros en emitir y hacer

²⁹ *Enciclopedia jurídica*.

³⁰ Valencia Villa, Hernando. (1998). *Los derechos humanos*, Madrid, Editorial Acento, p. 23.

cumplir declaraciones de derechos³¹, inicialmente como un deber ser que sólo los cubría a ellos mismos y luego, a través de Locke, con una fundamentación iusnaturalista, de alcance universal.

La Carta de Derechos, *Bill of Rights* norteamericana y la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, que recogió el mensaje político de la Revolución Francesa, fueron también las grandes inspiradoras de las luchas de independencia en América. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, concebida en 1948 al interior de la ONU, es su gran heredera. Las personas que han vivido desde la segunda mitad del siglo XX, y particularmente desde que esta Declaración se convirtió en parte fundamental de las constituciones de los diferentes países y de tratados internacionales —a partir de 1966—, han crecido sabiendo que son titulares de derechos inalienables, imprescriptibles e irrenunciables (alguien que se suicida renuncia a su vida, pero no a su derecho de tenerla).

Hoy en día, a pesar de la influencia de la globalización, se cuestiona su valor de universales por su marcado corte occidental. El trabajo de la UNESCO *Los fundamentos filosóficos de los derechos humanos* da buena cuenta de esta idea. A través de varios artículos de filósofos de diversas latitudes se analiza allí si la Declaración se constituye en esos lugares en una realidad aplicada y, desde mi óptica, es sorprendente su resultado.

El artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos parte de la base de que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Sin embargo, desde la perspectiva hindú, por poner sólo un ejemplo, se rebate esta premisa con “la ley del *karma*, según la cual un hombre obtiene aquello por lo que ha trabajado. Si los derechos no se ganan, es decir, se obtienen sin esfuerzo, resultarán gratuitos. En ausencia de esfuerzos de la voluntad humana estos derechos se vuelven amorales”³². El *karma* explica la vida de las personas bajo el entendido de que si alguien hace algo bueno recibe algo igualmente bueno y si hace algo malo recibe algo igualmente malo, ya sea en la vida actual o en otras posteriores, por lo que se asume que cada individuo nace en la circunstancia y con las prerrogativas con las que tiene que nacer por su historia personal. Nada le puede ser dado por principio, ni siquiera los derechos fundamentales. Y esta es sólo una muestra de lo que se plasma en esa investigación, en el sentido de que la Declaración puede estar extendida a nivel planetario y haber sido signada por todos los países del mundo, pero otra cosa es que se asuma como propia por la totalidad de los habitantes del mismo.

Una vez consignada la anterior aclaración, volvemos a la idea de que esos derechos que evolucionaron a través de la historia se han ido haciendo exigibles de manera real a los estados por parte de los ciudadanos mismos —en términos generales—, así como de la comunidad

³¹ “Petition of Rights”(1628); “Acta de Habeas Corpus” (1689); “Declaration of Rights”(1698).

³² Pandeya, R.C. (1985). “Perspectiva hindú”, en *Fundamentos filosóficos de los derechos humanos*, Barcelona, UNESCO, p. 296.

internacional. Con la creación de un sistema de Derecho Internacional Público, donde se ubican tanto el Comité de Derechos Humanos de la ONU, como los sistemas regionales, es decir, el interamericano, el europeo y, en mucha menor medida, el africano, los individuos pueden elevar sus quejas en contra de las violaciones a sus derechos por parte de sus respectivos gobiernos, lo que ha favorecido enormemente el cumplimiento básico de estos preceptos. Se ha limitado así la soberanía estatal en favor de los individuos, como lo anota Chis Brown: “hoy en día la función primaria de los gobiernos es proteger los derechos humanos. Las instituciones políticas deben ser juzgadas con base en el desempeño de esta función”³³.

Esta concepción de soberanía implica responsabilidad con los derechos humanos, no la capacidad de decisión del gobernante para violarlos o no, o para permitir su violación. “La soberanía se define cada vez más, no como una licencia para controlar a aquellos que se encuentran en el interior de sus propias fronteras, sino como un conjunto de obligaciones para con los ciudadanos”³⁴.

Y los habitantes de la sociedad internacional se están haciendo oír, ante la debilidad en la reacción ante muchas situaciones visiblemente violatorias de los derechos humanos. “Parece difícil que personas que son maltratadas por regímenes inconstitucionales encuentren al-

go de apoyo real por parte de la comunidad internacional, a menos que sus perseguidores sean débiles, de que no tengan importancia estratégica y de que no sean poderosos desde el punto de vista comercial, y aun así es poco probable que se tome acción efectiva, a menos que un factor adicional esté presente”³⁵. Ese factor adicional en numerosas ocasiones es la opinión pública. Actores como las ONG y la prensa saben del poder de esta herramienta y por eso ponen de presente ante la ciudadanía mundial hechos que no están siendo investigados por instancias de control interno.

El problema es que no hay ni siquiera consenso en cuanto a los términos básicos de la intervención, lo que por supuesto genera dificultades en la práctica de la misma. La expresión acuñada para definir una intromisión legal en la soberanía de un Estado ha sido tradicionalmente el “derecho de injerencia”. Se asume que esa injerencia conlleva fuerza, porque de lo contrario de lo que se habla es de “intervención humanitaria”, como la que llevan a cabo organizaciones como la Cruz Roja Internacional. La Carta de Naciones Unidas prescribe que en principio los estados deben abstenerse de recurrir a la fuerza, a excepción de amenazas contra la paz y la seguridad internacionales, caso en el cual el Consejo de Seguridad podrá planificar una operación militar, o en situaciones que requieran de le-

³³ Brown, Chis. (2008). “Human Rights”, en *The Globalization of World Politics*, New York, Oxford University Press, pp. 510.

³⁴ [www.responsabilitytoprotect.org/GCPrimerS-1\(1\).pdf](http://www.responsabilitytoprotect.org/GCPrimerS-1(1).pdf) (Consultado el 24 de agosto de 2010).

³⁵ Brown, Chis. Ob. cit., p. 516.

gítima defensa colectiva o individual³⁶. Ahí se permite entonces violar la soberanía en una intervención de hecho, pero no se especifica si cuando se trata de defender los derechos de los ciudadanos de un Estado, lo que se entendería mejor como “deber de injerencia”, también debe haber un aval previo del CSUN.

Se ha sostenido además que el uso de la fuerza debe ser el último recurso, que los medios deben ser proporcionales, que cualquier intervención debe ser llevada a cabo por una autoridad legítima³⁷ y una serie de factores que nos hacen recordar las condiciones de la guerra justa de siglos atrás, con la misma desventaja de relativismos y zonas grises que se puede encontrar en este tipo de definiciones. ¿Cómo saber si, efectivamente, ese es el último recurso o no hay otros que no se han agotado? ¿Cuál de las dos partes no argumentaría que su lucha es defensiva en lugar de ofensiva?

Desde otro punto de vista, al avalar el discurso del deber de injerencia ¿no se estará atentando contra la autoprotección de los estados? A partir de este cambio de visión, muchos países en desarrollo han objetado que el deber de injerencia puede convertirse en un “caballo de Troya”³⁸ para que los estados fuertes intervengan indebidamente en sus asuntos y que lo que haría esta supuesta intervención humanitaria sería darles más argumentos para su intromisión. El fantasma del colonialismo

—y el del neocolonialismo— está presente aún en las relaciones entre los pueblos, y la vigencia del derecho al veto al interior de las Naciones Unidas deja mucho que desear en términos de objetividad en cualquier decisión de intervención.

El debate entonces sobre si intervenir o no intervenir está en la mesa. Los defensores de la no intervención basan su posición en las leyes vigentes. Desde el mencionado Tratado de Westfalia, que se fundamentaba en la soberanía de los estados, es mucho lo que se ha escrito al respecto, pero lo que me interesa en este trabajo es lo que se entiende hoy en términos de soberanía y de injerencia.

La ONU es clara en recordar que “ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta” (artículo 2). Por otra parte, la Resolución 375 emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1965, con relación a la *Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención en los Asuntos Internos de los Estados y Protección de su Independencia y Soberanía*, y la 2625 de 1970 relativa a los *Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los estados* se expresan claramente en el sentido de

³⁶ Artículos 2, 41, 42 y 51 de la Carta de Naciones Unidas (ver Anexo).

³⁷ “La responsabilidad de proteger”. Íbid.

³⁸ Bellamy, Alex J.; Wheeler, Nicholas. Ob. cit. “Los estados en el sur global, especialmente, mantuvieron la preocupación de que la intervención humanitaria se convirtiera en un ‘caballo de Troya’: la retórica diseñada para legitimar la interferencia del fuerte en los asuntos del débil”, p. 524.

que la no injerencia en los asuntos internos es una piedra angular de las Naciones Unidas.

Otras instancias, como la Organización de los Estados Americanos (OEA), también se han pronunciado al respecto: “Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen” (artículo 19). Por supuesto, los defensores de esta política –especialmente juristas– asumen que lo que se establece para los organismos intergubernamentales también se extiende al comportamiento de los estados, signatarios de los tratados de dichos organismos.

Agregaría que la intervención para defender los derechos humanos no está descrita como una intervención a la independencia política o a la integridad territorial, que es lo que está expresamente prohibido. Y lo que no está prohibido está permitido.

Desde la perspectiva contraria, el punto de partida podría ser Hugo Grocio, que sostuvo ya en el siglo XVII la existencia de un “derecho acordado de la sociedad humana de intervenir en caso de un tirano que sometiera a sus ciudadanos a un tratamiento que nadie está autorizado a hacer”³⁹.

Y en la realidad del siglo XX, dos de los casos más emblemáticos de intervención fueron,

por un lado, el que se dio en 1971 por parte de la India en Pakistán Oriental, cuando el gobierno pakistaní apresó masivamente a los disidentes y sometió a esta población a una gran represión. Indira Gandhi, a cuyo país se calcula que llegaron 10 millones de refugiados, logró que Francia e Inglaterra actuaran con independencia de Estados Unidos –aliado de Pakistán– al interior del Consejo de Seguridad, para no permitir un apoyo a este país. Aunque evidentemente se trató de una confrontación de tipo territorial –luego de la independencia en 1947 esta zona ha sido un gran escenario de conflictos por el dominio geopolítico, lo que significó más adelante el reconocimiento de Bangladesh como Estado y la guerra que aún perdura por la zona de Cachemira– India declaró repetidamente que su actuación bélica en el conflicto contra Pakistán en este momento obedecía a la defensa de los derechos de los bengalíes.

Por otra parte, el caso de la invasión de Vietnam a Camboya. Vietnam del norte, dentro de su esquema socialista y por razones que no tienen que ver con el interés específico de este trabajo, en la segunda mitad de los años 70 empezó a alejarse de China y a acercarse a la Unión Soviética. El gobierno de Camboya, en ese entonces en manos de Pol Pot y los Khmeres Rojos, no estaba dispuesto a ceder a las pretensiones expansionistas de Hanoi ni a apartarse de su foco de influencia maoísta. A principios de 1979 Vietnam invadió Camboya y entre sus argumentos más elocuentes estaba el de la defensa de los derechos humanos de los

³⁹ Grocio, Hugo. (1625). *De Jure Belli ac Pacis*.

camboyanos. Me parece que sobra repetir aquí lo que se conoce ampliamente sobre las violaciones masivas y sistemáticas —que superan cualquier raciocinio—, a las que fue sometido el pueblo camboyano a manos de los Khmeres, pero para lo que nos compete vale decir que esta invasión despertó agresivas críticas a nivel mundial en contra de la violación flagrante a la soberanía.

En las dos anteriores situaciones, por lo menos desde mi punto de vista, queda un gran manto de duda sobre las verdaderas razones de la intervención y se constituyen en un ejemplo de que en estos casos la legislación debería ser más contundente. En 1995, en el Informe de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, se afirma que el derecho internacional a veces no alcanza a proporcionar todas las respuestas ante “las disminuciones del número de situaciones que podrían ser consideradas como asuntos internos y al planteamiento de situaciones, sobre todo relacionadas con los derechos humanos, en las que la invocación de la excepción jurídica interna es inadmisibles”. Pero las intervenciones también deben estar muy bien fiscalizadas para evitar que se confundan las preocupaciones humanitarias con las económicas, ideológicas y territoriales.

Es claro que la ONU está preocupada con esta realidad, como lo expresó el ex Secretario General Javier Pérez de Cuéllar en 1991: “Cada vez hay más conciencia de que el principio de no injerencia en la jurisdicción nacional fundamental de los Estados no pue-

de considerarse una barrera protectora detrás de la cual se pueden violar impunemente los derechos humanos en forma masiva o sistemática. El hecho de que en diversas situaciones las Naciones Unidas no hayan podido evitar atrocidades no se puede citar como argumento jurídico o moral en contra de la adopción de medidas coercitivas necesarias, especialmente en los casos en que también está amenazada la paz. Las omisiones o fracasos debido a una serie de circunstancias no constituyen precedente. Los argumentos doctrina a favor de no menoscabar la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de los estados son indudablemente muy fuertes. Pero esos argumentos se debilitarían si significaran que la soberanía en estos momentos de la historia del mundo, incluye el derecho al asesinato en masa, al lanzamiento de campañas sistemáticas contra poblaciones enteras o al éxodo forzoso de poblaciones civiles so pretexto de controlar disturbios o insurrección”.

Es una lucha intelectual complicada, que no se queda en ese plano sino que puede determinar en un momento dado la finalización del sufrimiento de muchos seres humanos. Es el peso de la letra de la ley contra el espíritu de la ley. Ante declaraciones como la anterior, se dan otras en el sentido contrario: “los ciudadanos son la responsabilidad exclusiva del Estado”⁴⁰, es decir, un gobierno no tiene por qué tener intereses humanitarios más allá de sus fronteras.

Y otro argumento en contra es que son los ciudadanos del propio Estado opresor los que

⁴⁰ Bellamy, Alex J.; Wheeler, Nicholas, citando a Bhikhu Parekh (1991). Ibid.

deben dar, por sí mismos, la pelea porque un tercer agente impondría una visión no propia a un problema local. “Uno de los más destacados pensadores liberales del siglo diecinueve, John Stuart Mill (1973, 377-8), argumentó que la democracia únicamente podía ser establecida mediante la lucha interna por la libertad. Los derechos humanos no pueden arraigarse si se imponen o se hacen valer por foráneos. Los que intervienen por consiguiente encuentran que se han enredado en un compromiso sin fin o que los abusos a los derechos humanos se encienden de nuevo luego de que se van. Mill argumentó que los pueblos oprimidos deben derrocar por sí mismos al gobierno tiránico”⁴¹.

La presunción anterior iría en contra de la solidaridad que caracterizó la creación de Naciones Unidas y afectaría en últimas la construcción de un mundo basado en la cooperación. De la idea de la importancia de la auto-defensa por parte de los ciudadanos pasamos muy rápidamente a la de los estados. Volvemos entonces a las bases del debate intelectual de las relaciones internacionales. ¿Qué pesa más a la hora de tomar una decisión, la seguridad nacional del propio Estado-nación, como dicta el realismo, o el bienestar del sistema, como lo aconseja el idealismo? ¿Debo ir a defender los derechos de los demás o me centro en los míos? ¿Es este un asunto de estructura o de permanente construcción?

Estados Unidos, en la era de Bush hijo (2001-2009), decidió que había un Estado, Irak, que podía representar un peligro para su seguridad nacional debido a que poseía armas

de destrucción masiva —que luego se probara que esto era falso no viene al caso—. Este evento de ataque preventivo es un reflejo absoluto de la posición realista. Él puso en conocimiento del Consejo de Seguridad sus sospechas y como de ese foro no partió ninguna medida de intervención, clásico ejemplo de anarquía para los realistas, el Estado mismo tuvo que tomar el problema en sus propias manos.

Pero la anterior postura, desde los primeros debates de los teóricos internacionalistas, es refutable. Los idealistas de entonces y los institucionalistas liberales de ahora dirían que esas acciones unilaterales lo que hacen, en últimas, es lesionar el sistema y sumir a los estados en una lucha de todos contra todos.

LA JUSTICIA TRANSICIONAL, ¿UNA INVITACIÓN A LA INTERVENCIÓN?

Una de las situaciones donde más se podría constatar si realmente se ha dado la internacionalización de los derechos humanos —no sólo en la teoría sino también en la práctica— es la de los procesos de justicia transicional. ¿Por qué? La razón es que en los dos casos que definen la transición, el paso de un Estado de la dictadura a la democracia o del conflicto al posconflicto, la violación de los derechos humanos de los ciudadanos es evidente para la comunidad internacional debido a su enorme magnitud, a su gravedad (torturas, desapariciones forzadas, masacres) y a que los activistas acuden a los foros internacionales a denunciar.

⁴¹ Bellamy, Alex J.; Wheeler, Nicholas. Ibid.

La justicia transicional implica juicios, esclarecimiento de hechos, reconstrucción de tejido social y estos son factores difíciles de enfrentar sin ayuda externa, que no suele estar involucrada —así sea emocionalmente— en ningún bando, como sí lo están en general los actores internos.

La ONU constata que desde los años 70 empezó, por parte de los defensores de derechos humanos, una movilización por la amnistía de los presos políticos. Pero en los 80 estas amnistías se percibían más como símbolos de impunidad, pues las dictaduras militares, que ya estaban desgastadas, las empezaron a decretar para sí mismas. Por lo tanto, las organizaciones de víctimas y sus abogados defensores trabajaron para hacer visibles las violaciones de derechos y esos mismos casos de autoamnistías ante la comunidad internacional (es el caso de las “Madres y Abuelas de la Plaza de Mayo” en Argentina, por ejemplo).

En los 90 se concretaron muchos procesos mundiales de justicia transicional, término que empezó a ser reconocido en esa época. Y la ONU inició su trabajo en un conjunto de principios para proteger a las víctimas de los conflictos y las dictaduras, con cuatro fundamentos específicos: el derecho a la verdad, el derecho a la justicia, el derecho a la reparación y las garantías de no repetición.

Una de las formas de intervención de Naciones Unidas ante estos procesos, aunque no ha implicado fuerza internacional para detener a los perpetradores cuando están cometiendo los crímenes, sino que se traduce en una acción

a posteriori, ha sido la instauración tanto de Tribunales Internacionales *Ad Hoc* —Tribunal Internacional Penal para la ex Yugoslavia y Tribunal Internacional Penal para Ruanda— como de Tribunales Híbridos, que es una manera de acercar las cortes internacionales a los pueblos cuyos hechos están en la mira y de que los contextos culturales sean tenidos en cuenta. Se trata de salas de justicia compuestas por jueces tanto nacionales como extranjeros, que desarrollan una labor conjunta en relación con las violaciones de derechos para que sean juzgadas de acuerdo con los estándares internacionales y que se han implementado en Camboya, en Sierra Leona, en Timor Oriental, en Bosnia-Herzegovina, en Kosovo y en el Líbano.

La ONU afirma que “la competencia de los tribunales nacionales debería, por razones de principio, seguir siendo la norma, pues toda solución duradera implica que su origen esté en la propia nación. Pero con demasiada frecuencia ocurre, desgraciadamente, que los tribunales nacionales no están en condiciones de impartir una justicia imparcial o les resulta materialmente imposible desempeñar sus funciones”⁴². Pero es importante anotar que, a pesar de que recién terminadas las confrontaciones en los países sobre los que se han instaurado tribunales internacionales, aunque se podría decir que se ejercía una justicia local fallida, en el momento de su instalación también las Naciones Unidas fueron criticadas por intervenir en la soberanía de estos estados.

Adicionalmente se ha puesto en entredicho la uniformidad de justicia en las diversas

⁴² Comisión de Derechos Humanos, *Ibid.*

cortes, llevada a cabo por jueces provenientes de muy variadas latitudes. “Los tribunales nacionales e internacionales están empleando métodos legales diferentes para caracterizar a transgresores cuyas situaciones son similares, logrando así resultados desiguales y poniendo en peligro la coherencia de la ley internacional”, afirma Mark Osiel⁴³. La dificultad para los actores globales de asumir esa responsabilidad es evidente –aun si no está mediada por intereses particulares– porque cada caso está revestido de matices distintos, donde la unificación de criterios se dificulta. “La justicia transicional aparece como un lugar conceptual, un tanto difuso y contrahegemónico, en el cual se despliegan las tensiones y compromisos entre el universalismo y el contextualismo”⁴⁴.

Al instaurar estas cortes, que funcionan a veces incluso en territorios distintos a las naciones en cuestión, se aleja a la justicia de las poblaciones que presenciaron los crímenes. En el contexto del genocidio ruandés específicamente, los llamados tribunales *Gacaca*, que representan un tipo de justicia ancestral local –en la que los ancianos simbolizaban originalmente la autoridad–, han intentado suplir esta carencia. En 1999 el gobierno de Ruanda logró, con el fin de acelerar los juicios por genocidio, que se incorporara este tipo de tribunales a los procesos para los casos menos graves, lo que ha permitido reducir el costo por mantener encarceladas a centenares de personas sin un juicio durante mucho tiempo

y hacerle frente a las quejas de los activistas de derechos humanos con relación a las condiciones carcelarias, pues este tema había dilatado algunas ayudas internacionales.

Con el Tribunal de Núremberg (1945-1946) se sentó un precedente muy importante para la internacionalización de los derechos humanos y es claro que de ahí parte una consolidación de la normatividad en relación con los delitos graves a nivel internacional a saber genocidios, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. A pesar de los errores cometidos en ese juicio –se juzgaron delitos que no se habían institucionalizado como tales; no se les permitió a los acusados contar con un abogado defensor externo; fue un juicio de vencedores, lo que queda claramente demostrado al no juzgar al mismo tiempo a quienes lanzaron dos bombas atómicas sobre población civil, caso de Estados Unidos–, fue un hito que inició un camino que culmina hoy en día con la Corte Penal Internacional, que funciona desde el 2002 como la primera Corte Permanente que se encarga de juzgar responsabilidades individuales sobre los crímenes internacionales.

La verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición son valores indispensables para cualquier transición, exigidos hoy por la comunidad mundial en todos los procesos de esta índole. Lo único que puede realmente rehacer el tejido de una sociedad es la verdad, que los familiares de las víctimas sepan qué fue realmente lo que pasó con ellas,

⁴³ Osiel, Mark. (2006). “La banalidad del bien, alineando incentivos contra la atrocidad masiva”, en *Justicia transicional, teoría y praxis*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, p. 56.

⁴⁴ Orozco, Iván. (2009). *Justicia transicional en tiempos del deber de la memoria*, Bogotá, Editorial Temis, p. 2.

cuáles fueron las motivaciones para sus desplazamientos, desapariciones forzadas, torturas, violaciones y asesinatos; que averigüen dónde están enterrados los cadáveres de las masacres. No se puede perdonar lo que no se ha comprendido y, ciertamente, no se puede perdonar si el victimario no pide perdón. En cuanto a la justicia, las amnistías decretadas por los gobiernos son soluciones perversas, unilaterales y poco aportantes a la reconciliación, bajo el punto de vista de algunos analistas, entre los que me cuento. El victimario debe pagar, aun si en la negociación, como en el caso de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) implementada en Colombia, esa pena se rebaja. Para otros, las leyes de punto final constituyen la forma más sana de dejar atrás el pasado, aunque esta es una opción que ya no es aceptada a nivel mundial, como lo demuestran casos como los de Argentina y Camboya, que fueron reabiertos por esta razón. Y la reparación es la otra cara de esa justicia, aunque nunca, es bien sabido, se podrá dar completa. Es posible devolver una tierra, pero no lo es devolver los años y las ignominias inherentes al destierro. Y no se puede devolver a un hijo asesinado. Pero para marcar las pautas del futuro la reparación, en la medida de lo posible, se debe dar y de forma integral, que contemple la restitución, la indemnización, la rehabilitación y la satisfacción. Muchos de estos procesos se han llevado a cabo con acompañamiento internacional, en diferentes alcances. Por último, las garantías de no repetición exigen una revisión a fondo de las instituciones que permitieron que se dieran esas violaciones de derechos.

En muchos procesos transicionales la comunidad internacional se ha hecho pre-

sente, a través de tribunales específicos o en intervenciones que, como decía anteriormente, han sido muy cuestionadas por su falta de precisión en los términos y por su aplicación poco uniforme. Sin embargo, casos como el de Sudáfrica, en su tránsito hacia la superación del *apartheid*, así como en El Salvador, cuando se llevaron a cabo las negociaciones con el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, el accionar tanto de la ONU como de gobiernos de estados independientes fue eficaz y productivo.

Pero el balance general sigue siendo muy poco concluyente. ¿Qué pasa con situaciones como la de Darfur, en Sudán, hoy? ¿Por qué una violación de derechos tan sistemática y masiva, ejercida por el gobierno contra millares de sus ciudadanos, no ha ameritado una intervención más enérgica? Hasta el momento, la Corte Penal Internacional ha jugado una de sus cartas más audaces, al emitir una orden de arresto contra el presidente sudanés, Omar Hassan Ahmad Al Bashir, en una decisión sin precedentes, acusado de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Sin embargo hasta el momento Al Bashir sigue libre, viajando y ejerciendo su cargo.

¿Cuáles son entonces las señales perentorias para la intervención? ¿Deben esperar organismos como las Naciones Unidas que las represiones reporten un número determinado de muertes para que la comunidad internacional se haga presente?

Es importante anotar las medidas diseñadas por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, antes mencionada, para hacer frente a casos de graves violaciones a los derechos de los ciudadanos de

cualquier Estado cuyo gobierno no esté ejerciendo su responsabilidad de proteger, porque éstas nos indican que no basta con intervenir cuando ya las ciudades estén humeando, sino que es vital hacerlo desde el momento mismo en que se den las primeras señales, con el fin de detener los hechos antes de que sea demasiado tarde, así como los pasos necesarios para enfrentar los posconflictos. Estas medidas son:

- “La responsabilidad de prevenir: eliminar tanto las causas profundas como las causas directas de los conflictos internos y otras crisis provocadas por el hombre que pongan en peligro a la población.
- “La responsabilidad de reaccionar: responder a las situaciones en que la necesidad de protección humana sea imperiosa con medidas adecuadas, que pueden incluir medidas coercitivas como la imposición de sanciones y las actuaciones legales en el plano internacional, y en casos extremos, la intervención militar.
- “La responsabilidad de reconstruir: ofrecer, particularmente, después de una intervención militar, plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía atajar o evitar”⁴⁵.

El tema entonces queda abierto para examinar el desarrollo de esta responsabilidad de proteger en escenarios donde los ciudadanos

de un Estado estén viéndose atropellados por un gobierno dictatorial, o se encuentren en medio de un conflicto sin posibilidades reales de recurrir a una justicia operativa local. Hasta el momento el debate se desarrolla en varias direcciones: si la soberanía sigue siendo un muro sólido aunque invisible que rodea las fronteras de un Estado y es lo que le permite ocuparse eficazmente de su seguridad nacional o si, por el contrario, es un concepto que ha ido evolucionando hasta convertirse en una realidad dinámica, que permite la acción de adentro hacia afuera y viceversa. Si los derechos humanos de los ciudadanos de un Estado sólo les competen a ellos y a sus gobiernos, o si al ser violados masiva y sistemáticamente, sin ninguna defensa, se transforman en un deber de defensa para la comunidad internacional. Y, por último, si este deber se ha consolidado verdaderamente en la conducta de los organismos multilaterales, de las organizaciones no gubernamentales, de las cortes internacionales y de los estados o si sólo se trata de una idea políticamente correcta en los discursos.

ANEXOS:

CARTA DE NACIONES UNIDAS

Artículo 2

Para la realización de los propósitos consignados en el artículo 1, la Organización y sus miembros procederán de acuerdo con los siguientes principios:

⁴⁵ *La responsabilidad de proteger*, Ibid.

1. “La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.
2. “Los miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta.
3. “Los miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.
4. “Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.
5. “Los miembros de la Organización prestarán a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva.
6. “La Organización hará que los estados que no son miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.
7. “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir

en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII”.

Artículo 41

“El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas”.

Artículo 42

“Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas”.

Artículo 51

“Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

BIBLIOGRAFÍA

- Badie, Bertrand. (2000). *Un mundo sin soberanía*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Bellamy, Alex J; Wheeler, Nicholas. (2008). “Humanitarian Intervention in World Politics”, en *The Globalization of World Politics*, New York, Oxford University Press.
- Bobbio, Norberto. (1991). *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Brown, Chris. (2008). “Human Rights”, in *The Globalization of World Politics*, New York, Oxford University Press.
- Carta de Naciones Unidas, artículos 2, 41, 42 y 51 (ver Anexos).
- Comisión de Derechos Humanos de la ONU. 49 período de sesiones, 2 de octubre de 1997.
- Grocio, Hugo. (1625). *De Jure Belli ac Pacis*.
- “Interview with Rosenau”, *Review of International Studies*, vol. 26, No. 3, Jul. 2000.
- Kant, Immanuel. (2007). *La paz perpetua*, Madrid, Ediciones Mestas.
- Kapuy, Klaus. (2004). “The Relevance of the Local Level for Human Security”, *Human Security Perspectives*, European Training- and Research Centre for Human Rights and Democracy (ETC)-Research Association, Austria, vol. 1, No. 1.
- Keohane, Robert O.; Martin, Lisa. (1995). “The Promise of Institutional Theory”, *International Security*, vol. 20, No. 1, MIT Press, Summer.
- Mearsheimer, John J. (1994-1995). “The False Promise of International Institutions”, *International Security*, vol. 19, No.3, winter.
- Montaz, Djamchid. (2000). *Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 837.
- Morgenthau, Hans. (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Editor Latinoamericano.
- “La responsabilidad de proteger”, Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, diciembre de 2001.
- Orozco, Iván. (2009). *Justicia transicional en tiempos del deber de la memoria*, Bogotá, Editorial Temis.
- Osiel, Mark. (2006). “La banalidad del bien, alineando incentivos contra la atrocidad masiva”, en *Justicia transicional, teoría y praxis*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario.
- Pandeya, R.C. (1985). “Perspectiva hindú”, en *Fundamentos filosóficos de los derechos humanos*, Barcelona, UNESCO.
- Rosenau, James N. (1969). *Linkage Politics*, New York, Princeton Center of International Studies.
- Rosenau, James. (1996). Texto presentado en la “Conference on Complexity, Global Politics and National Security”, patrocinada por la National Defense

- University y la Rand Corporation, Washington D.C., 13 de noviembre.
- Rosenau, James. (1995). "Distant Proximities: The Dynamics and Dialectics of Globalization", en Bjorn Hettne (ed.), *International Political Economy: Understanding Global Disorder*, Londres, Zed Books.
- Salomón, Mónica. (2001-2002). "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 56, diciembre-enero.
- Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Editorial Planeta.
- Valencia Villa, Hernando. (1998). *Los derechos humanos*, Madrid, Editorial Acento.
- Vásquez, John A. (1994). *Relaciones internacionales, el pensamiento de los clásicos*, México, Noriega Editores.
- Waltz, Kenneth N. (2000). "Structural Realism after the Cold War", *International Security*, vol. 25, No. 1, Summer.
- Wendt, Alexander. (1995). "Constructing International Politics", *International Security*, vol. 20, No. 1, Summer.
- Woodrow, Wilson. (1917). "Address of the President of the United States to the U.S. Senate", January 22, Congressional Record: Senate, vol. 54, 64th Congress, 2d session.
- [www.responsabilitytoprotect.org/GCPrimerS-1\(1\).pdf](http://www.responsabilitytoprotect.org/GCPrimerS-1(1).pdf) (Consultado el 24 de agosto de 2010).
- www.iciss.ca/pdf/Backgrounder_spanish.pdf (Consultado el 3 de noviembre de 2010).

La aplicabilidad del concepto de seguridad humana en América Latina y el Caribe: el desarrollo humano como fuente de seguridad*

Natalia Ariza

Magíster en asuntos internacionales

Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: natalia.ariza@uexternado.edu.co

En 1994 la Organización de las Naciones Unidas introdujo oficialmente en el informe de desarrollo humano las nuevas dimensiones de la seguridad, centrando el concepto en el respeto a la vida e integridad del individuo. Esta concepción trajo consigo una transición profunda en el pensamiento como consecuencia del paso de la seguridad nuclear a la seguridad humana, determinando el cambio del enfoque estatocéntrico del concepto hacia la protección del sujeto para quien actúa y se crea esa seguridad. Por consiguiente, la seguridad empieza a ser contemplada no solo desde el punto de vista de ausencia de violencia física

sino, de garantía de derechos, oportunidades y calidad de vida de los asociados, condiciones afines al bienestar y desarrollo integral de cada ser humano.

La seguridad humana nace ligada al concepto de desarrollo humano¹ que la agencia de Naciones Unidas, PNUD, desarrolló a principios de los noventa como un proceso de ensanchamiento de las libertades y capacidades de las personas, abandonando el concepto clásico de desarrollo, el cual era entendido solamente como crecimiento económico (Pérez, 2006). Esta idea emerge a partir del incremento de un contexto inequitativo y dispar en medio

* Artículo recibido el 29 de junio de 2011. Aprobado el 24 de agosto de 2011.

¹ Desarrollo humano como proceso por el cual se ofrecen mayores oportunidades a las personas. Las más importantes son: una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo. PNUD. (1990). "Informe de Desarrollo Humano". Naciones Unidas, en línea (Consultado el 18 de noviembre de 2010).

del cual las sociedades se desarrollan y que brinda oportunidades sesgadas para algunos habitantes del planeta.

Como consecuencia del boom de la globalización en la década de los noventa y el inicio de un sistema determinado por los avances tecnológicos, la visibilización y divulgación de problemas como pobreza, represión y discriminación tomaron relevancia dentro del contexto internacional como dificultades, que al atentar directamente contra la vida e integridad de la raza humana su solución compete a todas las sociedades. Del mismo modo, se fueron creando nuevas amenazas debido a la facilidad que la interconectividad global genera entre los miembros del planeta, en un mundo donde las fronteras se desdibujan y los problemas se difunden rápidamente de una región a otra.

La seguridad humana como nuevo modelo condensa en 7 categorías las áreas en las cuales se puede ver bajo amenaza la seguridad de un individuo comprendidas así: 1. Seguridad económica (ingreso básico asegurado); 2. Seguridad alimentaria (acceso físico y económico a los alimentos que se compran); 3. Seguridad en materia de salud (acceso amplio y garantizado a un servicio de salud competente); 4. Seguridad ambiental (acceso a un medio físico saludable y servicios de saneamiento); 5. Seguridad personal (garantía de la integridad física); 6. Seguridad de la comunidad (garantía de libertad política, ideológica, cultural, generacional o étnica); y 7. Seguridad política (garantía de los derechos humanos y fundamentales dentro de un Estado democrático) (PNUD, 1994, 28-26).

Complementario a esto, con el objeto de reducir el radio de acción dentro del cual puede

materializarse una amenaza para el individuo y frente a la evidente disparidad en materia de desarrollo, en términos económicos y de oportunidades que existen en el mundo, ante situaciones que potencialicen el surgimiento de inseguridad, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en compañía de los países asociados en el año 2000, determinó en la Cumbre del Milenio unos estándares de desarrollo que sintetizó en 8 objetivos del milenio (ODM). Dentro de estos objetivos esta organización abarcó temas sensibles y determinantes para el desarrollo de las sociedades tales como: 1. Erradicar la pobreza y el hambre extrema; 2. Lograr la enseñanza primaria universal; 3. Proponer la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer; 4. Reducir la mortalidad infantil; 5. Mejorar la salud materna; 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo los cuales están estructurados por metas con fecha límite al año 2015 (PNUD, 2000).

Dentro de este contexto, la seguridad humana y el desarrollo humano nacen como conceptos conexos e interdependientes donde el alcance del desarrollo depende de la garantía de la seguridad y esta no se logra consolidar en ausencia de aquel. Así que las condiciones adversas que limitan el desarrollo humano en las sociedades, contempladas en los ODM, impiden la aplicación del concepto de seguridad humana y consecuentemente alcanzar el desarrollo humano. En esta medida, el sistema internacional propone garantizar una seguridad integral para los individuos donde estos no se

encuentren en peligro físico y tampoco frente a ninguna necesidad que afecte su desarrollo.

Por lo tanto, el nuevo modelo de seguridad humana planteado por la Organización de las Naciones Unidas en 1994 encuentra limitaciones para ser aplicado en América Latina y el Caribe debido a la relación de causalidad entre el alcance del desarrollo humano y la garantía de la seguridad humana lo cual, en una región con latentes problemas de desarrollo, evidenciados en falencias presentadas en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (Ver anexo Cuadro 1), imposibilita la aplicabilidad del concepto en la región de no cumplir con los parámetros exigidos en materia de desarrollo humano.

Así que, para efectos del presente artículo se estudiará el nuevo concepto de seguridad humana bajo las siete categorías en las que se puede ver amenazada la seguridad de un individuo propuesto por el PNUD en 1994 (ODM) y de acuerdo con el cumplimiento de estos se analizará la incidencia que sintomatizan los bajos índices de desarrollo dentro de Latinoamérica, en la viabilidad del concepto de seguridad humana en la región ilustrando esta situación mediante el ODM (Erradicar la pobreza extrema y hambre en el mundo), debido a su carácter central dentro de los 8 ODM.

PROBLEMA

Es evidente el cambio de perspectiva que ha sufrido el Sistema Internacional frente al clásico concepto de seguridad como consecuencia inherente a la evolución del pensamiento y la adaptación de este a las circunstancias en las que viven las actuales sociedades. Esta situa-

ción, se ha enfrentado a diferentes obstáculos debido a la disparidad y heterogeneidad entre estados lo cual no ha creado un ambiente receptivo y propicio para la aplicabilidad del nuevo modelo de seguridad centrado en la dignidad humana. La necesidad de adoptar conceptos encaminados a fortalecer el desarrollo integral de los individuos como actores y receptores del curso de la humanidad, dentro de un ambiente que potencie todas sus capacidades, se ha convertido en instrumento clave para alcanzar el desarrollo de las sociedades y la paz mundial.

Por lo cual, de acuerdo con el rendimiento que presenta América Latina y el Caribe en el cumplimiento de las metas trazadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, teniendo como base la tabla de progreso del 2010 publicada por la CEPAL ¿podrá la región alinear el clásico concepto de seguridad con las exigencias del mundo actual y darle aplicabilidad al concepto de seguridad humana con el objetivo bidireccional de brindar seguridad integral a los individuos al igual que el de alcanzar el desarrollo humano?

Para esto, se expondrá brevemente el nuevo concepto de seguridad partiendo de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, hasta llegar al nuevo modelo de seguridad humana y se analizarán los desarrollos que éste ha tenido dentro de la realidad mundial. Con lo cual, se llegará al objetivo final de este artículo consistente en ilustrar mediante una matriz de los 8 Objetivos del Milenio y las 7 categorías de amenaza a la seguridad humana la relación bidireccional y vital existente entre estos dos conceptos. Mediante la matriz se demuestra de qué manera la ausencia de los

estándares mínimos de vida, determinados por los ODM, activan las categorías de amenaza de la seguridad humana de un individuo, debido a la relación conexas entre los dos conceptos.

1. La seguridad en el contexto del orden internacional

Una vez constituido el concepto de Estado-nación y resuelto el conflicto sobre qué forma de gobierno es más apropiada para dirigir un país (absolutismo, Estado de derecho o Estado social de derecho) surge la necesidad de crear un sistema que regule las relaciones que se originan por la interacción entre de los estados sociales de derecho y los conflictos que se desatan alrededor de esta dinámica. Dentro de este contexto, la seguridad es entendida como la ausencia de peligro o amenaza de ataque de un Estado frente a otro, concebida en términos fronterizos exclusivamente, de protección del territorio y de las personas que lo habitan, depositada en cabeza exclusiva de cada Estado.

El desencadenamiento de dos guerras mundiales en la primera mitad del siglo XX y la vergüenza que estos hechos significaron para la evolución de la civilización occidental, dejó en evidencia la ausencia de un sistema internacional tangible que regulara dichas relaciones y evitara que las sociedades modernas llegaran hasta ese punto de enfrentamiento. Es así, como el concepto de seguridad clásica fue tomando nuevas perspectivas (sociales, políticas y económicas) basado en la ampliación de lo que antiguamente se consideraba amenaza, creándose un nuevo enfoque ligado al concepto de desarrollo humano.

La creación del primer sistema político internacional, conocido como la Sociedad de las Naciones en 1919 (SDN), nació como respuesta a la primera guerra mundial y tuvo como objetivo fundamental llevar la idea moderna del Estado parlamentario al plano internacional para formar una asamblea de carácter democrático donde los representantes de los estados pudieran expresar las exigencias de los pueblos (Panbianco, 1986, 16). Esta propuesta demostró no tener mucho éxito ante la manifestación de la segunda guerra mundial, la cual trajo como obligatorio resultado el replanteamiento de la institución (SDN) y el surgimiento de una nueva organización, bajo los mismos principios, denominada la Organización de las Naciones Unidas, en 1945.

Bajo esta naciente organización se consolidó y estructuró la filosofía del nuevo Orden Internacional basado en la responsabilidad de mantener la paz bajo la determinación de la ilegalidad de la guerra como herramienta política. Este precepto funcionó eficientemente hasta el final de la guerra fría donde las amenazas radicaban en el ataque de un país a otro o el desastre de una guerra nuclear. Sin embargo, el advenimiento de la revolución tecnológica a partir de los años noventa y la interconexión que esta situación creó (un mundo globalizado), sumado al fin de la guerra fría en 1989, enfrenta al Sistema Internacional a nuevos retos en materia de seguridad.

Es así como la concepción de amenaza va incrementando su rango de percepción entendida desde la idea más amplia y general de peligro, unida a la vida cotidiana y el desarrollo integral de las personas dentro de los estados sociales de derecho. De acuerdo con lo ante-

rior, por amenaza se entiende desde un virus que se propaga hasta una organización terrorista que planea sus actos a miles de kilómetros del área de destino o a un niño que muere de hambre (PNUD, 1994, 25).

2. Fin de la guerra fría: inicio del mundo unipolar

El nuevo sistema llamado Organización de las Naciones Unidas (ONU) se desarrolló con el objetivo principal de ayudar a resolver los conflictos por una vía alternativa a la violencia. Su Carta, firmada en 1945 por los países miembros, era de carácter vinculante para todo aquel que la ratificara. Sus preceptos aún permanecen, con algunas modificaciones y adhesiones, pero con la misma finalidad de promover el *statu quo* en el planeta. Es así, como la Carta de San Francisco establece dentro de sus principios la Prohibición del Uso o Amenaza del Uso de la Fuerza Contra la Integridad Territorial de Cualquier Estado de manera tácita y explícita, lo cual constituye una de las bases esenciales para el mantenimiento de la paz mundial actual (Álvarez, 2000, 88).

Las acciones de cooperación y ayuda mutua entre estados se han convertido en precep-

tos claves para, de manera integral, ayudar a la solución pacífica de controversias y evitar el desencadenamiento de conflictos interestatales e *intraestatales*² con altos riesgos de generar intensas crisis humanitarias. La ONU cuenta con diferentes mecanismos para la solución de controversias basados en la cooperación económica o de asistencia técnica, con el objetivo de no utilizar la intervención armada y ayudar a mediar los conflictos de la manera más pacífica posible.

Estos nuevos parámetros de funcionalidad en los que se desenvuelve la ONU han creado un ambiente diferente, caracterizado fundamentalmente por “el paso de un sistema de seguridad reactivo a un sistema preventivo en el que la solución de conflictos es vista como un proceso integrado por varias fases interconectadas que constituyen un todo único” (Sáenz, et ál., 1997, 41-42). Por este motivo, la ONU cuenta con diversos objetivos que han ido cambiando y encuadrándose de acuerdo con la realidad actual, donde el objetivo principal no radica simplemente en la resolución del conflicto sino en la implementación de condiciones de desarrollo aptas para los individuos que contribuyan a la estructuración de un ambiente equilibrado y en paz.

² “Desde la finalización de la Guerra Fría, se han incrementado los conflictos dentro de los estados o intraestatales, mientras que los conflictos entre estados o interestatales han mantenido la misma frecuencia que tenían antes de 1990. Si entre 1946 y 1989 existieron 718 conflictos intraestatales, en los más de 13 años que van desde 1990 hasta 2004 han ocurrido 429 situaciones en donde han muerto personas en conflictos armados. Si la frecuencia actual fuera la misma que en la Guerra Fría, deberían haber existido 207 conflictos armados intraestatales. Pero la cifra es más del doble. Eso quiere decir que la lógica que guía esos conflictos se ha modificado. Hay más conflictos dentro de los estados en la post Guerra Fría. Mientras hay más paz entre los estados del sistema internacional, hay más guerra dentro de las sociedades de los estados”. Chahab, Martín. (2005). *La tendencia de los conflictos armados*. Centro Argentino de Estudios Internacionales. CAEI. Programa de Defensa y Seguridad, p. 2.

La ONU enfrenta retos como organizador y garante de la paz mundial donde la guerra o ataque de un Estado a otro no constituye la única amenaza dentro del nuevo Sistema Internacional. En consecuencia, múltiples factores como el terrorismo, crisis democrática, violación a los derechos humanos, conflictos internos y crisis ambiental han entrado a figurar en la lista de amenazas actuales contempladas por este Organismo³.

Es absoluto el cambio que ha sufrido el escenario del Sistema Internacional y la necesidad de realizar adaptaciones afines a la realidad con el objeto de proporcionar una mejor seguridad. Las Naciones Unidas como organismo encargado de garantizar la paz y seguridad mundial se ha convertido en un ente multidimensional en donde temas como la pobreza, el daño ecológico o la inestabilidad política entran a formar parte de su agenda y son prioridad como focos generadores de inseguridad. Naciones Unidas enfrenta nuevos retos y por medio de sus agencias para el desarrollo humano⁴ se adecua a la realidad de cada escenario con el objetivo de garantizar la paz.

En síntesis, la creación del Sistema Internacional en cabeza de la Organización de las Naciones Unidas deslegitimó la guerra como instrumento de política internacional y abrió paso a un nuevo sistema, basado en principios de abstención al uso de la fuerza, la libre determinación de los pueblos, la igualdad de derechos y la soberanía territorial básicamente. Sin embargo, las concepciones de la época, post guerra mundial y sistema bipolar, determinantes en la creación del nuevo sistema y del concepto de seguridad son aplicables parcialmente a la realidad actual.

3. La comunidad internacional decanta sus debates sobre seguridad: seguridad humana

El contexto de la guerra fría ha terminado y los conflictos entre estados que acuden a la seguridad colectiva son cada vez más remotos frente a situaciones de terrorismo, crimen transnacional, guerras civiles, calentamiento global, migraciones y pobreza. Las concepciones de seguridad ahora han pasado de la idea clásica de la protección del Estado-nación a enfocarse en

³ El presidente del Consejo de Seguridad en 1992 señaló que: “la paz y la seguridad internacionales no se derivan solamente de la ausencia de seguridad internacionales, no se derivan solamente de la ausencia de guerra y de conflictos armados. Otras amenazas de naturaleza no militar a la paz y a la seguridad encuentran su fuente en la inestabilidad que existe en los ámbitos económico, social, humanitario y ecológico”. Delage, Fernando. (1999). “Del Tratado de Washington a la Guerra de Kosovo: la OTAN cumple cincuenta años”. *Cuadernos de Historia Contemporánea*. No. 21, p. 106.

⁴ Agencias y departamentos para el desarrollo humano: agencias especializadas e independientes, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNPD), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNPD), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Organización Mundial de la Salud (OMS), Banco Mundial / Fondo Monetario Internacional (FMI). Consultado el 31 de agosto, en <http://www.un.org/es/>.

la garantía del desarrollo humano como arma infalible contra la inseguridad

Así, ante el desenfrenado proceso de globalización mundial en los años noventa, manifestado en el afianzamiento de una interrelación comercial, de las comunicaciones y de la política entre los estados, el concepto de seguridad toma un giro que adquiere nuevas dimensiones. La interconexión del mundo y las consecuencias de un mercado libre y abierto, han generado disparidad económica (representada en pobreza) entre países industrializados y países en vías de desarrollo, lo cual hace que la seguridad tome un nuevo enfoque sobre la concepción única y exclusiva de la seguridad del Estado para centrarse en la vida y la dignidad humana.

De esta manera, se evidencia la necesidad de erradicar la pobreza del mundo en la medida que esta se constituye en la principal fuente de amenazas para la seguridad, donde su radio de acción actúa ampliamente afectando todas las esferas del individuo. Por ejemplo, “los estupefactantes, el sida, el cambio climático, la migración ilegal y el terrorismo son expresiones de pobreza mundial por la cual atraviesa la sociedad internacional, en la medida que afecta a todas las personas y a todas las clases sociales” (Marín, 2006, 130).

En este punto, la pobreza deja de ser un problema exclusivo de cada gobierno y se con-

vierte en una problemática global, que directa o indirectamente afecta a todos y cada uno de los miembros de la sociedad. En consecuencia, la Organización de la Naciones Unidas, en su declaración del milenio para el 2015⁵, tiene como objetivo fundamental disminuir los índices de pobreza en el mundo y así garantizar el mínimo vital de los habitantes, para un desarrollo óptimo de sus capacidades.

Las precarias condiciones de vida en las que viven la mayoría de las personas que habitan los países en vías de desarrollo, han empezado a ser consideradas como amenaza en razón a la vulnerabilidad, a la integridad del individuo que esta situación genera. Por lo tanto, el concepto de seguridad es ligado al concepto de desarrollo en el Informe de Desarrollo del PNUD y se expresa como “un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado” (PNUD, 1994, 25).

A partir de este momento, la Organización de las Naciones Unidas empieza a redireccionar el concepto de seguridad clásica y el desarrollo de conflictos *intraestatales* empieza a considerarse como amenaza mundial, siempre que resulten en un enfrentamiento militar interno (grupos insurgentes, autodefensas, ejército) u opresión violenta (por motivos étnicos,

⁵ “La Organización de las Naciones Unidas en el año 2000 determinó unos objetivos de desarrollo del milenio para 2015, contenidos en 8 puntos consistentes en: la reducción de la pobreza y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo”, en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>. (Consultado: 28 de abril de 2008).

políticos o religiosos) por parte de un gobierno contra su propio pueblo (ONU, 2009, 9-11).

Sin embargo, a pesar de la necesidad de un cambio hacia otro tipo de seguridad que requiere el mundo frente a las diversas amenazas, esta teoría pareciera solo aplicable en el papel frente a una realidad que se aleja cada vez más de aplicar la seguridad desde las nuevas dimensiones de la seguridad humana. En consecuencia, a pesar que las nuevas amenazas atentan directamente contra la población civil, el Sistema Internacional continúa siendo “Estado-céntrico”, debido a que los mecanismos de acción están dirigidos a garantizar la seguridad de los estados y su soberanía y no la de los civiles al interior (Delgado, 2007, 20).

El PNUD expone que el debate sobre la seguridad se desplaza desde la seguridad territorial y la seguridad basada en el armamento hacia la seguridad basada en el desarrollo humano y el acceso a la alimentación, el empleo y la seguridad ambiental. Por consiguiente, la seguridad humana se enfoca en garantizar una seguridad personal, alimentaria, en salud, política, del medio ambiente, económica y de la comunidad (PNUD, 1994), donde el individuo al encontrarse en un entorno tranquilo, con oportunidades, garantías y un medio ambiente saludable se pueda desarrollar como persona y ser parte determinante en la evolución de las sociedades. Así, la vida cotidiana de las

personas es una preocupación del sistema internacional donde vivir sin miedo a perder el trabajo, a no tener que comer o a no contar con servicio básico de salud y educación es un asunto de seguridad mundial.

Las Naciones Unidas concentran hoy sus esfuerzos en ayudar a los países a combatir la pobreza, la desigualdad, la ausencia de educación, las enfermedades mortales, la insalubridad y los desequilibrios de mercado con el fin de poder cumplir con los 8 objetivos establecidos por la Declaración del Milenio, y erradicar aquellas amenazas que no respetan fronteras y atentan contra la seguridad⁶. El alcance de las metas de los Objetivos del Milenio, aproxima a los estados a la aplicabilidad del concepto de seguridad fundado en la garantía del desarrollo humano.

Sin embargo, pese al desarrollo del concepto de seguridad humana y al cambio en la concepción de seguridad como la protección del Estado hacia la protección del individuo, las crisis humanitarias han sido una constante que ha asolado el mundo en las últimas décadas (ejemplo caso Ruanda y Somalia).

La Comisión Canadiense de Seguridad Humana planteó la concepción de soberanía en el informe presentado en el 2001, *La responsabilidad de proteger*. En este informe, la soberanía es entendida desde un enfoque de responsabilidad bidimensional consistente en:

⁶ La Declaración del Milenio a favor de garantizar el desarrollo humano argumenta que: “No escatimaremos esfuerzos por hacer de las Naciones Unidas un instrumento más eficaz en el logro de todas las prioridades que figuran a continuación: la lucha por el desarrollo de todos los pueblos del mundo; la lucha contra la pobreza, la ignorancia y las enfermedades; la lucha contra la injusticia; la lucha contra la violencia, el terror y el delito; y la lucha contra la degradación y la destrucción de nuestro planeta”. Declaración del Milenio. VIII Fortalecimiento de las Naciones Unidas. Artículo 29 (Consultado el 23 de julio, en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>).

“externamente, respetar la soberanía de otros Estados, e internamente, respetar la dignidad y derechos básicos de todas las personas dentro de un Estado” (ICISS, 2001, 8). Es así, como el principio de la no interferencia en los asuntos internos busca bases normativas en este informe, en aras que la comunidad internacional pueda intervenir con el fin de proteger la vida y dignidad humana de determinada población en riesgo.

La definición de desarrollo humano se materializa en 1990 en el informe de desarrollo humano realizado por la agencia para el desarrollo PNUD de Naciones Unidas, en razón a las contrariedades detectadas entre crecimiento y desarrollo económico. Hasta la fecha, el sistema económico determinaba su existencia al incremento exclusivo del Producto Interno Bruto (PIB) y los ingresos de cada nación (PNUD, 1990, 32). Sin embargo, el incremento del PIB no siempre se vio representado en bienestar, donde las carencias socioeconómicas para sectores de la población seguían predominando. En consecuencia, el crecimiento económico en sí mismo ha dado muestras de no garantizar la existencia de seguridad debido a que este no implica necesariamente calidad de vida y mejores condiciones para las personas.

El vínculo entre crecimiento económico y desarrollo humano se hace ineludible dentro de un contexto con miras a garantizar la seguridad. Para esto, es necesario crear espacios propicios para el desarrollo humano donde se amplíen las capacidades de cada individuo y se limite el campo de constitución de posibles amenazas. El informe del PNUD definió desa-

rollo humano como “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, de las cuales las más importantes son: una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de una vida decente”.

Para Amartya Sen la idea fundamental del desarrollo consiste en la promoción de la riqueza de la vida humana entera antes que de la economía en la que los seres humanos viven (Sen, 2006, 124). Desde esta perspectiva, el desarrollo se centra en la promoción y expansión de los derechos y capacidades humanas con el fin de apoyar a las personas en el proceso de alcanzar su realización como seres humanos, entendidos como agentes autónomos y socialmente situados (Guínazu, 2008, 12-13). La importancia y centralidad que adquiere la condición de vida del ser humano como eje fundamental para alcanzar el desarrollo dentro de un sistema económico, político y social determina el cambio en la perspectiva del concepto de seguridad.

El concepto de seguridad humana nace ligado al concepto de desarrollo humano, por lo cual su existencia depende de la garantía de situaciones que envuelven la vida cotidiana de la sociedad, como la satisfacción de las necesidades esenciales, que garanticen el adecuado desarrollo del individuo dentro de la sociedad. Por consiguiente, la seguridad humana y el desarrollo humano presentan una relación interdependiente, donde la aplicabilidad de esta seguridad depende del cumplimiento de los parámetros establecidos por el PNUD para alcanzar el desarrollo.

4. La interdependencia del nuevo concepto de seguridad, seguridad humana y desarrollo: caso América Latina

La Cumbre del Milenio realizada el 8 de septiembre de 2000 en Nueva York por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y los países miembros, basados en la problemática mundial y con el objetivo de mejorar el futuro de la humanidad, determinó los lineamientos a seguir para que los países en vías de desarrollo o menos adelantados pudieran fortalecer sus economías y alcanzar el desarrollo. Como puntos focales se establecieron 8 Objetivos del Milenio encaminados a mejorar las condiciones de riesgo como la pobreza, desigualdad de género, propagación de enfermedades y calentamiento global que limitan alcanzar el desarrollo en una sociedad.

La comunidad internacional, específicamente la ONU, ha determinado, como componente básico para garantizar la seguridad, alcanzar unos estándares mínimos de desarrollo. Esta premisa se deriva de la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas que viven por debajo de los lineamientos de desarrollo, donde sus derechos pueden ser transgredidos con facilidad. En consecuencia, para garantizar un mundo seguro es preciso alcanzar niveles óptimos de desarrollo, debido a que la experiencia ha demostrado que las regiones menos adelantadas son más proclives a generar situaciones que afecten no solo la seguridad de sus nacionales sino la seguridad mundial.

Por consiguiente, la ONU en el informe de desarrollo humano realizado en el año 1994 estableció la estructura de un nuevo modelo

de seguridad el cual contiene 7 categorías dentro de las cuales la seguridad de un individuo se puede ver amenazada. Estas categorías se encuentran conexas igualmente a las amenazas que limitan alcanzar el desarrollo en una sociedad, creándose una relación de interdependencia entre los dos conceptos, basada en la similitud hallada entre las condiciones de vida de un individuo y el grado de seguridad que esas condiciones le ofrecen.

5. La incidencia del cumplimiento de las metas trazadas para alcanzar el desarrollo en América Latina en la aplicabilidad del concepto de seguridad humana en la región

El concepto de globalización que venía gestándose en el mundo desde mediados del siglo XX y la materialización de este en los años noventa dentro de un ambiente mundial inequitativo, dispar e inseguro que no sólo afectaba a quien lo padecía sino con repercusiones a nivel mundial, condujeron al sistema internacional a considerar nuevas alternativas para el desarrollo global. Luego de realizada en Nueva York la Cumbre del Milenio, todos los países del mundo y las instituciones en desarrollo se comprometieron a brindar ayuda a los países más pobres para alcanzar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de quienes viven en este entorno, siguiendo como ruta guía los ODM.

A partir de este momento, una vez ligados el concepto de desarrollo y seguridad en el mundo, la conclusión fue clara: para tener un mundo seguro y en paz es necesario atacar los focos que generan un ambiente de inseguridad dentro de los cuales la integridad de un ser humano puede llegar a ver vulnerada. En

consecuencia, se crea una relación de interdependencia debido a la conectividad mundial y al efecto global que cada situación particular tiene, donde la seguridad internacional depende del desarrollo integral (social, político y económico) que haya alcanzado cada miembro de la colectividad, debido a la permeabilidad que presentan las fronteras y fácil propagación de los conflictos actualmente.

Se evidencia la necesidad de un avance en el desarrollo, de carácter general, debido a que el crecimiento económico no es suficiente para alcanzar el bienestar de una sociedad. Es decir, si este crecimiento no está estimulando un desarrollo integral, que reduzca la posibilidad de difusión de los focos de inseguridad, producidos por una precaria calidad de vida determinada por problemas de desigualdad, pobreza, mortalidad, medioambiente, políticos, étnicos y culturales del nuevo milenio, el crecimiento no está siendo efectivo en términos de desarrollo. Por consiguiente, la ONU ha liderado esta iniciativa de cumplir los 8 ODM, para lo cual ha realizado informes periódicos dentro de los cuales reporta el cumplimiento y las condiciones de las regiones y el mundo para alcanzar las metas.

El informe mundial del estado de los ODM, desarrollado por el PNUD, cuenta con unos indicadores establecidos por esta misma institución que permiten medir el cumplimiento o no de las metas trazadas para alcanzar los objetivos. Para la región de América Latina y el Caribe la institución encargada de analizar los indicadores es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la cual expone unas tablas de progreso mundial de los ODM hasta el año 2010. El rendimiento de las

regiones en las tablas en materia de cumplimiento de los ODM evidencia la incidencia que tienen las variables de seguridad humana en el cumplimiento de dichos objetivos.

6. Matriz del ODM (erradicar la pobreza extrema y el hambre) y el concepto de seguridad humana

SEGURIDAD HUMANA CATEGORÍAS DE AMENAZA	OBJETIVOS DEL MILENIO (ODM) 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
ECONÓMICA	Desempleo
ALIMENTARIA	Desnutrición
SALUD	No acceso a seguridad social
MEDIO AMBIENTE	Saneamiento
PERSONAL	Violencia, drogas
DE LA COMUNIDAD	Discriminación, desunificación familiar o étnica
POLÍTICA	Falta de garantía de los derechos humanos y fundamentales

* Cuadro elaborado por la autora basado en informes del PNUD 1994 y 2000.

América Latina y el Caribe, clasificadas como una región en vías de desarrollo, presentan para el año 2010 un lento rendimiento en cuanto al cumplimiento de los Objetivos del Milenio (Anexo A). La Región debe resolver sus problemas en materia de desarrollo y avanzar significativamente en el cumplimiento de los ODM para lograr la seguridad integral de sus habitantes.

Sobre las 3 metas propuestas para erradicar la pobreza extrema y el hambre, presenta un progreso insuficiente para alcanzarlas y de seguir con la tendencia de prevalencia no

cumplirá el objetivo para el año 2015. Esta condición, de países en vías de desarrollo, dificulta y casi imposibilita la implementación del nuevo concepto de seguridad que propone el mundo: seguridad humana.

El erradicar la pobreza extrema y el hambre involucra las 7 categorías de amenaza a la seguridad humana. En primer lugar, la seguridad económica está ligada a la seguridad que tienen las personas a tener un empleo pleno y productivo, que les brinde la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas y complementarias. Igualmente, de no tener temor a perder su trabajo o a ser despedidos sin motivo justificado.

El que América Latina y el Caribe tengan un progreso insuficiente en el cumplimiento del ODM representa claramente altas tasas de desempleo, pobreza, desigualdad, empleos mal remunerados o empleos informales producto de la necesidad de ingresos y ausencia de oportunidades. El resultado, en una región donde solo el 60% (Anexo C) de la población está empleada en el año 2006, sin distinción de la calidad del empleo, garantizar la seguridad económica para todos sus habitantes es un desafío para el gobierno. Por ejemplo, países como Puerto Rico con menos del 50% de la población laboralmente activa empleada (42,2%) presenta una inseguridad económica para el 57,8% de su población que no tiene un empleo estable para el año 2006 (Anexo B).

La seguridad alimentaria, de igual manera, se ve afectada por los bajos o inexistentes

ingresos, situación que genera una imposibilidad de acceder al conjunto de los alimentos que conforman la canasta básica. Casos como Bolivia con tasas del 27% de la población viviendo con el mínimo de energía alimentaria y desempeños negativos con tendencia a aumentar, representan un ejemplo significativo de esta situación del año 2005 al 2007 (CEPAL, 2010).

La garantía de la seguridad en salud se hace inexistente debido a que la condición de vivir por debajo de la línea de pobreza, pobreza extrema⁷, dificulta el acceso a los sistemas subsidiados de salud, los cuales presentan servicios deficientes para aquellos que acceden e inexistente para aquellos que viven en la indigencia. Por ejemplo, a comienzos del año 2000 la Organización Panamericana de la Salud determinó que en América Latina y el Caribe 136 millones de personas no tenían acceso a los servicios de salud (Tamayo, 2000), circunstancia que hace imposible brindar seguridad en salud a las personas comprendidas entre esta cifra.

La seguridad del medio ambiente se ve vulnerada en la medida que las personas que conforman el porcentaje de la población que vive en pobreza extrema o moderada, por lo general, habitan las zonas periféricas de la ciudades donde no hay servicios de saneamiento adecuados como agua potable, lo cual genera enfermedades y muertes a millones de personas en el mundo. También, los cambios climáticos generan grandes lluvias que producen deslizamientos de tierra de las laderas de las

⁷ El Banco Mundial establece como pobreza extrema el vivir con menos de un (1) dólar al día que en pesos colombianos equivaldría a 1.700 pesos aproximadamente.

ciudades, las cuales son el lugar por excelencia donde habitan las personas de bajos recursos. Por ejemplo, en Haití en el año 2007 el 70% de la población urbana habitaba en tugurios (CEPAL, 2010).

La seguridad personal se ve lesionada por la violencia e inseguridad en los sectores bajos de la sociedad donde el crimen y el delito son una alternativa de vida. En consecuencia, la región vive tasas alarmantes de violencia e inseguridad incrementadas por la condición de pobreza extrema del 8% y 11% entre la población en el año 2005 (Anexo D). Por ejemplo, la revista *Criminalidad Colombia*, No. 48 de 2005, presentó un informe en el que afirma que hubo un incremento en la tasa de delitos en Colombia de 307.767 en 2004 a 333.724 en 2005, representando una tasa de 8.45% (Barreras, 2006, 6), y dentro de las causas que prevalecen, como el común incitador a conductas delictivas, se encuentra la pobreza.

La seguridad de la comunidad, entendida como la garantía de la libertad política, ideológica, cultural y étnica, de igual manera no se garantiza debido a la recurrente desintegración familiar que la situación de pobreza genera, obligando a las personas a desplazarse a otros lugares en busca de mejores oportunidades o por razones de seguridad. En Colombia para el año 2008 el gobierno nacional registró 2,8

millones de desplazados internos y la ONG para la Consultaría de los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) considera que la cifra de desplazados, por razón del conflicto armado interno, en total es de 4 millones de personas (ACNUR, 2009), las cuales en su mayoría viven dentro de las líneas de pobreza nacionales.

Finalmente, la ausencia de la seguridad política, entendida como la garantía de los derechos humanos y fundamentales dentro de un Estado democrático, se refleja en la incapacidad de los estados de garantizar los derechos fundamentales (salud, educación, vivienda) a las personas que viven en la pobreza extrema. Igualmente, de acuerdo con el informe sobre las nuevas dimensiones de la seguridad humana, se establece como indicador útil para detectar la inseguridad política la proporción del gasto militar frente al gasto social.

Según un informe del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) en América Latina y el Caribe el gasto militar ha aumentado en un 91% entre 2003 y 2008, pasando de 24.700 millones de dólares a 47.200 millones de dólares⁸ frente a un aumento del gasto social del 40% en el año 2003, donde la mayor proporción de recursos sociales es captada por los estratos de mayores ingresos (Espín-

⁸ “Rusia otorgó a Venezuela crédito por 2.200 millones de dólares para armas que incluyen la compra de 92 tanques T-72 y un sistema de misiles S-300, un sistema similar al que ya Rusia ofreció a Irán y que tienen un rango de acción de hasta 300 kilómetros. Brasil no se queda atrás. La semana pasada formalizó la compra a Francia de armamento por 8.700 millones de euros. En el paquete, formalizado por una visita de Sarkozy a Brasilia, hay submarinos nucleares, helicópteros y 36 aviones de combate”. *Semana*. (2009). “Acuerdo Militar con EE.UU. y desbordado gasto militar, Temas UNASUR”. En línea. Consultado el 16 de noviembre, en <http://www.semana.com/noticias-nacion/acuerdo-militar-eeuu-desbordado-gasto-militar-temas-unasur/128711.aspx>.

dola, 2007), quedando más desprotegidas las personas que viven bajo las líneas de pobreza.

En síntesis, la aplicabilidad del concepto de seguridad humana en una región en vías de desarrollo como América Latina y el Caribe se dificulta frente a los progresos insuficientes de reducir la pobreza extrema y el hambre debido a que las personas que viven en la pobreza extrema y con hambre son más vulnerables a todas las amenazas. De igual manera, la capacidad de los gobiernos de brindar seguridad a sus habitantes en todas las esferas de su desarrollo se ve afectada por los mismos problemas de inseguridad que generan las personas que viven en la pobreza extrema, debido a la relación directa que tiene la pobreza con el aumento de los índices de la violencia⁹.

Por lo tanto, es necesario presentar avances significativos en materia de reducción de pobreza y hambre con el objetivo de reducir el espectro de inseguridades, especialmente para quien vive en la pobreza, y crear un ambiente propicio para la aplicabilidad del concepto de seguridad humana.

7. Consideraciones finales sobre la aplicabilidad del concepto de seguridad humana en América Latina y el Caribe

La aplicabilidad del nuevo modelo de seguridad humana encuentra limitaciones para

ser empleado en Latinoamérica, debido a la relación conexas entre el concepto de seguridad humana y el concepto de desarrollo humano establecido por la agencia PNUD de la ONU en 1990, el cual es aún un proceso en construcción en la región. América Latina y el Caribe, región con latentes problemas de desarrollo, evidenciados en fallas en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, se aleja cada vez más de la posibilidad de implementar el nuevo modelo de seguridad humana, en razón a la inseguridad e inestabilidad generada por los bajos índices de desarrollo humano en la región.

La responsabilidad de la seguridad se traslada del ámbito nacional al internacional donde el cuerpo supranacional (ONU) vigila y garantiza el adecuado cumplimiento de los parámetros establecidos en función de la seguridad mundial. Los estados, adquieren compromisos y responsabilidades frente al Sistema bajo el concepto de seguridad colectiva, donde la seguridad de uno representa la seguridad para todos. Sin embargo, a pesar de que han pasado cinco décadas desde la creación de la ONU, este órgano aún presenta evidentes asimetrías en la medida que las adaptaciones, en razón de asegurar la paz mundial de acuerdo con cada circunstancia, no han sido significativas para satisfacer las exigencias del mundo actual.

⁹ “Pobreza y violencia están en el caso Latinoamericano estrechamente vinculadas, descartándose posibilidades casuales de esta realidad. Aun cuando esta violencia pueda ser originada por diferentes aspectos, podríamos definirla como: la acción desesperada de las personas inmersas en una pobreza sin solución, para lograr minimizar los agobiantes apremios para su sobrevivencia”. Lugo, P., Henry, Verde, G. Nelson. (1996). “La pobreza, factor de violencia e inestabilidad social en América Latina”. Colegio Interamericano de Defensa, Washington D.C., p. 25.

Una vez alcanzado el desarrollo humano y ampliado el espectro de la seguridad para cada individuo, el uso de la fuerza no será un instrumento para implantar orden. Los hombres, bajo el juicio y la razón, dentro de un entorno que permite desarrollar al máximo sus capacidades con una alta calidad de vida, actuarán bajo principios morales que demandan el bien general y propendan al desarrollo de las sociedades. Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos por medio de políticas públicas fuertes en salud y educación, principalmente, se convierte en arma infalible para, en el largo plazo, crear un ambiente sólido y seguro tendiente a alcanzar el desarrollo humano.

Dentro del contexto latinoamericano, los avances en materia de desarrollo, haciendo referencia a los ODM, no han sido realmente significativos. La región presenta progresos insuficientes en materias como: erradicar la pobreza extrema; garantizar la enseñanza primaria; garantizar la igualdad de género en cuanto a representación igualitaria en los parlamentos nacionales; mejorar la salud materna; y en detener y empezar reducir la propagación del VIH. El lento avance en el cumplimiento de los ODM hace a la región un territorio proclive a la no garantía de la seguridad humana.

Que América Latina tenga problemas en alcanzar las metas en materia de reducir la pobreza extrema y brindar empleo productivo y decente para todas las personas que habitan el continente es el problema que afecta, de forma directa, en la medida que contiene todos los demás ODM, la aplicabilidad del concepto de seguridad humana en la región. La condición de pobreza contiene en sí misma todas las condiciones en las que la vida y dignidad de

un ser humano se pueden ver afectadas (salud, educación, salubridad y desarrollo) por lo que este ODM debe ser prioridad en la región.

Alcanzar el desarrollo no es cuestión de crecimiento económico debido que este no necesariamente se representa en equidad como consecuencia de una distribución dispar del ingreso. En efecto, la región al presentar notables problemas en equidad, debe centrar su atención en generar condiciones, donde todas las personas tengan igualdad de oportunidades y garantías para poder alcanzar el desarrollo humano y garantizar la seguridad.

De igual forma, las diferencias políticas en la región han perjudicado no solo el desarrollo en términos económicos sino humanos. El que América Latina tenga diferencias tan marcadas de un país a otro, como es el caso de Colombia y Venezuela, imposibilita crear consensos y agendas comunes a favor de problemas sociales como pobreza, educación o medio ambiente. Por lo cual, los dirigentes políticos se centran más en protagonismos y rivalidades ideológicas que en solucionar los problemas sociales que impiden alcanzar el desarrollo en la región.

Es necesario crear una verdadera integración económica, política y social libre de aranceles, subsidios y con una movilidad de mano de obra funcional para actuar en bloque frente al mundo, tal cual lo hace la Comunidad Europea, con el fin de no solo crecer económicamente como región sino, crear las condiciones y recursos suficientes para alcanzar el desarrollo humano.

Es preciso crear políticas que fortalezcan el desarrollo productivo e incrementen el capital humano (en salud, educación, vivienda) con el objeto de que las personas puedan desa-

rollarse libremente y generar un crecimiento económico y social con calidad. Es importante que el crecimiento se traduzca en desarrollo gradualmente mediante un alto rendimiento en los indicadores de bienestar, calidad de vida y progreso humano. De los fundamentos del crecimiento depende la calidad del mismo por lo que este debe ser enfocado hacia mejorar el desarrollo humano.

En consecuencia, la aplicabilidad de la seguridad humana depende del cumplimiento de los estándares de desarrollo establecidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio por la agencia para el desarrollo PNUD de Naciones Unidas, en 1994. En esta medida, se evidencia una latente relación de causalidad que podría considerarse bidireccional en disposición a que la garantía de la seguridad en su más completo sentido, seguridad humana, depende del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y viceversa.

América Latina presenta un crecimiento ambiguo en la medida que este si se ha visto representado en incremento del PIB e ingresos nacionales, pero desmejorando el bienestar, calidad de vida y desarrollo humano para muchos de los ciudadanos de algunos países. Por lo tanto, la región no debe ser medida como un consolidado de países en términos de desarrollo, debido a la evidente disparidad económica, política y social de un país a otro lo cual imposibilita un análisis fiel y efectivo de la realidad.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se ha constituido en un estándar muy alto de

avance para regiones en vías de crecimiento como América Latina y el Caribe donde el cumplimiento de las metas establecidas muestran dificultades para ser alcanzadas. Es así, como se deduce que el concepto de Seguridad Humana fue creado por y para países desarrollados por lo cual, al momento de ser aplicado, encuentra limitaciones en países en vías de desarrollo al no adecuarse a las condiciones de estas regiones. Sumado a esto, la aparición de gobiernos caudillistas y figuras populistas en la región son un impedimento para alcanzar el progreso y brindar seguridad, debido a la fragilidad que adquiere el sistema democrático ante los monopolios, vicios y poder que enviste este tipo de gobiernos.

En síntesis, para que América Latina sea una región en la cual el modelo de seguridad humana tenga aplicabilidad debe resolver los problemas en materia de desarrollo como pobreza, inequidad, violencia e inestabilidad política. Es decir, mientras la región tenga problemas tan serios por solucionar en materia de crecimiento, imposibilita la opción de empezar a pensar en términos de brindar una seguridad integral a sus ciudadanos y pasar de concepciones clásicas de seguridad, defensa exclusiva del Estado-nación, a una seguridad total del individuo.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Angarita, Ciro. (1992). *Tribunal administrativo de Bolívar*. Sentencia T-406 de junio.

- Álvarez L., Luis Fernando. (2000). *Historia del derecho internacional público*. Bogotá, CEDI, Estudios de Derecho Internacional 3, Pontificia Universidad Javeriana.
- Buzan, B. Waever, O. De Wilde, J. (1998). *Secutity: a new framework for analysis*. Lynne Rienner Pub.
- Clausewitz, Karl Von. (1960). *De la guerra*, Buenos Aires, Mar Océano [Trad R.W. Serato].
- Delgado Caicedo, Jerónimo. (2007). *Repensar el concepto de seguridad en África: la seguridad humana en el proceso de construcción y consolidación de la paz*. Trabajo de tesis. Bogotá.
- Diez de Velasco, Manuel. (1977). *Las organizaciones internacionales*, 10ª ed., Madrid, Tecnos.
- Figueroa, Uldarcio. (1991). *Organismos internacionales*. Chile, Edición Jurídica de Chile.
- Garrido, Alberto. (2008). *Chávez, Plan Andino y guerra asimétrica*. Bogotá, Intermedio - Círculo de Lectores.
- Habermas, Jürgen; Rawls John. (1998). *Debate sobre el liberalismo político*. Barcelona-Buenos Aires-México, Ediciones Paidós. I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- Hobbes, Thomas. (1994). *El Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Locke, John. (1969). "Introducción", en Rodríguez, Luis (ed.). *Ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid.
- Maquiavelo, Nicolás. (2000). *El príncipe*. Madrid, Editorial Unión.
- Panebianco, Massimo. (1986). *Historia y teoría de la organización internacional*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Pearson, Frederic; S. Rochester, J. Martín. (2000). *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI*. 4ª ed., Bogotá, Mac Graw Hill.
- Rousseau, Jean-Jacques. (1998). *El contrato social. Discursos*. Buenos Aires, Losada, S.A.
- Sáenz de Santa María, Paz Andrés. (1997). *Las Naciones Unidas y el derecho internacional*. Madrid, Ariel Derecho.
- Vallespín, Fernando. (2002). *Historia de la teoría política*, 2 y 3, vol. 6. Ciencia Política, Alianza Editorial.
- Vallespín, Fernando. (1985). *Nuevas teorías del contrato social: John Rawls, Robert Nozick y James Buchanan*. Madrid, Alianza Editorial, S.A.
- Vela, Bernardo. (2002). *De la guerra regular a la guerra de guerrillas*. Serie textos de divulgación, Núm. 14, Bogotá.

Publicaciones periódicas

- Aya, María Teresa. (2006). "Seguridad humana en Colombia: donde no hay bienestar no puede haber paz", en *Opera*, vol. 6, Núm. 6, pp. 255-293.
- Chahab, Martín. (2005). *La tendencia de los conflictos armados*. Centro Argentino de Estudios Internacionales. CAEI. Programa de Defensa y Seguridad. Argentina.
- De Rivero, Oswaldo. (2003). "Realpolitik y crisis del Consejo de Seguridad", en *Descos / Revista Quehacer*, N° 141, p. 6.
- Delage, Fernando. (1999). "Del Tratado de Washington a la Guerra de Kosovo: la OTAN cumple cincuenta años", en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Núm. 21, pp. 341- 353.
- Guiñazu, María Cecilia. (2008). "Ciudadanía y desarrollo humano", en *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*. PNUD, Boletín N° 46.
- Marín, Juliana. (2006). "Seguridad humana: elemento interméstico", en *Revista Zero*, Núm. 17, pp. 130- 133.
- Morillas Basedas, Pol. (2006). "Génesis y evolución de la expresión de seguridad humana. Un repaso histórico", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Núm. 76, pp. 47-58.

- Nolte, Detlef. (2006). "Potencias regionales en la política internacional". German Institute of Global and Area Studies, en *GIGA, Working Papers*. Núm. 30, p. 9.
- Orozco, Gabriel A. (2000). "El aporte de la escuela de Copenhague a los estudios de seguridad", en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Núm. 142, p. 145.
- Wallensteen, Peter; Harbom, Lota. (2005). "Armed Conflict and its an International Dimensions 1946- 2004", en *Journal of Peace Reserab*, vol. 2, Núm. 5, pp. 623- 635.

Documentos de internet

- Annan, Kofi. (1999). *Two concepts of sovereignty*, en *The Economist*, en: <http://www.un.org/News/oss/gsg/stories/articleFull.asp?TID=33&Type=Article> (Consultado el 18 de mayo de 2009).
- Alvarado P, Emilio. (2009). *Desobediencia civil*, en Román Reyes (Dir.). *Diccionario crítico de ciencias sociales. Terminología científico-social*, ts. 1-4, Madrid-México, Ed. Plaza y Valdés, en http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/D/desobediencia_civil.htm (Consultado el 22 de octubre de 2009).
- Amartya, Sen. (2006). *Desarrollo como libertad*. Entrevista con Amartya Sen, en *Cuadernos del CENDES*. Tercera época, N° 63, pp. 124, en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/403/40306305.pdf>. (Consultado el 1 de diciembre de 2009).
- Bugnion, Francois. (2001). "El derecho de Ginebra y el derecho de La Haya", en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 824, pp. 901-922, en <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDQEH> (Consultado el 7 de septiembre de 2009).
- Bustelo, Pablo. (2003). *La crisis nuclear con Corea del Norte: antecedentes, desarrollo y opciones*. Real Instituto el Cano de Estudios Internacionales y estratégico. Área: Asia-Pacífico / Defensa y Seguridad - ARI N° 4, p. 1. en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/199/ARI-4-2003-E.pdf> (Consultado el 31 de agosto de 2009).
- Cruz Roja Internacional. (2004). *¿Cuál es el origen del derecho internacional humanitario?* en <http://www.cicr.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDLJK> (Consultado el 25 de agosto de 2009).
- Feffer, John. (2007). "Washington versus Pyongyang: ¿guerra o diplomacia?", en *Revista del Sur*, N° 169, en http://www.redtercermundo.org.uy/revista_del_sur/texto_completo.php?id=3182 (Consultado el 31 de agosto).
- Fisas, Vicenc. (2002). "Repensar la seguridad". *El País*. Barcelona, en <http://www.prouinvestigacionmilitar.org/documents/articles/article32.pdf>. (Consultado el 23 de octubre de 2009).
- Fresneda, Carlos. (2005). *Bush impulsa desde el 11-s el mayor programa de operaciones encubiertas desde la guerra fría*. 11-s.net, en http://www.11-s.net/bush_impulsa_openc.php (Consultado el 10 de noviembre de 2009).
- Graham, Bill. (s.a.). *Política exterior de Canadá de seguridad humana vivir sin miedo*, en http://www.humansecurity.gc.ca/pdf/Freedom_Spa.pdf (Consultado el 28 de abril de 2008).
- Kaplan, Marcos. (1994). "La soberanía estatal-nacional: retos e interrogantes", en *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 161, Universidad Nacional Autónoma de México, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=883> (Consultado el 6 de mayo de 2009).
- Ocaña, Juan Carlos. (2000). *El Pacto Briand-Kellogg*. Las relaciones internacionales en el período entre guerras. I.E.S. Parque de Lisboa, Alcorcord, Madrid,

- en <http://clio.rediris.es/udidactica/entreguerras/briand-kelloggtexto.htm> (Consultado el 31 de agosto de 2008).
- Perry, Anderson. (1984). *El Estado absolutista*. Ed. Siglo XXI, 6ª ed., Madrid, en http://www.opuslibros.org/Index_libros/Recensiones_1/anderson_sta.htm (Consultado el 27 de abril de 2008).
- Pérez, Karlos; Areizaga, Marta. (2000). *Seguridad humana*. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Hegeoa, en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/204> (Consultado el 25 de abril de 2008).
- Royo A., José María. (2007). *Las sucesivas crisis de Somalia*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. FRIDE. Investigador Escuela de Cultura de Paz. Universidad Autónoma de Barcelona., pp. 1- 7, en <http://www.fride.org/publicacion/255/las-sucesivas-crisis-de-somalia> (Consultado el 31 de agosto de 2009).
- Vilanova, Evangelista. (2001). “Una manipulación de la teología de la paz. Cruzadas medievales”, en *Revista de las Ciencias de las Religiones*. Sanadhaman, en <http://revistas.ucm.es/ccr/11354712/articulos/ILUR0101440169A.PDF> (Consultado el 26 de agosto de 2009).
- Von Hellfeld, Matias. (2009). *La Guerra de los Treinta Años y la Paz de Westfalia*. DW-world.De, en <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4280180,00.html> (Consultado el 30 de noviembre de 2008).
- Zamora, Augusto. (2006). *Irán y occidente entre la paz y la guerra*. Profesor de derecho internacional público y relaciones internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid, en <http://74.125.47.132/search?q=cache:2bCypEocqDcJ:www.nicaraguita.org/Documentos/Iran.doc+desarrollo+nuclear+de+Iran&cd=2&hl=es&ct=clnk&client=safari> (Consultado el 31 de agosto de 2008).

Otros

- ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 2000. El genocidio en Ruanda y sus consecuencias*, en <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/cap101.htm> (Consultado el 31 de agosto de 2008).
- Declaración del Milenio. VIII Fortalecimiento de las Naciones Unidas. Artículo 29, en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html> (Consultado el 23 de julio de 2008).
- Naciones Unidas, Centro de Información. México, Cuba y República Dominicana, en <http://www.cinu.org.mx/onu/reforma.htm#causas> (Consultado el 20 de agosto de 2008).
- Naciones Unidas. *Mantenimiento de la paz*, en <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/> (Consultado el 20 de agosto de 2008).
- Naciones Unidas. *Objetivos del Milenio*. Nueva York, en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/bkgd.shtml> (Consultado el 9 de noviembre de 2008).
- PNUD - Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994. *Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, en <http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevas-dimensionesSH1994.pdf> (Consultado el 28 de abril de 2008).

La sociedad civil global en la gobernanza ambiental del sector agua en el mundo*

Margarita Marín Aranguren

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

Correo electrónico: erli.marin@uexternado.edu.co

“Un vaso de agua no se le niega a nadie”, solían decir los abuelos. Hoy, quien desee beber un poco debe comprar una bolsa, un vaso o una botella. Esas son las presentaciones más comunes para tener acceso a un poco de agua, y así mismo es la diferenciación del costo. Sí. Es una mercancía como cualquier otra, entonces se vende y se compra según las reglas del mercado. De hecho ya no es un servicio que presta el Estado, el suministro se privatizó. Dejó de ser un bien público, un bien común, lo que implica que siendo necesaria hay quienes no tienen acceso si no tienen dinero para proveerse del recurso. En este contexto, de inmediato surge una duda: si la Sociedad Civil Global (SCG) se erige como actor emergente en el sistema internacional, ¿está jugando algún papel en la gobernanza del sector agua en el mundo? En este artículo se hace hincapié en que el agua es un derecho inabrogable para cada ser humano,

y por eso la SCG se ha dado a la tarea de denunciar irregularidades que suceden en diferentes partes del mundo. De la misma manera, se muestra que viene trabajando en la búsqueda de una gobernanza ambiental que realmente cuente con el concurso de los actores involucrados. No se es ajeno al conflicto que suscita el considerar el agua como un derecho social y humano, por encima de los intereses particulares. Se coincide con el sociólogo Ruschinsky (2007, 39) al notar que hay un juego de poderes e incluso se convierte en un elemento de geopolítica, donde aún se requieren complejos análisis que involucren, de manera adecuada, las acciones colectivas autoorganizadas. De esta manera, se abre una nueva opción para resolver los problemas de provisión institucional, compromiso y supervisión para obtener beneficios cuando de recursos de uso común, RUC, se trata.

* Artículo recibido el 28 de julio de 2011. Aprobado el 2 de septiembre de 2011.

Así las cosas, se precisa determinar cuatro conceptos clave: sociedad civil, red, gobernanza ambiental y geopolítica; igualmente se muestra que el recurso más que un servicio es un derecho que ha de ser inabrogable, justamente por ser una necesidad, pero que tomó más de una década tal reconocimiento. Más adelante, se recurre a un par de casos para evidenciar que las redes robustecen la información existente y así la SCG logra ser exitosa en su labor de denuncia de irregularidades que suceden en diferentes partes del mundo. Esta dinámica, revela un juego de poderes entre actores internacionales lleno de intereses geoestratégicos, que son susceptibles de futuros conflictos. Pero se denota la existencia de otras opciones más allá de las hasta hora reconocidas y aceptadas que se limitan en el Estado y el mercado. Precisamente, se vuelve la mirada al enfoque institucional para el estudio de la autoorganización y la autogestión en casos de RUC, que ha liderado la economista Elinor Ostrom (2000).

En primera instancia se toma la noción de Habermas. Él dice que “la sociedad civil se compone de esas asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentra en los ámbitos de la vida

privada, la condensan y elevándole, por así decir, el volumen o la voz, la transmiten al espacio de la opinión pública-política. El núcleo de la sociedad civil lo constituye una trama asociativa que institucionaliza los discursos solucionadores de problemas, concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de espacios públicos más o menos organizados” (Teijo, 2002, 240). En ese orden de ideas, la SCG es, al mismo tiempo, agente y medio. Al decir de Mary Kaldor, “negocia, medita y comenta los contratos o pactos sociales con los centros de poder político y económico” (Kaldor, 2005, 26). Se hace hincapié en que la SCG está caracterizada por una pluralidad de formas de vida y una heterogeneidad social y estructural. Aun así, desarrolla una serie de acciones colectivas¹ con las que logra influir en los asuntos internacionales no sólo desde la dimensión instrumental sino también desde la identitaria que —en sentido estricto— es política (Teijo, 2002, 242). De esta manera, fortalece y legitima la democracia.

Por lo tanto, hay que adentrarse en el núcleo que menciona Habermas. Esto es en las redes² (segundo concepto) que son sistemas de relacionamiento deliberado o aleatorio, evolucionan dinámicamente y hoy están fuertemente apoyadas en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Ya

¹ Ampliar en Carlos Maldonado, 2000. *Sociedad civil. Racionalidad colectiva y acción colectiva*, Bogotá, Unidad de Investigaciones, Facultad de Filosofía, Universidad Libre.

² Hay autores como Raúl Pacheco Vega se refiere a las coaliciones que no son otra cosa que “una red de organizaciones que se coalescen en campañas más o menos formales, cuyo nivel de coordinación es alto y no se limita al puro intercambio de información. En estas redes la fuerza cohesiva entre las organizaciones es alta debido a que buscan la complementariedad a través de los recursos que intercambian, creando sinergias positivas para ejercer presión de manera más efectiva” (Marín, 2009).

anotaba Watts que, en la era de la conectividad, “aquello que sucede y el modo en que lo hace depende de la red. Y la red, a su vez, depende de lo que ha sucedido previamente. De modo que la auténtica novedad de la ciencia de las redes es precisamente este modo de enfocar las redes; es decir, el hecho de considerarlas una parte integrante de un sistema autoconstituyente que se halla en evolución” (Watts, 2006, 30). Evidentemente, la SCG no es ajena; por eso desarrolla muchos de sus repertorios utilizando las herramientas de las TIC. En el siglo XXI ya está claro que el paradigma tecnoinformacional es pivotal en un proyecto geopolítico. Y no es que la SCG esté buscando el poder, sino que —como lo sostiene Cox— “La sociedad civil es, en sí misma, un ámbito de relaciones de poder; y las fuerzas en una sociedad se relacionan, apoyando u oponiéndose a los poderes del Estado y del mercado” (Roth, 2003, 260). De hecho, en ella reposa un *soft power*³ que precisamente está fundamentado en las TIC. La realidad es que las redes de la SCG se convierten en grandes corredores de información que incluso deben abordarse con cautela. No en vano Joseph Nye y William Owens⁴ han dedicado buena parte de sus trabajos a lo que se ha dado en llamar la diplomacia de las redes.

En términos académicos, cuando se trata de redes, al menos pueden concretarse tres niveles de análisis: “las redes como infraestructura informática (tecnología), las redes

como estructura organizativa (forma) y las redes como modelo político (norma)” (Juris, 2006, 417). Sobre la base del tercer nivel de análisis, Juris plantea que “las redes están surgiendo también como un ideal cultural en ciertos sectores, lo que supone nuevas formas descentralizadas de hacer política y de ejercer la democracia directa” (Juris, 2006, 422). Lo que llama la atención es que es un ideal político emergente que se aleja de la forma democratizadora tradicional localizada, que se amplía a otros espectros y encaja en la era de la información, donde las fronteras son porosas y los asuntos globales implican un “nuevo sentimiento de humanidad”⁵. Para Margaret Keck y Kathryn Sikkink, el intercambio de información conforma el núcleo de la relación en red, y la novedad reside en “la capacidad de los actores internacionales no tradicionales para movilizar información estratégicamente, con el objeto de ayudar a crear nuevos temas y categorías, y para persuadir, presionar e influir en organizaciones y gobiernos mucho más poderosos” (Keck y Sikkink, s.f.).

Justamente, ese es el rol de la sociedad civil. Y lo precisa Fernando Henrique Cardoso (Forman y Segaar, 2006, 216) al anotar que la sociedad civil no tiene un poder decisorio si no que desarrolla capacidad para proponer, argumentar, experimentar y denunciar. Definitivamente, es un espacio en el que se comenta, se discute y se negocia, y es así como influye en

³ *Soft Power* “es la capacidad de alcanzar objetivos mediante la seducción antes que por la coerción” (Mattelart, 2002, 136).

⁴ Consejeros de la Casa Blanca en Estados Unidos.

⁵ En el sentido de la revolución de 1789.

el proceso de toma de decisiones bien sea en el ámbito nacional, regional o global. De hecho la SCG no siempre es contestataria, a pesar de ser el accionar más divulgado. Lo cierto es que adelanta investigaciones y sus resultados como los datos que maneja se convierten en piezas fundamentales para la toma de decisiones. Generalmente, cuando eleva la voz (para retomar la expresión de Habermas) y la transmite al espacio de la opinión pública-política lo que intenta es involucrar al resto de la sociedad para que participe.

No obstante, en ocasiones, alguno de los componentes, simplemente toma liderazgo, como es el caso de las organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientales que “se han mostrado más eficaces a la hora de condicionar la elaboración de textos jurídicos internacionales quizás, en cierto modo, porque la complejidad técnica de muchos temas medioambientales crea un vacío de conocimiento en el que los representantes de las ONG pueden moverse. El conocimiento técnico y la influencia desarrollada por las ONG pueden dar credibilidad a sus posiciones y tener repercusión en las negociaciones” (Teijo, 2002, 218). De todos modos, este componente de la SCG también se organiza en red, robustece la información que circula y logra mejores resultados porque llega al nivel que se está tomando la decisión y lo hace con un lenguaje adecuado (técnico, científico, legal, político, entre otros). Un claro ejemplo se da en el ámbito de la producción normativa internacional relacionada con cuestiones medioambientales, donde generalmente

se vivencia la “tragedia de los comunes” (Ostrom, 2000, 25). Y es precisamente allí donde se registran éxitos en situaciones complejas de acción colectiva.

Ahora bien, para referirse al tercer concepto, el de gobernanza ambiental, conviene recordar que en sentido estricto, la gobernanza ambiental global es la suma de organizaciones, herramientas políticas, mecanismos financieros, normatividad, valores e intereses que regulan los procesos de protección ambiental, siguiendo la noción de Fontaine para quien la gobernanza ambiental es todo aquello que “enmarca la gestión del ambiente en sus distintas modalidades (conservación, protección, explotación de los recursos naturales, entre otros)” (Fontaine, 2007). Recientemente, el tema vuelve a tomar fuerza con la nobel de economía Elinor Ostrom, quien en su teoría de la gobernanza de los recursos comunes, reconoce la importancia de contar con instituciones en múltiples niveles para atender problemas ambientales que por su naturaleza requieren de acciones transversales. De hecho, Ostrom al analizar los problemas de apropiación y provisión de situaciones interdependientes de recursos de uso común retoma a Oliver cuando anota que “no hay una sola manera ‘correcta’ de producir una acción colectiva: modelos diferentes implican supuestos diferentes sobre la situación y conducen a conclusiones sustancialmente diferentes” (Ostrom, 2000, 93).

Nótese que deliberadamente se dejó de lado la discusión respecto a los actores⁶. En realidad entran agentes estatales, interguber-

⁶ El debate científico al respecto, liderado entre otros por los politólogos, está relacionado con la legitimidad, la

naméntales, no estatales, en algunas ocasiones actores supranacionales y del sector privado, pero el grado en que lo hagan depende directamente del interés, la voluntad política y la democratización frente a un caso particular. No obstante, debe anotarse que la sociedad civil global generalmente desarrolla repertorios ya sea para apoyar u oponerse a los poderes del Estado y/o del mercado. En sus estrategias de movilización, la información y su circulación son pivotaes, de ahí que cuando se carece de la misma entra a realizar sus propias investigaciones y, paralelamente, demanda más información de los actores involucrados en el caso particular. Además, se valen de re-editores sociales⁷ para que el tema puntual cobre relevancia en la opinión pública y, por ende, en el medio político.

Más adelante se detallarán los casos de Cochamaba, en Bolivia, y Santurbán, en Colombia, donde la sociedad civil se organizó y denunció los planes de multinacionales que iban en detrimento de los pobladores actuales y futuros. En el primer caso, por costos económicos directos y en el segundo, por costos ambientales y sociales a mediano y largo plazo.

Si bien la gobernanza ambiental es un asunto que cada día toma más fuerza en la agenda internacional, no es nuevo. Prácticamente desde 1992, en la Cumbre de Río, cada década se realizan reuniones mundiales que guían el proceso de gobernanza ambiental en el orbe. Para ello, una de las primeras tareas, adelantada en 1987, fue la conceptualización de desarrollo sustentable⁸, pero existen grandes dificultades cuando se relaciona con los mecanismos de aplicación del comercio, la inversión y la resolución de conflictos. También se advierten escasos incentivos económicos para participar y aplicar los acuerdos de las cumbres internacionales (Campbell, 2004). Esto parece constituir una importante lección para el desarrollo efectivo de estructuras de gobernanza medioambiental y genera más dificultades cuando se trata de recursos de uso común que son bienes públicos. Prácticamente se pueden distinguir dos tendencias: una que indica al Estado para controlar la mayoría de los recursos naturales y así evitar su destrucción y, la otra, que recomienda su privatización para resolver el impasse. Ostrom, en sus reflexiones sobre los comunes (Ostrom, 2000, 26), muestra una

transparencia, la rendición de cuentas, el control social. Se puede ampliar información en Backstrand Karin y Saward Michael, *Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder democracy at the World summit for sustainable development*, http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/5/8/9/7/pages58974/p58974-1.php (Consultado el 28 de enero de 2011).

⁷ Inicialmente eran solo los intelectuales, pero ahora se habla de líderes sociales y culturales como pueden serlo: periodistas, educadores, líderes religiosos, cantantes, actores, artistas, en fin, quienes en un contexto determinado tenga la característica de celebridad. Lo importante es que generen credibilidad, legitimidad y poder para construir puntos de vista y matrices de opinión.

⁸ Fue definido como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en riesgo la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades. Esto quiere decir que no solamente es no dejar aguas contaminadas, sino equitativamente accesibles” (Guerrero, 2006, 129).

tercera opción. Ella intenta explicar “la manera en que las comunidades inventan distintas formas de administrar los bienes comunes” (Ostrom, 2000, 26).

Esta es una apuesta sobre lo fundamental, por eso es deliberado que el cuarto y último concepto sea geopolítica. Y, en el caso que nos ocupa en este documento (el agua), es vital. A primera vista parece desvanecido, pero en realidad los cuerpos de agua son recursos de uso común que aglutinan comunidades que han sido poderosas. Una mirada retrospectiva permite encontrar que “los sumerios, cultura fundamental de nuestra civilización, se establecieron sobre la confluencia de los ríos Tigris y Éufrates; los antiguos egipcios a lo largo del río Nilo; los primitivos chinos sobre el río Amarillo y las culturas precursoras de los actuales hindúes en los ríos Indo y Ganges. Más tarde los persas se extendieron sobre el Asia Menor buscando su acceso al Mediterráneo y los romanos, posteriormente, hicieron de este mar su *Mare Nostrum* con lo cual privilegiaron la permanencia de su imperio” (Rosales, 2005, 18).

La sola mención de los casos permite vislumbrar los nexos del tema (agua) con el concepto (geopolítica), pero siguiendo la rigurosidad académica se precisa una aproximación a algunas de las definiciones clásicas: sir Halford J. Mackinder manifiesta que la geopolítica estudia “los hechos políticos considerando al mundo como una unidad cerrada, en la que tienen repercusión según la importancia de los

Estados. En este sentido, los factores geográficos, principalmente, la situación, extensión, población, recursos y comunicaciones de los Estados, tienen gran importancia, y deben ser tenidos en cuenta para orientar la política exterior” (Rosales, 2005, 28). Un estudioso argentino, para tomar un referente latino, el coronel Jorge E. Atencio anotaba que “es la ciencia que estudia la influencia de los factores geográficos en la vida y evolución de los Estados, a fin de extraer conclusiones de carácter político. Guía al estadista en la conducción de la política interna y externa del Estado, y orienta al militar en la preparación de la defensa nacional y en la conducción estratégica, al facilitar la previsión del futuro” (Rosales, 2005, 29).

Así las cosas, con algunos datos más y con un poco de análisis (nótese que en los dos conceptos se señala la determinación —directa e indirecta— de la política interna y externa), se hace evidente por qué varios actores internacionales están interesados en poseer o al menos tener acceso a recursos naturales, siendo el agua uno de los más apetecidos. Más todavía cuando los estudios señalan que para el año 2025⁹ habrá una crisis mundial del preciado líquido. No es un anuncio nuevo, lo que sucede es que la fecha ya se aproxima. En este orden de ideas, acercándose el riesgo, podría parecer lógico que el recurso se maneje como un bien que se comercia según las leyes del mercado. Y que las multinacionales y algunos estados orienten sus relaciones internacionales para

⁹ Se dice que para ese año, cerca de la mitad de la población mundial podría enfrentar graves problemas de abastecimiento, y que la solución podría estar en las aguas subterráneas que constituyen el 8% del total de agua dulce que hay disponible en el planeta (Longo y Agosto, s.a.).

lograr un beneficio en el futuro. En realidad, se está ante la “tragedia de los comunes”, como Hardin la llamó, y directamente, simboliza la degradación del medio ambiente. Luego, lo que se requiere es encontrar caminos alternativos pues está visto que “tanto los defensores de la centralización (léase estatización) como los de la privatización aceptan como principio central que el cambio institucional debe provenir de afuera y ser impuesto a los individuos afectados” (Ostrom, 2000, 42). De esta manera, parafraseando a Ostrom diría que las OSCG están mostrando que tienen capacidades y habilidades para generar nuevas estrategias alternativas autónomas que no son únicas, pero que funcionan para regular y administrar RUC, como el agua.

Concretamente, en el ámbito internacional, quienes tienen la información sobre aguas subterráneas, reservas de agua, y manantiales, han estado en capacidad de adelantar tratados, acuerdos y negocios, con un as bajo la manga. De hecho, algunos estados trabajan en marcos de regulación y varias multinacionales se unen al diseño de estrategias de gestión de recursos hídricos, buscando llenar los vacíos. Por ejemplo, “en el ámbito internacional no existe marco legal alguno que haga referencia específica a los acuíferos transfronterizos” (OEA, 2008, 1).

Lo puntual es que la comunidad internacional presta más atención al agua y a sus problemas que, ahora en el siglo XXI, dejan de limitarse a lo meramente técnico, y “com-

prenden lo económico, lo político y lo social” (Guerrero, 2006, 130). Por eso, en programas como el que se adelanta entre la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Unesco, y la Organización de Estados Americanos, OEA, para estudiar los acuíferos transfronterizos también se trabaja con la academia, que es otro de los componentes de la SCG.

En la celebración del “Día Mundial del Agua”¹⁰ se exhorta a la sociedad civil a sensibilizar a la población en temas de conservación, gestión y desarrollo de los recursos de agua dulce. Muchas de las organizaciones de la sociedad civil *insiders* siguen la línea de promotoras y adelantan acciones nacionales y globales en esa directriz. Algunas de las otras, las *outsiders*, aprovechan las declaraciones que, en 2011, hiciera el secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon, instando a los gobiernos a reconocer que la auténtica naturaleza de la crisis era la falta de gobernanza ambiental ocasionada por una gestión deficiente y medidas cuestionables, para exigir transparencia. Para ello movilizan re-editores sociales que den cuenta de los casos de corrupción en diferentes lugares del mundo. “Caspar Henderson y *The Economist* afirman que una docena de multinacionales de Suiza, Francia, Italia, Alemania, Canadá y Suecia están perseguidas actualmente por irregularidades en los enormes contratos del gigantesco *Lesotho Highlands Project*” (Larbi, 2007, 146). El mismo Mohamend Larbi, en su libro, pro-

¹⁰ Desde el 22 de diciembre de 1992, la Asamblea General de la ONU, declaró el 22 de marzo de cada año como el Día Mundial del Agua.

ducto de su labor en la Alianza por un mundo responsable, plural y solidario¹¹, denuncia que “en todos los ámbitos la corrupción acompaña la privatización” (Larbi, 2007, 146).

De este modo, las redes ambientales de la sociedad civil entran en la gestión ambiental -que ha de ser glocal- y quizá lo hacen con más ahínco cuando se trata del recurso agua. Algunas veces, como en el caso de los acuíferos transfronterizos (señalados anteriormente), adelantan diagnósticos, luego reflexionan sobre el estado del arte y, después, formulan borradores de propuestas de legislación internacional. En muchos casos más, la SCG desarrolla dinámicas locales y une esfuerzos, en distintos ámbitos, para incidir en organismos internacionales. Vale anotar que no siempre son exitosos y que existe un sinnúmero de variables que afectan su accionar.

EL AGUA COMO DERECHO YA ES RESOLUCIÓN DE LA ONU

El año pasado (2010) la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, ONU, adoptó la resolución que reconoce “el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute

de la vida y de todos los derechos humanos” (ONU, 2010). No obstante, este fue un proceso de incidencia internacional complejo y largo. Muchos intereses estaban en juego (económicos, sociales, políticos, culturales, entre otros), entonces la SCG debió trabajar con más ahínco en dinámicas paralelas tanto en la esfera local como internacional. Se adelantaron investigaciones nacionales y globales, se redactaron documentos e informes que circularon entre asesores y tomadores de decisión. De la misma manera, se hicieron eventos como foros, seminarios y conversatorios para que -primero- el tema entrara en las agendas nacionales, se desarrollaran marcos normativos y así llegara al ámbito internacional. Las organizaciones de la sociedad civil interesaron a los estados en declarar el agua como derecho humano, y luego los estados lo propusieron en el parlamento de la humanidad, en la Asamblea General de la ONU. Se requirieron quince años de debates para tal reconocimiento mediante resolución, pero se logró.

La propuesta oficial fue de Bolivia, copatrocinada por 33 estados¹², y muchas organizaciones como Amnistía Internacional, la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, PIDHDD,

¹¹ Básicamente financiada por la Fundación Charles Léopold Mayer para el Progreso del Hombre. Cuenta con unas redes que a su vez integran la Alianza, como el Polo de Socio-Economía Solidaria (PSES), que se llama ahora ALOE, la Alianza de Artistas, y el Grupo Catalán. Son independientes pero están ligados dentro de la Alianza.

¹² Angola, Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Azerbaijón, Bahrein, Bangladesh, Benin, Eritrea, el Estado Plurinacional de Bolivia, Burundi, Congo, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Fiji, Georgia, Guinea, Haití, Islas Salomón, Madagascar, Maldivas, Mauricio, Nicaragua, Nigeria, Paraguay, República Centroafricana, República Dominicana, Samoa, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Serbia, Seychelles, Sri Lanka, Tuvalu, Uruguay, Vanuatu, la República Bolivariana de Venezuela y Yemen. Ampliar en Agencia Latinoamericana de Información. Página oficial www.alainet.org.

la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua, Comda, el Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (Cedla, que hace parte de la Red Europea de Información y Documentación sobre América Latina, Redial) y el Centro Andino para la Gestión y Uso del Agua, entre otras, adelantaron trabajos investigativos académicos y técnicos que luego fueron publicados. Por ejemplo, en el Cedla se lanzó el libro *¿Podemos financiar el derecho humano al agua?*¹³; la PIDHDD publicó *Agua, la construcción social de un derecho humano. Situación y perspectivas en América Latina*¹⁴ y *Si nos quitan el agua... Informe sobre el derecho al agua en América Latina amenazas y alternativas*¹⁵. Rafael González Ballar, desde el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica, publicó el texto que lleva por título *El derecho humano al agua o algunos derechos para el agua ¿Necesidad o necesidad?*¹⁶. Otras organizaciones sociales se unieron a la gran movilización que implicó estrategias de *lobby* en distintos ámbitos y niveles (delegados en organizaciones intergubernamentales, diplomáticos, estados e incluso en redes sociales con otras temáticas). Fue la SCG la que demandó ante la Oficina del Alto Comisionado de las

Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH, que se estudiaran las obligaciones de derechos humanos vinculadas con el acceso al agua, y por eso ella recomendó al Consejo de Derechos Humanos nombrar un experto independiente¹⁷. La SCG, a través de sus redes, desarrolló campañas de sensibilización como “10.000 compromisos por el agua”, “Agua de todo el mundo, un derecho, no una mercancía”, “El agua: un derecho fundamental”, entre otras. Algunas de las organizaciones que se caracterizan por ser promotoras, por hacer incidencia, trabajaron en borradores de normativa para hacer realidad la jurisprudencia hoy existente.

En algunos países, las sociedades han ido más allá, como es el caso de Nicaragua, donde constitucionalmente se declara que el agua es un derecho inalienable, y la Ley General de Aguas Nacionales establece que es un patrimonio de la nación. Logros que han quedado en el papel, pero que ahora con la resolución de la ONU, se empodera a las organizaciones como la Red de Solidaridad Comunitaria para activar sus estrategias de movilización social.

En otros países, como Colombia, se organizó un “Comité Promotor del Referendo

¹³ De autoría de Franz Quiroz y puede ser consultado en <http://www.concertacion.info/documentos/35.pdf>.

¹⁴ Se puede consultar en http://www.pidhdd.org/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=127&task=view.download&cid=47.

¹⁵ Ampliar información en http://www.pidhdd.org/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=127&task=view.download&cid=38.

¹⁶ Elaborado por Rafael González Ballar y puede ser consultado en <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/publicaciones/derecho%20al%20agua.pdf>.

¹⁷ El Consejo de Derechos Humanos, resuelve realizar tal nombramiento (Resolución 7/22 de marzo de 2008) que ejecutó, en septiembre, al nombrar a Catarina de Albuquerque y quien se posesionó, en noviembre del mismo año.

por el Derecho Humano al Agua”¹⁸ con el objetivo de presentar un proyecto de ley ante el Congreso de la República para consagrarlo en la Constitución Política de Colombia. Cabe anotar que en la mayoría de los países donde se ha incorporado este mecanismo de participación, no es necesario llevarlo al Congreso, pero en Colombia este es un requisito. Inicialmente tuvieron el respaldo de más de dos millones de personas que firmaron la convocatoria y así lograron que se pusiera a votación la iniciativa popular (texto original) en la Cámara de Representantes. La proposición que “tenía como objetivo garantizar un mínimo vital gratuito de agua para la gente, protección especial de los ecosistemas esenciales al ciclo hídrico y la prestación exclusiva del servicio de acueducto y alcantarillado por parte del Estado y acueductos comunitarios” (Colmenares, 2008) tuvo 70 votos a favor y 13 en contra. No logró la mayoría calificada, que era el requisito de ley, entonces, fue negada.

Aquel fue un esfuerzo, según el vocero del Comité Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (Colmenares, 2008), en gran medida voluntario de más de 2.000 organizaciones de ambientalistas, usuarios de servicios públicos y vocales de control, sindicalistas, indígenas, afrodescendientes y gestores de acueductos comunitarios, que recorrieron la geografía

nacional para recoger las firmas que más tarde fueron certificadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Para algunos, el movimiento en Colombia tiene “la pujanza de la permanente búsqueda comunitaria, social y política por resolver los problemas del acceso al agua potable” (Planeta Paz, 2010). Este fue el argumento para que el Comité Promotor propusiera un “acuerdo político para realizar una tercera etapa nacional del movimiento y del referendo del agua” (Planeta Paz, 2010), luego de lo cual, fijaron las líneas de la estrategia de movilización social que incluye una campaña nacional de información, la apuesta para incidir en los planes departamentales y municipales y la continuación de los procesos legales que están en curso (tutelas, demandas, derechos de petición, entre otros).

De esta manera, con repertorios nacionales e internacionales y con estrategias de incidencia focalizadas en los tomadores de decisión, la SCG consiguió el apoyo de 133 estados (ONU-2, 2010), para sacar la resolución (A/Res/64/L.63/292/Rev.1), pero 41 se abstuvieron¹⁹ de votarla favorablemente. Y eso que las discusiones, donde se posicionaron las propuestas para entender el rol del derecho humano al agua no son nuevas²⁰ y tienen relación directa con el criterio de necesidades humanas, en el que Bluemel identifica tres

¹⁸ Del que hicieron parte ONG ambientalistas como Planeta Paz y Ecofondo, junto a organizaciones como Sintraemdes, Unión Nacional de Usuarios de los Servicios Públicos, Censat Amigos de la Tierra, Penca de Sábila, Organización Nacional Indígena de Colombia, Avocar, Central Única de Trabajadores, Acueductos Comunitarios.

¹⁹ Entre los que se abstuvieron están: Estados Unidos, Suecia, Dinamarca, Japón, Australia y Reino Unido.

²⁰ Cuando en el Pacto Mundial se establece la meta 7, relacionada con la reducción del porcentaje de personas que carecen del acceso sostenible al agua potable, se hace sobre la base de la Declaración de Mar de Plata de 1977, donde

categorías: “i) Derecho subordinado a otros, y necesario para cumplir con derechos humanos primarios reconocidos directamente en acuerdos internacionales de derechos humanos, como la Ley Internacional de Derechos Humanos, ii) Derecho subordinado a otros, y necesario para cumplir con derechos económicos y socio-culturales también reconocidos de manera directa por acuerdos internacionales, como el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC, y iii) como un Derecho Humano independiente. Es reconocido como tal por la Observación General Nro. 15 del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, CDESC, del Consejo Económico y Social, CES, de las Naciones Unidas” (Quiroz, 2009).

También hay una clara referencia en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Una vez lograda la resolución de la ONU que reconoce el acceso al agua potable como un derecho humano básico y en la que también estipula como derecho el acceso a los servicios sanitarios básicos, hay organizaciones de la

SCG que instan a los estados a que cumplan la norma. Es el caso de Solidarité International²¹ que ya trabaja en la recolección de firmas de los ciudadanos que promueven y apoyan acciones a favor del preciado líquido, la información le será entregada al presidente francés, Nicolás Sarkozy, en su calidad de anfitrión en el Foro Mundial del Agua que se realizará en Marsella, en marzo de 2012. También puede destacarse la labor de Corporate Accountability International que lleva más de 20 años denunciando los abusos de las empresas privadas prestadoras de estos servicios públicos, y en esta ocasión ha advertido sutilezas en la redacción de la resolución, que pueden ser susceptibles de manipulación al interior de los estados²², por eso ha anunciado un seguimiento a los desarrollos de la misma. De hecho, Carruthers y Stoner, en sus trabajos académicos, anotaban la urgencia de un control público sobre los recursos de uso común (Ostrom, 2000, 36).

ROBUSTEZ DE LAS REDES Y ÉXITO EN LA DENUNCIA

Ligeramente se mencionaron los casos de Cochabamba, Bolivia, y Santurbán, Colombia, como ejemplos de la incidencia del movimiento social. Lo interesante en uno y otro caso es analizar la robustez de la redes, pues

ya se estipulaba que “todos los pueblos tienen derecho de acceso a agua potable en cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades básicas” (ODM, s.a.).

²¹ Ampliar en Radio Santa Cruz, en <http://www.radiosantacruz.icrt.cu/noticias/18200-istan-observar-resolucion-onu-sobre-agua.htm>.

²² Ampliar en http://ecofondo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=320:declaracion-de-corporate-accountability-international-respecto-a-la-aprobacion-de-la-resolucion-del-consejo-derechos-humanos-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-al-agua-y-saneamiento&catid=1:latest-news. (Consultada el 8 de abril de 2011).

poseer información le permite a la sociedad civil participar en el proceso. Recuérdese que para Keck y Sikkink lo relevante es si los actores no gubernamentales logran la capacidad para movilizar información estratégicamente. Ya se sabe que para una autoridad gubernamental resulta difícil “tener suficiente información de tiempo y lugar para estimar de manera exacta tanto la capacidad de carga de un RUC como las multas adecuadas para inducir un comportamiento cooperativo” (Ostrom, 2000, 47).

En Bolivia, simplemente el Estado tomó la decisión de seguir los lineamientos de la banca multilateral²³ en aras de mejorar la prestación de los servicios públicos y optar por la posibilidad de renegociar su deuda externa. La situación se fue agudizando con los años, porque los gobiernos realizaron negocios poco transparentes con empresas nacionales y extranjeras y la población se llenó de insatisfacción cada vez mayor, no solo por el aumento en los costos sino también por la vulneración de los usos y costumbres tradicionales en la utilización del agua.

Concretamente, durante la administración presidencial de Hugo Banzer, en Bolivia, se aprobó la Ley 2029 de 1999²⁴ que, en la mirada de varias organizaciones de la sociedad

civil, entregaba el monopolio de los servicios de acueducto y alcantarillado a Aguas del Tunari²⁵. Con esta legislación se abría paso a la venta del agua, tradicionalmente manejada por sistemas comunales que necesariamente no estaban conectados al Servicio Municipal de Agua Potable, Semapa. Incluso, la norma preveía la requisición de una licencia para recoger el agua lluvia.

La Federación de Granjeros Campesinos y la Central Obrera Boliviana²⁶, en red con la Federación Departamental de Cochabamba de Regantes, Fedecor²⁷, lideraron una campaña para denunciar los alcances de la ley, a la que se unieron ecologistas y otros profesionales con los que conformaron la Coordinadora para la Defensa del Agua y de la Vida, red que se convirtió en eje de oposición política. Cuando, a comienzos del 2000, la empresa operadora del servicio de agua en Cochabamba tomó posesión de la red, “aumentó los precios en el 37%” (Larbi, 2007, 157), las organizaciones de la sociedad civil emprendieron acciones colectivas de protesta que en los medios de comunicación titulaban como “las guerras del agua”²⁸. Paralelamente, la Coordinadora se dio a la tarea de adelantar investigaciones sobre el consorcio, los funcionarios, los impactos am-

²³ En la década del ochenta el Banco Mundial recomendó la privatización de los servicios públicos.

²⁴ Ley de Agua Potable y Alcantarillado. Ampliar en <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-2029-del-29-octubre-1999.htm>.

²⁵ Consorcio empresarial en el que la multinacional Bechtel participa.

²⁶ Una de las centrales sindicales más importantes del país que tiene asiento en el Consejo Consultivo Laboral Andino de la Comunidad Andina.

²⁷ Es una organización de segundo nivel; es decir, se estructura con organizaciones de base.

²⁸ Ampliar en la página de internet de Radio Nedherlands.

bientales, económicos y sociales de las obras requeridas para la prestación de los servicios. En concreto la red hizo control social.

El movimiento social amplió sus fronteras, desde las zonas rurales hasta las urbanas, se unieron otros grupos como los maestros de escuelas públicas y los estudiantes de otras ciudades del país. La movilización social mantuvo la atención de los medios de comunicación, no solo por sus repertorios de protesta sino porque “la policía mató a seis manifestantes e hirió a otros ciento setenta y cinco” (Larbi, 2007, 157). La situación se tornó tensa y ante la crisis, los representantes de Bechtel salieron de la ciudad. Luego, la Coordinadora y el Estado entraron en negociaciones y acordaron cuatro cosas: la liquidación de la empresa operadora, la normalización del servicio de agua potable (respetando los usos y tradiciones), la libertad de todos los manifestantes detenidos y la derogación de la Ley 2029.

La administración Banzer declaró nulo el contrato con el consorcio por abandono de la concesión, pero la multinacional acudió a la Organización Mundial del Comercio argumentando la situación de inseguridad a la que se vio avocada. No obstante, la demanda fue abandonada, luego de la presión ejercida por las redes internacionales de defensa de la sociedad civil que se unieron a las bolivianas.

El segundo caso que demuestra la importancia de la robustez de las redes es el del

“Comité de Defensa del Páramo” de Santurbán, Colombia²⁹. Una vez se enteraron de las intenciones de una multinacional que pretendía realizar un proyecto de minería acuífera en detrimento del medio ambiente, empezaron a recolectar información sobre los impactos sociales, económicos y ambientales en los municipios aledaños, el departamento y la nación. Luego, organizaron repertorios como el foro que realizó la Fundación Participar y una serie de protestas para llamar la atención de los medios de comunicación masiva³⁰. De esta manera, se obtuvo la atención del país y del ámbito internacional. Por ejemplo, el Parlamento Andino en declaración desde La Paz, Bolivia, solicitó “el pronunciamiento del Comité Andino de Autoridades Ambientales sobre la posible violación de la normatividad de la Comunidad Andina. Al mismo tiempo exhortó al seguimiento de las políticas de los países de la región en los que se privilegia la explotación de recursos naturales” (Caja de Herramientas virtual, No. 244).

En el ámbito nacional, la “Red Colombiana frente a la Gran Minería Transnacional”, Reclame, la “Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio”, Recalca, gremios como la Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco, la Cámara de Comercio, la Sociedad Santandereana de Ingenieros, la Sociedad de Mejoras Públicas, la Central Unitaria de Trabajadores, estudiantes, entre otros sectores so-

²⁹ “El 49% de los páramos del planeta se encuentra en Colombia y aportan agua para el 70% de la población colombiana ubicada en las zonas andina y de los valles interandinos” (Duque, 2011).

³⁰ Periódicos como *El Espectador* y *El Tiempo*, noticieros como CM&, medios electrónicos como *Razón Pública*, entre otros.

ciales, se organizaron en el “Comité de Defensa del Páramo”, y desde allí se coordinaron acciones colectivas de protesta en las principales ciudades de Santander, Norte de Santander, en Cartagena y en Bogotá. Movilizaciones que estuvieron apoyadas por artistas de la farándula³¹ como re-editores sociales. Además, el Comité hizo uso de las redes sociales como *Twitter* y *Facebook*. De igual forma, utilizó herramientas electrónicas convencionales como los correos y las informaciones en sus respectivas páginas web.

Fue en estas grandes autopistas informacionales³² donde se dio a conocer que la multinacional canadiense Greystar Resources Ltd. era propietaria de algunos terrenos ubicados entre los municipios de California y Vetás, más exactamente en el Páramo de Santurbán, y que había solicitado una licencia ambiental para adelantar un proyecto a cielo abierto en donde explotaría oro y plata. En un caso como este, la norma prevé entregar un Estudio de Impacto Ambiental, EIA, que si bien fue adelantado por la multinacional, en cada una de sus fases señalaba cotas que sobrepasaban los polígonos definidos para zonas protegidas³³, según la institucionalidad colombiana.

Aquellos estudios llegaron a manos de las organizaciones que ayudadas por ambientalistas, ingenieros, geólogos y otros analistas, de inmediato resaltaron una serie de impactos y de riesgos posibles a causa de la intervención del páramo como lo señala la propuesta (extraer 9 millones de onzas de oro y 59 millones de plata). Se indican, entre otros, “la contaminación del agua con cianuro, agua potable que abastece a más de dos millones de colombianos”, según los reportes de Reclame. Adicionalmente, la alteración de la capacidad de regulación hídrica y producción de pérdida irreversible de la función del soporte físico de ecosistemas (...) el uso de hidrocarburos en grandes cantidades, que genera polución. Dentro de los riesgos sociales se anota “la presión migratoria debido a la destrucción de las formas de sustento y de vida de las comunidades” (Duque, 2011). Una de las advertencias que se hacía, desde la Fundación Participar, era la necesidad de adelantar estudios prospectivos sobre lo que podría pasar de alterarse los páramos, en términos de riesgo climático. Análisis que no se incluyen en el EIA de la Greystar Resources Ltd.

En este caso, las redes de la sociedad civil se robustecieron y las acciones colectivas logra-

³¹ Diego Vásquez, Nórída Rodríguez y Toto Vega quienes manifestaron, a través de videos, difundidos por internet, que respaldaban la jornada del 25 de febrero de 2011.

³² Entidades sin ánimo de lucro como Razón Pública, punto de convergencia y análisis, posibilitan una mejor información sobre lo que pasa en Colombia y relacionado con el país. En el caso de Santurbán, realizaron una serie de publicaciones en donde, por ejemplo, se daba cuenta de que los páramos representan un 1,7 por ciento del territorio del país y según el Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) se pasó de 70.000 hectáreas tituladas para minería en 2006 a 122.000 en 2009. Es decir, en la administración presidencial de Álvaro Uribe se registró un crecimiento del 74 por ciento (Rudas, 2011).

³³ Los páramos son zonas protegidas por ser geomorfológicamente grandes receptores de agua y principales zonas de recarga de acuíferos.

ron mayor impacto en los medios y en los tomadores de decisión. Simplemente clamaban por el cumplimiento de la normatividad existente. Así, pues, cuando el Procurador General de la Nación emitió su concepto ejerciendo su labor de control de gestión ambiental, le solicitó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial estudiar la posibilidad de no otorgar la licencia ambiental al proyecto de la Greystar Resources, dada la ubicación del mismo. Y la licencia finalmente fue negada.

Los dos ejemplos: el de Cochabamba, en Bolivia, y el del Páramo de Santurbán, en Colombia, muestran que evidentemente los usuarios de los RUC cuando poseen información, robustecen las redes. Ello les permite adelantar acciones colectivas de beneficio común, y logran hacer respetar sus propios acuerdos a través de múltiples mecanismos que no necesariamente son endógenos (Ostrom, 2000, 47), pero con los que se mantienen beneficios colectivos y se minimizan problemas comunes como el “problema del gorrón (*free-rider*), la resolución de problemas para establecer y respetar compromisos, generación de nuevas instituciones y la supervisión de la conformidad individual respecto a conjuntos de reglas” (Ostrom, 2000, 60).

AGUA COMO HERRAMIENTA DE GEOPOLÍTICA Y GEOESTRATEGIA

En el ámbito internacional puede tomarse “el conflicto entre cristianos y musulmanes en Sudán, como caso para mostrar que estados Unidos busca controlar el agua del Nilo y

beneficiar a Israel, su principal aliado en la región, y para tener dominio sobre Egipto, líder del mundo árabe” (Larbi, 2007, 80). No obstante, adentro también se vive una situación de cooptación. Si bien los cristianos lograron escapar a la islamización de Egipto, muchos, según cuenta Larbi, fueron arruinados por los impuestos sobre el agua exigidos en nombre de la ley islámica.

Este caso muestra que, como lo anotaban tanto Mackinder como Atencio, la geopolítica guía al tomador de decisiones tanto para la conducción de la política interna como de las relaciones internacionales. Entonces, no es exagerado decir que el agua puede ser una herramienta de geopolítica y de geoestrategia.

Y no es que ello se aplique para casos tan alejados de Colombia. Hay quienes anotan que “la estrategia geopolítica de Estados Unidos en América Latina se basa en el control de sus recursos (biodiversidad, agua y petróleo)” (Lecay, 2005). Así las cosas, cobra relevancia el Plan Puebla-Panamá, como vía de entrada a los recursos de la Comunidad Andina y del Cono Sur.

Estados Unidos tiene intereses geoestratégicos en Paraguay, una de las razones es que es un territorio “bisagra” para impedir articulación alguna entre Argentina y Brasil, pues de ocurrir, los intereses nacionales estadounidenses se verían afectados. En la zona, las fuerzas armadas estadounidenses no solo lograron inmunidad por parte del gobierno paraguayo sino que han instalado bases militares. La razón es estratégica. Allí está la puerta de entrada al acuífero guaraní que es uno de los reservorios

de agua dulce más grandes³⁴ del mundo. Dado que “las reservas de agua de este sistema se estiman en aproximadamente 40.000 kilómetros cúbicos, con una recarga anual de 160 kilómetros cúbicos, se podría satisfacer la demanda de agua para 360 millones de personas a lo largo de 100 años” (Longo y Agosto, s.a.).

El interés no solo es de propios. Los cuatro gobiernos del Mercosur³⁵ han diseñado un proyecto espacial para el sistema acuífero guaraní, que cuenta con el apoyo del Fondo Global para el Medio Ambiente, GEF, el Banco Mundial, la OEA, los gobiernos de Holanda y Alemania, y la Agencia Internacional de Energía Atómica.

La realidad es que en las sociedades hidráulicas³⁶, para retomar la nominación que alguna vez hizo Karl Marx, hay tácticas de hidropolítica que corresponden a geoestrategias y son diseñadas según las directrices geopolíticas. Ello suele suceder con los megaproyectos hidráulicos, favorecen a unos en detrimento de otros, como sucede en el proyecto estadounidense de explotación de la cuenca del Colorado que prácticamente deja sin el líquido a los habitantes de Baja California, en México (Larbi, 2007, 88).

Como quiera que sea, se generan situaciones que pueden crear conflictos nacionales e incluso pueden afectar al mismo tiempo la estabilidad de las relaciones internacionales. No obstante, el juego político de los actores se da ya sea en los escenarios nacionales, regionales o internacionales. Ello no implica que

deban revelarse, es más, el juego puede estar traslapado con otros temas que bien pueden ser sociales, cooperativos, humanitarios y hasta religiosos. Lo cierto es que cuando se trata del agua, sea en el ámbito local o en el internacional, se logra cooptar. A nivel nacional se pueden exponer como ejemplos los casos de México y Botsuana, donde mediante la cooperación se empuja a la población a que actúe de una manera esperada.

Larbi, quien es el encargado del programa movilizador de agua de la Alianza por un mundo responsable, plural y solidario, anota que en Chimalhuacán, uno de los suburbios de la Zona Metropolitana de Ciudad de México, durante la elecciones presidenciales de 2000, “La Loba, un miembro del PRI (partido en el poder desde hacía 70 años), controlaba la red local de distribución del agua potable y para asegurarse los votos de un barrio, no dudaba en cortar el agua” (Larbi, 2007, 81), ello con el fin de proveer el agua en camiones cisterna de la alcaldía y mantener presión sobre los sufragantes. El caso que presenta de Botsuana también muestra que el agua sigue siendo un instrumento de geoestrategia. Allí, en el país más rico de África, el gobierno decidió sedentarizar a las tribus porque quería las tierras de la reserva. “Entonces dejó de suministrar agua a las comunidades que vivían en la reserva, alegando que los gastos de transporte eran muy elevados, cuando la Unión Europea estaba dispuesta a financiar ese transporte” (Larbi,

³⁴ La superficie es mayor que las de Portugal, España y Francia juntas (1.190.000 kilómetros cuadrados).

³⁵ Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

³⁶ Refiriéndose a las sociedades donde el Estado dirige y administra enormes trabajos ejecutados colectivamente.

2007, 81), los habitantes no tuvieron más opción que abandonar la zona. La denuncia de la ONG Survival International, retomada por Larbi (2007, 82), es que quitándoles el agua, los despojaron de su modo tribal.

En Chile, donde el agua es vista como un negocio y no como un bien común, la crisis es inminente. Básicamente, es una batalla contra las mineras que han secado los acuíferos o los han contaminado, pero en la misma normatividad (Código de Aguas) se da derecho preferente al primero que lo solicite a la Dirección General de Aguas (DGA). Así las cosas, son las multinacionales como Noranda, BHP Billiton y Falconbridge, Anglo American y Mitsui & Co, las que tienen información y tecnología para extraer copiosamente el líquido, que es utilizado en la industria de la minería. Claramente este es un ejemplo de lo que Welch (Ostrom, 2000, 40) señalaba como la solución óptima para evitar la ineficiencia. Welch recomendaba la privatización de los bienes comunes y se preocupó de cómo imponerlos, pero ello implica también la posibilidad de conflictos escalonados.

Para otros, la apuesta es un poco diferente. El Parlamento Europeo dice con toda claridad que “el agua no es un producto comercial como cualquier otro, sino más bien, una herencia que debe ser protegida, defendida y tratada como tal” (Guerrero, 2006, 129), pero no escapa a riesgo de conflicto futuro. Lo cierto, para los estudiosos del tema de los RUC, como el agua, es que “lo que se observa en el mundo es que ni el Estado ni el mercado han logrado con éxito que los individuos mantengan un uso productivo, de largo plazo, de los recursos naturales” (Ostrom, 2000, 26).

UN RESALTADO A MODO DE CONCLUSIÓN

A lo largo de este escrito se ha hecho hincapié en considerar el agua como un derecho humano, sin desconocer que es una posición que *in situ* genera conflicto, pero que ha sido defendida por la sociedad civil global en diferentes escenarios nacionales, regionales y globales. Se defiende porque es un RUC, del cual se requiere obtener el máximo bienestar común, pero no está exento del problema antes señalado por Aristóteles (Ostrom, 2000, 27), quien observó que “lo común para la mayoría es de hecho objeto de menor cuidado”. Ni del problema del gorrón o de quienes no quieren cooperar porque tienen intereses propios. Uno de los mayores logros, en términos de incidencia, fue la resolución de la Asamblea General de la ONU que incluye también el saneamiento básico como derecho.

Pero el rol de la SCG no acaba allí. Si se trata de aportar en la gobernanza ambiental, el juego es largo y debe ser sostenido. Eso lo sabe la SCG y por ello una de las dinámicas que desarrolla es la de organizarse en redes transnacionales. De esta manera, logra hacer circular no solo más información sino con un mayor alcance, lo que le permite participar autoorganizadamente en los escenarios donde se toman las decisiones y prestar su concurso, ya sea para adelantar nuevas investigaciones o para redactar borradores de propuestas o de normativas, que mejoren las políticas y disposiciones actuales. También convocan, a través de sus redes, movilizaciones sociales, locales y simultáneas, en diferentes países, para ejercer presión en los temas ambientales como el derecho al agua y, por tanto, la urgencia de

tener acceso al agua potable como un RUC. Se requiere del concurso de todos para obtener el máximo de beneficio común.

Ello no quiere decir que dejen de lado otros repertorios como los de protesta, de hecho, lo que intentan es aplicar o hacer que se apliquen los resultados de sus investigaciones. Se planteaba el caso del proyecto minero de Santurbán, donde las redes de la SCG simplemente pidieron que se aplicaran las normas y que las instituciones estatales cumplieran su rol.

El rango de iniciativas es extenso. La SCG se ha involucrado con la exigencia de transparencia, de rendición de cuentas y ejerciendo control social. Además, cada vez se involucra más con el Estado y el sector empresarial en aras de una gobernabilidad ambiental que tiene alcances en términos de reducción de la pobreza y de desarrollo, por cuanto se busca un beneficio común. Aquí sólo se retomaron unas pocas estrategias adoptadas para los RUC, pero debe destacarse el uso de mecanismos legales para hacer demandas, y la cooperación para sacar adelante iniciativas de bien común.

De esta manera, se invita a volver la mirada hacia otros actores emergentes o no tradicionales, como lo es la SCG, que también logra plantear alternativas para cambiar situaciones que les afectan. No solo el Estado y el mercado lo hacen, de hecho ellos han intentado, pero no puede seguir desconociéndose a la SCG. Hacerlo, es decir, reconocer a la SCG, posibilita que los diferentes agentes y los analistas abran nuevos interrogantes que permitan identificar variables que potencien los resultados positivos

(algunos de los planteados en este artículo) y frenen las causas negativas de la tragedia de los comunes.

Es un hecho, la SCG también los aborda de manera creativa. El caso del agua como derecho es un paso en ese sentido. Los lectores pueden considerar que la denuncia es el eslabón más fácil en el difícil arte de la política. Algunos querrán conocer otras propuestas más exitosas que las estatizadoras o las privatizadoras, pero no se trata de excluir unas u otras sino de trabajar mancomunadamente. La apuesta es incluir la posibilidad de acciones colectivas autoorganizadas e identificar intervenciones estratégicas para resolver problemas particulares.

Sin duda se requieren miradas transversales desde las teorías de la complejidad, de la comunicación, de la acción colectiva, de la política, de modo que para formular políticas públicas se pueda contar con un abanico de alternativas plenas de información y confiables aún con la complejidad que las cobija. Lo concreto es que esta mirada más que optimista, es diferente a las ya conocidas desde el Estado y el mercado. Muestra que evidentemente las sociedades autoorganizadas se atreven a proponer, actúan y pueden lograr resultados porque al interior son espacios no territorializados en los que se medita, comenta y negocia. Cada vez más, ante problemas comunes, simplemente interactúa y no necesariamente requiere de *outsiders* para hacer contratos. También busca beneficios colectivos. No obstante, los enigmas en términos de provisión, compromiso y supervisión exigen más estudios. Este solo es un abre bocas provocador.

BIBLIOGRAFÍA

- Campbell, Laura B. (2004). "The Effectiveness of WTO and WIPO: Lessons for Environmental Governance?", en Kanie, Norichika; Haas, Peter M., *Emerging Forces in Environmental Governance*, ONU Press.
- Fontaine, Guillaume. (2007). "Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador", en Fontaine, G, van Vliet, G. y Pasquis R. (Coord.), *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*, Quito, Flacso, IDDRI, CIRAD, pp. 223-254.
- Forman, Shepard y Segaar, Derk. (2006). "New coalitions for global governance: the changing dynamics of multilateralism", en *Global Governance*, Vol. 12, No. 2, abril-junio, pp 201 – 225.
- Guerrero, Manuel. (2006). *El agua*, 5a. ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- Juris, Jeffrey, (2006). "Movimientos sociales en red: movimientos globales por una justicia global", en Castells, Manuel (Ed.). *La sociedad red: una visión global* [Traducción de Francisco Muñoz de Bustillo] España, Alianza Editorial, pp. 415 - 439.
- Kaldor, Mary. (2005). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, España, Kriterion Tusquets.
- Larbi Bouguerra, Mahomed. (2007). *Las batallas del agua. Por un bien común de la humanidad*, España, Editorial Popular.
- Maldonado, Carlos. (2000). *Sociedad civil. Racionalidad colectiva y acción colectiva*, Bogotá, Unidad de Investigaciones, Facultad de Filosofía, Universidad Libre.
- Mattelart, Armand. (2002). "La sociedad global de la información: un invite geopolítico", en *Historia de la sociedad de la información*, Edición revisada y ampliada por el autor, Barcelona, Buenos Aires, México, Paidós, pp. 135 – 164.
- Ostrom, Elinor. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. Evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, UNAM, FCE.
- Roth, Ronald. (2003). "Las ONG y las políticas internacionales", en Vidal Beneyto José (Dir.), *Hacia una sociedad civil global*, España, Taurus, pp. 245 -281.
- Teijo, Carlos. (2002). "Redes transnacionales de participación ciudadana y ONG: Alcance y sentido de la sociedad civil internacional", en Revilla Blanco, Marisa (ed.), *Las ONG y la política*. Madrid, Ediciones Istmo, Serie Ciencia Política, pp. 172 -247.
- Watts, Duncan. (2006). *Seis grados de separación. La ciencia de las redes en la era del acceso*, Barcelona, Buenos Aires, México, Ediciones Paidós.

Documentos electrónicos

- Backstrand Karin y Saward Michael, s.a.. *Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder democracy at the World summit for sustainable development*, http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/5/8/9/7/pages58974/p58974-1.php. (Consultada el 28 de enero de 2011).
- Caja de Herramientas Virtual No. 244, semana del 25 de febrero al 3 de marzo de 2011, en http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0244/pdfs/articulo091_244.pdf. (Consultada el 29 de febrero de 2011).
- Colmenares, Rafael. (2008). "Dos millones de firmas: hacia una nueva política de gestión del agua", en *Razón Pública*, 6 de noviembre, en http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=72:dos-millones-de-firmas-hacia-una-nueva-polica-de-gestiel-agua&catid=20:economia-y-sociedad&Itemid=29. (Consultada el 8 de marzo de 2011).

- Duque López, María Victoria. (2011). “Minería en el Páramo de Santurbán: ¡No viable!”, en *Razón Pública*, en http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1717:mineria-en-el-paramo-de-santurban-ino-viable&catid=20:economia-y-sociedad&Itemid=29. (Consultada el 11 de abril de 2011).
- Ecofondo. (s.a). http://ecofondo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=320:declaracion-de-corporate-accountability-international-respecto-a-la-aprobacion-de-la-resolucion-del-consejo-derechos-humanos-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-al-agua-y-saneamiento&catid=1:latest-news, (Consultada el 8 de abril de 2011).
- Keck Margaret y Sikkink Kathryn, (s.a.). *Las redes transnacionales de defensa en la política internacional y regionales*, en <http://www.comminit.con/en/print>. (Consultada el 18 de marzo de 2011).
- Lecay, Rosana. (2005). *Estrategia geopolítica de Estados Unidos en América Latina*, en <http://argentina.indymedia.org/news/2005/11/346684.php>. (Consultada el 27 de febrero de 2011).
- Longo, Roxana y Agosto, Patricia, (s.a.). “Geopolítica de la triple frontera”, en *Observatorio Latinoamericano de Geopolítica*, en <http://geopolitica.nuestraamerica.info>. (Consultada el 18 de abril de 2011).
- Marín, Margarita. (2009). “Sociedad civil global en escenarios locales: las experiencias de México, El Salvador, Argentina y Colombia”, en *Centro Argentino de Estudios Internacionales, América Latina*, Working Paper No 23, <http://www.caei.com.ar/es/programas/latam/23.pdf>. (Consultada el 8 de febrero de 2011).
- OEA. (2008). Marco legal e institucional en la gestión de los sistemas acuíferos transfronterizos en las Américas, en el marco del programa UNESCO/OEA ISARM Américas. Acuíferos transfronterizos de las Américas, en <http://www.oas.org/dsd/publications/Documents/ISARM%20Fase%20II%20-%20Marco%20Legal%20e%20Institucional%20en%20la%20Gestion%20de.pdf>. (Consultada el 25 de abril de 2011).
- ODM. (s.a). *Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*, en www.ohchr.org/Documents/Publications/MDGs_part_9_sp.pdf. (Consultada el 27 de marzo de 2011).
- ONU-1. (2010). *A/64/L.63/Rev.1 del 23 de julio de 2010*, [por razones técnicas fue publicado nuevamente el 27 de julio de 2010]. www.politicaspUBLICAS.net/panel/attachments/article/667/2010_onu_derecho_al_agua_pdf. (Consultada el 25 de marzo de 2011).
- ONU-2. (2010). *Asamblea General reconoce como derecho humano el acceso al agua*, Centro de Noticias de la ONU, 28 de julio, en <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=18853>. (Consultada el 5 de abril de 2011).
- Planeta Paz. (2010). *Repensando nuevos cauces para el Movimiento del Agua en Colombia*, en www.planetapaz.org. Consultada el 28 de abril de 2011.
- Quiroz, Franz. (2009). *¿Podemos financiar el derecho humano al agua? Análisis de tarifas del servicio agua y alcantarillado sanitario en Cochabamba-Bolivia*, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos, en <http://www.concertacion.info/documentos/35.pdf>. (Consultada el 15 de marzo de 2011).
- Rosales Ariza, Gustavo (coronel). (2005). *Geopolítica y geoestrategia, liderazgo y poder. Ensayos*. Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, en <http://www.umng.edu.co/www/resources/>

revGeopol0906.pdf. (Consultada el 3 de abril de 2011).

Rudas Lleras, Guillermo. (2011). “Minería, medio ambiente y cambio climático: una señal de alarma”, en *Razón Pública*, en http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1697:mineria-medio-ambiente-y-cambio-climatico-una-senal-de-alarma&catid=20:economia-y-sociedad&Itemid=29 (Consultada el 3 de febrero de 2011).

Ruscheinsky, Aloísio. (2007). “Conflictos socio ambientales, crisis del agua y estrategias de políticas públicas”, en *e.l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol 5, No. 18, Buenos Aires, enero-marzo, pp. 32 - 44, en www.iigg.fsoc.uba.ar/elatina.htm. (Consultada el 18 de marzo de 2011).

Evaluación de las ventajas competitivas en los megamercados: el caso de India y China^{*}

Claudia Rivera Hernández

Doctora en administración pública

Profesora de la Facultad de Administración de la Benemérita

Universidad Autónoma de Puebla

Luz María Nájera Peralta

Asistente de investigación. Lic. en comercio internacional

Correo electrónico: *claudia.rivera@correo.bvap.mx*

INTRODUCCIÓN

El año 2010 ha sido clave para la consolidación de los mercados en crecimiento, pues la recesión mundial por la que atravesamos en los últimos años provocó el incremento de la producción manufacturera y el comercio internacional, a pesar del bajo nivel de confianza de los consumidores y los altos índices de desempleo a nivel global.

Debido a esto, los gobiernos han reaccionado de diversas formas impulsando políticas como el fortalecimiento de las redes de protección social, la reforma del sector financiero, el aumento de la inflación, entre otras acciones

que han impactado el desarrollo. El único fin es afianzar o incrementar su potencial de crecimiento y de empleo, y con ello generar ventajas competitivas que permitan que sus países se fortalezcan ante los cambios económicos vertiginosos que ya caracterizan a esta década, logrando con ello la competitividad.

Así, observamos que una de las apuestas más importantes que han marcado las políticas gubernamentales mundiales, ha sido el desarrollo del capital humano y la inversión en infraestructura, por ello, se torna relevante la observación de las acciones que realizan potencias económicas como son los países China e India, quienes tienen las economías de mayor

^{*} Artículo recibido el 13 de junio de 2011. Aprobado el 18 de julio de 2011.

crecimiento en el mundo y juntas representan un tercio de la población de nuestro planeta.

Por tal motivo, para mejorar la competitividad de los países en general, este análisis propone un modelo donde se observan las ventajas competitivas para lo que hoy denominamos megamercados, basados en el análisis de las condiciones y características sociales, económicas, educativas y políticas que hacen de estos países potencias económicas en crecimiento.

La base teórica de esta investigación parte de la revisión del concepto de competitividad y, finalmente, recae en la teoría de los megamercados creada por Pete Engardio y la teoría sobre ventajas competitivas establecida por Michael Porter. El objeto de esta investigación es proponer un modelo que integre ambas teorías y que permita mostrar su utilidad a través del

análisis de dos países que hoy son considerados ejemplo por seguir: China e India.

LA COMPETITIVIDAD COMO BASE
TEÓRICA PARA EL ANÁLISIS

El concepto de competitividad entendido como el medio que promueve la cohesión social para generar el desarrollo, ha sido estudiado en diferentes campos, principalmente con el objeto de generar mejoras en los sectores productivo, social y gubernamental. Para entender mejor el concepto, se presenta a continuación, el Cuadro 1, donde se muestran las diversas dimensiones de análisis con las que se ha estudiado la competitividad en los sectores mencionados.

CUADRO 1. DIMENSIONES DE ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE COMPETITIVIDAD

Autor	Anne Bourke	Paulo Reis	Oswaldo Rosales	Fernando Jeannot	Roberto Batres	Alejandro Mercado	Dirk Messner
Sector	Social	Social	Social	Gobierno	Gobierno	Productivo	Productivo
Desarrollo				X	X		
Crecimiento					X		
Cadena productiva			X		X		
Capital humano					X		
Desarrollo sustentable				X	X		
Cultura	X				X		
Capacitación del trabajador					X		
Educación	X				X		
Crecimiento económico					X		
Variables macroeconómicas		X			X		
Ventajas competitivas	X	X		X			X
Productividad interna global				X			

Autor	Anne Bourke	Paulo Reis	Osvaldo Rosales	Fernando Jeannot	Roberto Batres	Alejandro Mercado	Dirk Messner
Sector	Social	Social	Social	Gobierno	Gobierno	Productivo	Productivo
Desarrollo tecnológico	X						
Variables microeconómicas		X					
Eficiencia		X			X		
Cambio tecnológico		X	X			X	
Estrategia y estructura							
Innovación			X			X	
Desarrollo exógeno						X	
Desarrollo endógeno						X	
Capacidad de aprendizaje						X	
Organicidad						X	
Dirección de la acción económica						X	
Economía de producción				X			
Liderazgo					X		
Clusters					X		X
Especialización					X		
Outsourcing					X		
Política económica					X		X
Eslabonamiento					X		
Ciudadanización				X			
Cohesión social				X			X

Fuentes:

Bourke, A. (2000). *A model of the determinants of international trade in higher education*.

Batres, R. y. (2006). *Competitividad y desarrollo internacional*. México, Mc Graw Hill.

Mercado, A. (2009). *El top ten de las ciudades, un crítica de la medición de la competitividad municipal y urbana*. (Vol. 40). Celis.

Messner, D. (2002). *Fortalecer la competitividad internacional y dimensiones sociales del desarrollo. Correlaciones y contradicciones*. ESAN Ediciones.

Reis Mourao, P., & Barbosa Coelho, J. M. (2009). *La competitividad de las ciudades portuguesas. El caso de las capitales de distrito*. Colombia, Universidad Externado de Colombia.

Rosales, O. (2009). "La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional". *Revista Cepal*.

Jeannot, F. (2001). *Las reformas económicas en México. El desafío de la competitividad*. México, Porrúa.

Nota: Analizado por Luz María Nájera y Roberto Huerta para el proyecto de Investigación "El papel de la educación superior en la competitividad, bienestar y desarrollo del Estado de Puebla", Registro No. 1009100 FOMIX-CONACYT.

Para el sector social Anne Bourke (2000) explica en su artículo “A model of the determinants of international trade in higher education”, que la competitividad puede ser estudiada y medida desde la cultura, el desarrollo tecnológico y las ventajas competitivas de un país. Las ventajas competitivas según la autora *“surgen de la interacción de diferentes tipos de conocimientos (objetivos y tácitos) algunos de los cuales pueden estar protegidos e inmovilizados mientras que otros no”* (Bourke, 2000, 115).

Por su parte, Dirk Messner (2002) agrega dos dimensiones para medir la competitividad en el sector social: la existencia de clusters y la cohesión social, entendida esta como el grado de consenso de los miembros de un grupo social, por lo que se convierte en la base de la competitividad. También Rosales (2009) explica que no puede generarse competitividad en el sector social sin la innovación, pues considera que esta es el *“eje articulador de las políticas orientadas a mejorar la competitividad”* (Invalid source specified).

Para el sector gobierno la competitividad de acuerdo con Roberto Batres (2006) y Fernando Jeannot (2001) es medida principalmente por el desarrollo. Ambos autores lo definen como el efecto multiplicador de la productividad de una localidad determinada, la cual puede medirse en términos económicos, dando como resultado mayor innovación, ingreso, ahorro y empleo, en beneficio de un grupo humano específico o de un país. Jeannot agrega que el desarrollo sustentable *“implica una solidaridad intergeneracional, que resultará de la consolidación en los factores de la producción, que dé lugar a mayor innovación, mayor*

ingreso, mayor ahorro y mayor empleo” (Invalid source specified). Por ello, la competitividad para el sector gobierno puede ser medida a través de variables como el capital humano, la cultura, la educación, la capacitación del trabajador, la política económica, la especialización, el liderazgo y la eficiencia, por mencionar las dimensiones más importantes.

Para el sector productivo, una referencia obligada al estudiar el concepto de competitividad es Michael Porter (1998 y 2002) quien explica que la competitividad es *“la capacidad de competir en los mercados mundiales con una estrategia mundial”* (Porter, 2002, 3) siguiendo esta tendencia, Alejandro Mercado (2009) explica que la competitividad puede ser analizada desde dimensiones como el desarrollo endógeno y exógeno, la organicidad, la capacidad de aprendizaje y la dirección de la acción económica, las variables macroeconómicas y el uso de la tecnología son elementos que se desprenden de la innovación, y la inversión directa en ellas logrará a mediano y largo plazo la generación de ventajas competitivas.

Por ello, ambos autores explican que la competitividad se puede ver como un factor determinante de las variables macroeconómicas, que sirven a las economías nacionales para lograr resultados económicos y puede darse en función de la mano de obra barata y abundante. (Invalid source specified). Sin embargo, estas perspectivas mencionadas no son determinantes para que se dé la competitividad, ya que existen naciones que han sobrevivido a bajos índices macroeconómicos y al mismo tiempo poseen un elevado desarrollo; lo mismo pasa con las naciones que gozan de altos índices sala-

riales y muchas veces persisten largos períodos de escasez de mano de obra.

Como se puede observar, cada dimensión propuesta tiene una función determinante para que las naciones prosperen, sin embargo, se requiere la existencia de cohesión social para la generación de capital humano y el desarrollo de altos índices de capital social, de ahí que puedan fortalecerse las relaciones comerciales, primero entre connacionales y después con extranjeros. Así, al hablar de competitividad en el ámbito comercial o económico, debemos observar el contexto general de un país, pues las buenas relaciones comerciales de las naciones, son sólo uno de los resultados del trabajo conjunto de su sociedad. Por ello, en el siguiente apartado analizaremos las teorías de las ventajas competitivas aplicadas a los megamercados.

MEGAMERCADOS Y VENTAJAS COMPETITIVAS

Los megamercados son las nuevas superpotencias del mundo con gran crecimiento económico, político, social e industrial, que sobresalen de las potencias económicas actuales; son países en constante avance, capaces de alcanzar y superar en un futuro a los países de primer mundo. Son naciones que se reinventan a sí mismas, pues surgen del trabajo conjunto entre los sectores productivo, social y gubernamental a partir de la evaluación de las carencias que tienen como país, con el fin de convertir en fortalezas las debilidades que se tienen.

Pete Engardio (2008) es el autor de la teoría de los megamercados y establece que un megamercado se evalúa en función del:

1. Crecimiento económico, político, social e industrial.
2. Negociaciones comerciales
3. Producto interno bruto.
4. Índice de desarrollo humano
5. Desarrollo y subdesarrollo.

El estudio de los megamercados va de la mano con la teoría de ventajas competitivas de Michael Porter (1998), ya que el análisis expuesto en ambas, se complementa para obtener una estructura de estudio más amplia y a la vez más organizada.

Para Michael Porter, las ventajas competitivas de las naciones surgen a partir de la búsqueda que se centra en las características decisivas de una nación que permiten a sus empresas crear y mantener una ventaja competitiva en determinados campos.

Para medir las ventajas competitivas, Porter establece que es importante investigar:

1. Las características económicas y demográficas del país,
2. Las exportaciones sustanciales y sostenidas e inversiones extranjeras significativas,
3. Los factores de producción,
4. Las condiciones para el avance competitivo, y
5. Los principios de la competencia internacional.

Desde esta perspectiva la ventaja competitiva de los países se centra en poseer ciertas características que otras naciones no tienen, como una economía superior, comercio exterior, inversión extranjera, alto nivel educativo, rivalidad interior, infraestructura y oportunidades

específicas, para que las empresas de dichas naciones puedan beneficiarse en conjunto y de esta forma crear un megamercado.

METODOLOGÍA

Para poder comprender cuáles son las ventajas competitivas que hacen de un país un megamercado es necesario profundizar en los aspectos culturales e históricos de cada nación, pues en ellos encontramos las grandes diferencias que le permiten crecer sobre el resto de los países. Al profundizar en la cultura de China e India, en particular, se logró el cumplimiento del objetivo de esta investigación que fue: *Identificar las ventajas competitivas de India y China que en los últimos 5 años las han posicionado como las potencias comerciales que impactan en el orden económico mundial que se vislumbra a partir del año 2009.*

Así, se optó por conjuntar la teoría de Petre Engardio y la propuesta de Michael Porter, encontrando que el modelo para evaluar las ventajas competitivas que hacen de China e India megamercados es a partir de las siguientes dimensiones:

a) Exportaciones e inversión extranjera: son las salidas de un producto determinado a otro país, que para considerarse dentro de la conceptualización de los megamercados tienen que ser exportaciones sustanciales y sostenidas, las cuales fueron medidas en su valor en dólares desde el año 2000 al 2009, evaluando también su crecimiento anual porcentual. La inversión extranjera más representativa es la directa, que es el

aporte propiedad de personas extranjeras al capital de una empresa.

- b) Sistema educativo: entiéndase como un factor que condiciona el avance competitivo de un país. Para el tema de megamercados fue analizado, tanto en las instituciones de educación superior, centros de investigación, ranking de acuerdo con las ramas del conocimiento y programas extracurriculares.
- c) Ámbito laboral: es la capacidad que tiene un país para posicionar a sus habitantes en un empleo remunerado y estable, que les satisfaga sus diferentes necesidades. Dentro de los megamercados se midió el ámbito laboral desde la perspectiva de los jóvenes universitarios graduados que se internan en un ambiente de trabajo al salir de sus universidades.
- d) Ámbito social: es la oportunidad que ofrecen los megamercados para desarrollar cada día más a sus empresas y hacer crecer profesionalmente a sus habitantes, no estancándose en un entorno en el cual el país viva o genere retroceso en su crecimiento. El ámbito social se pudo medir a través de sus negociaciones comerciales, producto interno bruto e índice de desarrollo humano.
- e) Indicadores de desarrollo y subdesarrollo: es todo un proceso de cambio pertinaz y sostenido, que permite, de manera constante, ir satisfaciendo las necesidades humanas. Ambos conceptos se evalúan desde las precariedades de una determinada nación hasta sus sólidas características que como sociedad comparten.

La propuesta para este modelo no incluye tres de los elementos que Michael Porter consideró en la descripción de las ventajas competitivas, toda vez que las tres variables son consideradas ilustrativas. Primero: la identificación de la jerarquía entre factores no ha sido retomada, pues se considera que tanto los factores básicos, como son recursos naturales, clima y situación geográfica, así como los factores avanzados, como infraestructura, universidades, centros de investigación, etc., deben estar valorados en igual jerarquía. Segundo: no se ha considerado para este modelo el agrupamiento de sectores, pues los principales sectores de exportación en esta investigación no se analizaron como bienes primarios, maquinaria, insumos especializados y servicios, ya que el estudio de dicho agrupamiento es meramente ilustrativo y, tercero: las etapas del desarrollo competitivo nacional no se consideraron, pues el objeto de estudio de esta investigación se enfocó al análisis internacional.

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS MEGAMERCADOS CHINA E INDIA

Una vez definido el modelo y después de analizar ambos países, presentamos las siguientes conclusiones a manera de análisis comparativo:

a) Exportaciones e inversión extranjera directa: las exportaciones de India hacia otros países han ido aumentando desde años recientes y sus negociaciones comerciales cada vez se realizan con más países del mundo. La inversión extranjera directa en India cuenta con flujos de entrada y salida diferentes, ya que sus flujos de

entrada son mayores que los de salida. Eso lo posiciona como un país confiable para la realización de negociaciones y le da las bases para posicionar sus marcas en el extranjero. Por su parte China, actualmente es el exportador número uno del mundo, dejando atrás a la República de Alemania que por años había ocupado el primer lugar en exportaciones mundiales, lo cual le ha dado a China un ingreso económico extremadamente alto. Comparando ambos casos, la inversión extranjera directa de China es mayor que la de India, tanto en flujos de entrada como de salida.

China ocupa hoy el primer lugar en exportaciones mientras que India se prospecta como el futuro líder mundial en exportaciones de tecnología y servicios, lo que garantiza un alto nivel de comercio exterior en el futuro. China es el presente y futuro de las exportaciones en manufacturas, y por la forma de manejarse y comportarse en el ámbito internacional, sus cifras difícilmente descenderán. India, por su parte, aumentará sus exportaciones de tecnologías y servicios a un nivel que pocos podrán alcanzar durante los próximos años, en el mismo sector.

b) Sistema educativo: India tiene las universidades y centros de investigación más importantes de la región. Su sistema educativo es comparado con instituciones educativas del más alto prestigio en el mundo. Las estancias de investigación, internships y programas de trainees que, durante y al término de sus estudios tienen la oportunidad de cursar la mayor parte de sus estudiantes, es un valor agregado

que le da a su vida profesional y académica una ventaja competitiva sin igual. Los Indian Institutes of Technology, Indian Institutes of Science, e Indian Institutes of Management son las instituciones educativas más reconocidas del país, en donde miles de aspirantes solicitan año tras año ingresar. Por su parte China tiene, hasta el momento, una tasa de matriculación de tan solo 69.10%, debido a que es afectado por años de un mandato de gobierno que durante largo tiempo impuso diferentes regímenes sobre la educación. Recientemente el sistema educativo en China comienza por tener mayor auge nacional, sin embargo, su prestigio mundial sigue quedando por debajo de los estándares educativos.

India y China tienen un sistema educativo diferente. India ha desarrollado sus instituciones educativas a nivel superior, de tal forma que sus estudiantes tienen el amplio compromiso de terminar sus estudios, y aparte desarrollarse en diferentes actividades que les permitan involucrarse profesionalmente en el ámbito laboral. China es un caso diferente, sus centros educativos, universidades y centros de investigación enfrentan retos amenazadores a causa de su enorme población. La inversión en educación asciende a tan solo 3.2% del PIB, lo que no permite satisfacer las necesidades y retos que enfrenta el país. En general, ambos países tienen retos que cumplir en su ámbito educativo, sobre todo por la alta tasa de habitantes y la distribución inequitativa de la riqueza. Es evidente que para el caso de India, la

calidad académica es una ventaja competitiva.

- c) **Ámbito laboral:** India cuenta con numerosas empresas nacionales (Reliance Industries, Tata Steel, Larsen & Toubro, Bharti Airtel, Tata Consultancy Services, Bharat Heavy Electricals, Adani Enterprises, Mahindra & Mahindra, Wipro, Infosys Technologies, HDFC Bank, Axis Bank, Jindal Steel & Power) que comienzan a ser parte del ámbito internacional; son empresas sostenibles y de gran capital que contratan a miles de egresados ingenieros, administradores, abogados, arquitectos, investigadores, por mencionar algunos perfiles. Son empresas que por su gran crecimiento, cada vez requieren más empleados capacitados y preparados para los grandes avances tecnológicos, industriales y de investigación que se generan año tras año. En China, su sistema laboral ha sido cada vez más reformado con el fin de ofrecer más oportunidades laborales en todos sus sectores. Su sistema agrario ha sido uno de los sectores más predominantes, se han postulado reformas para mejorarlo y apoyar a las familias que viven de este sector. En Shanghai y Beijing existen también empresas nacionales que se introducen en el ámbito internacional (Agile Property Holdings, Angang Steel, Anhui Conch Cement, BYD, China Vanke, Citic Securities, Digital China Holdings, Gree Electric Appliances, SAIC Motor, Sany Heavy Industry, Suning Appliance, Tencent Holdings, Tingyi Holding, Want Want China Holdings y Wuhan Iron & Steel) y captan a la mayor

parte de la población dentro de su fuerza laboral. Su sector de manufacturas le ha dado gran impulso económico y laboral. Los chinos son líderes en manufacturas y eso le ha permitido al país un crecimiento y desarrollo en diversos factores.

Una situación que ambos países comparten es que sus salarios se encuentran por debajo de los estándares internacionales, ya que en India los graduados aceptan salarios anuales de la mitad de lo que otros países pagan y en China muchas empresas no respetan el salario mínimo legal, lo cual le acarrea problemas de protestas y exigencias laborales. La mano de obra barata de ambos países los ha beneficiado, pues son atractivos para la inversión extranjera, sin embargo, esto acarrea problemas de índole social, pues la falta de regulación y coordinación para la mejora de salarios, tanto en graduados como en la sociedad entera, hacen que socialmente ambos países tengan deficientes niveles de calidad de vida y un futuro incierto en cuanto a progreso individual para sus habitantes.

- d) **Ámbito social:** el índice de desarrollo humano (IDH) muestra que India cuenta con un IDH medio con 0.629 puntos, lo que representa un nivel de vida de medio a alto, con una esperanza de vida al nacer de 65.20 años, una tasa de alfabetización de adultos de 66.00, una tasa bruta de matriculación de 61.00 y un PIB per cápita de \$3,124.761 dólares. Su producto interno bruto es de \$3,812.597 (miles de millones de dólares) en el 2010 tuvo un crecimiento anual, en relación con el año anterior, de 8.04%. En cuanto a

sus relaciones comerciales India exporta más a los Estados Unidos, pero recibe de China el 10% de sus importaciones. Por otra parte, China es una nación que desde hace años ha tenido un crecimiento constante y acelerado que lo ha llevado a convertirse en el país que es hoy, por lo que su economía ha sido inquebrantable y progresiva a lo largo de los años. Dentro de su sector social el índice de desarrollo humano se encuentra en una categoría media, pero se ha mantenido a lo largo de los años, y en el 2010 se posicionó en la categoría de IDH alto con 0.803 puntos. En China la esperanza de vida al nacer es de 74.51 años, la tasa de alfabetización en adultos es de 95.70%, la tasa bruta de matriculación es de 0.868 y tiene un PIB per cápita de \$7,210.385 dólares. En el 2010 su producto interno bruto fue de \$9,668.891 dólares, con un crecimiento anual porcentual de 10.69% en relación con el año anterior. En sus negociaciones comerciales China exporta más a los Estados Unidos y recibe altas importaciones de Japón.

En comparación India y China cuentan, en su ámbito social, con cifras muy diversas, para India su IDH es medio y para China es alto, sus PIB y PIB per cápita contrastan de manera impactante para cada caso. No obstante, es evidente que a pesar de tales diferencias, el sector social es la base del crecimiento económico de ambas naciones.

- e) **Indicadores de desarrollo y subdesarrollo:** en India el estudio de sus índices de desarrollo y subdesarrollo nos mostraron

en evidencia un bajo nivel de sanidad y salud en algunas partes del país. India todavía muestra, en ciertas zonas, altos índices de pobreza, pero actualmente el país se encuentra en una lucha constante por lograr erradicarlo. Por su parte, la alta urbanización en China es un problema con el que se lucha día tras día, pues ocasiona problemas laborales, educativos y sociales al no cubrir las necesidades básicas de la sociedad. En China existen zonas muy marginadas, mientras que las grandes ciudades como Shanghái y Beijing compiten por su alta infraestructura, evidentemente China es una nación con contrastes altamente notorios. Para ambos casos, las ciudades chinas e indias son factor ineludible del desarrollo y progreso. En India las ciudades más destacadas por su crecimiento económico e industrial son Mumbai, Nueva Delhi y Bangalore, estas ciudades le han dado a India el impulso para que el país tenga un progreso relevante y significativo en los últimos años. Empresas mundiales y nacionales como Nestle, Infosys, IBM, Google y Yahoo se encuentran establecidas en estas ciudades. Bangalore se considera la ciudad que maneja la industria de tecnologías de la información más grande del país, por su alta concentración de clusters universitarios en tecnología. Mumbai, por su parte es considerada la ciudad con el mayor centro económico y financiero del país, cuenta con grandes consorcios, bolsa de valores, empresas y una industria cinematográfica llamada comúnmente “Bollywood”, que genera al país fuertes ingresos económi-

cos, Mumbai es también la ciudad más urbanizada del país con 21,900,967 habitantes.

Por otra parte, en China, las ciudades más importantes son Shanghái y Beijing, las cuales tienen centros educativos y de investigación que destacan a nivel internacional, también concentran clusters muy importantes de empresas nacionales e internacionales. Shanghái y Beijing cuentan con una urbanización de 18,572,816 y 12,522,839 habitantes respectivamente. China tiene una alta densidad de población y diversidad de culturas que habitan en zonas de pobreza y otras donde su economía se encuentra por arriba de los estándares, como Shanghái y Beijing.

APUNTES FINALES

El estudio de los megamercados y las ventajas competitivas es importante para conocer el destino de estas dos naciones y darnos cuenta de la magnitud y rapidez con la que han crecido. Conocer su desarrollo y características específicas es una forma de aprender de ellos para evaluar ciertos aspectos que nos conduzcan a mejorar y desarrollar técnicas que como país no hemos podido aplicar por falta de motivación, conocimiento, responsabilidad, diálogo, entre otros aspectos.

Como se puede observar después de analizar las cinco variables que comprende el modelo de evaluación de las ventajas competitivas de los megamercados de China e India, podemos darnos cuenta que lo más sobresaliente para India es el tema del uso y desarrollo de tecno-

logía, por su parte China ha destacado en sus manufacturas y exportaciones.

Ambos países en sus índices de desarrollo y subdesarrollo tienen ventajas y desventajas. La sobrepoblación es un problema que aqueja a ambas naciones, lo que trae consecuencias negativas en la cobertura de educación, salud, bienestar y trabajo, por ello es preciso que los países que buscan competir internacionalmente puedan contrarrestar estos problemas previniéndolos a través de políticas gubernamentales directas.

Los índices de pobreza de ambos países son visibles, ya que el desarrollo de sus diferentes regiones no ha sido equitativo, tanto China como India cuentan con zonas de alta infraestructura y economía, pero a la vez, tienen zonas donde la pobreza es extrema. Estudiar estos megamercados nos permite analizar y entender que no se debe descuidar la planeación territorial, pues las consecuencias de favorecer la inversión solo en algunas regiones provoca a largo plazo grandes diferencias para los habitantes.

India y China son considerados megamercados en potencia y juntos pueden hacer cambiar el rumbo del mundo creando un nuevo orden económico mundial. Como se puede constatar a lo largo de la investigación, son países que han logrado revolucionar no solo en un aspecto, sino que esta innovación ha tocado temas tales como la tecnología, el desarrollo, la industria, la educación, la competitividad, el gobierno, el sistema laboral y el comercio exterior.

Ambas naciones cuentan con las características de un megamercado de acuerdo con Pete Engardio y Michael Porter, aunque des-

pués de realizar este análisis, se concluye que el modelo de evaluación propuesto para analizar las ventajas competitivas de los megamercados puede ser enriquecido, sobre todo con el análisis de dos aspectos:

Primero, se deben evaluar las políticas y pautas de acción del sector gobierno, lo que nos permitirá conocer la competitividad existente a partir de los cursos de acción gubernamentales y, a su vez, complementar las dos teorías analizadas de Porter y Engardio. Es evidente que la cultura y las tradiciones políticas de cada país son elemento clave para el análisis, pues no se debe dejar de lado la evaluación de las condiciones sociales propiciadas por buenas o malas prácticas gubernamentales como son el desarrollo del capital humano, la capacitación del trabajador sustentada en leyes eficientes, el liderazgo político que impulse la inversión nacional e internacional, la especialización de los habitantes y la dirección adecuada de la política económica. Al evaluar estos aspectos se enriquecerá cada uno de los temas analizados en esta investigación logrando obtener un enfoque más completo de los casos de estudio.

Segundo, no se deben olvidar los aspectos culturales, ya que su evaluación nos permitirá conocer características propias y únicas de la nación como lo es la religión, bellas artes y deportes. Se considera que el estudio de la religión de un pueblo nos ayudará a conocer las diferentes creencias y valores que tiene cada grupo religioso en diferentes situaciones. El analizar las bellas artes y los deportes nos permitirá conocer la cultura, pero sobre todo identificar formas de organización y cohesión social. Un país con altos índices de partici-

pación en deportes grupales es muestra de la cohesión social existente.

Todo lo anterior, permitirá identificar aquellos factores que han hecho de China e India megamercados en potencia para lograr contrastarlos con las condiciones actuales de nuestro país y proponer mejoras sustanciales.

BIBLIOGRAFÍA

- Adler, S. (1957). *La economía China*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, S. (2000). *Ciencias sociales y económicas en la vida cotidiana hacia el nuevo siglo*, México, Porrúa.
- Balatchandirane, G. (2007). "IT Clusters in India", *Discusión Paper*, No. 85, Institute of Developing Economies.
- Batres, R. (2006). *Competitividad y desarrollo internacional*, México, Mc Graw Hill.
- Botton Beja, F. (2008). *China. Su historia y cultura hasta 1800*, México, El Colegio de México, 2008.
- Bourke, A. (2000) "A model of the determinants of international trade in higher education". *The Service Industries Journal*, 20 (1), 110-138.
- Business Week. (2008). "China and India: New Vision, Old Tensions", de http://www.businessweek.com/globalbiz/content/jan2008/gb20080115_921713.htm (Recuperado el 11 de abril de 2010).
- Catrejon Diez, Jaime. (1979). *La educación superior en China*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- CIA. (marzo de 2010). The World Factbook. "China", en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>.
- CIA. (marzo de 2010). The World Factbook. "India", en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/in.html>.
- COMTRADE. "United Nations Commodity Trade Statistics Database. China", en <http://comtrade.un.org/db/dqBasicQueryResults.aspx?p=0&cc=TOTAL&rg=2&px=BE&r=699> (Recuperado el 22 de junio de 2010).
- COMTRADE. "United Nations Commodity Trade Statistics Database. India", En <http://comtrade.un.org/db/cc/ccSnapshot.aspx?r=699> (Recuperado el 22 de mayo de 2010).
- División de Población de las Naciones Unidas. "Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat" en <http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp> (Recuperado el 25 de Mayo de 2010).
- Engardio, P. (2008). *Chindia*, México, McGraw Hill.
- Engardio, P. "Negociación y Ventajas Competitivas. 1er. Congreso Internacional en Innovación y Competitividad", Entrevista realizada por L. M. Nájera Peralta, entrevistador, 10 de marzo de 2010.
- Ernest & Young. (2006). "Tax and Business Guide", en <http://ibef.org/download/doingbusinessinindia2006.pdf>.
- FMI. "World Economic Outlook Database. China 2009", en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/weoselser.aspx?c=924&t=1>, (Recuperado el 06 de junio de 2010).
- FMI. "World Economic Outlook Database. India 2009", en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/weoselser.aspx?c=534&t=1>, (Recuperado el 29 de Marzo de 2010).
- García, L. A. (2007). "Cámara Alemana", en <http://www.camara-alemana.org.pe/downloads/1POMUE1CamaraAlemana19Abril2007LAG.pdf>. (Recuperado el 07 de marzo de 2010).
- Hong, Z. (2009). "Exportadores miran hacia adentro". *China Hoy*, L (12), 35-37.

- Hu, V. (2005). "La reforma económica china y la creación de empresas en China", en X Jornada d'Economia de Caixa Manresa: http://www.uoc.edu/symposia/caixamanresa/jornadaeconomia/2005/esp/vicky_hu.pdf (Recuperado el 21 de junio de 2010).
- International Trade Center. (2008). "Analyse country and product competitiveness with trade flows", en http://www.intracen.org/appli1/TradeCom/TP_EP_CI.aspx?RP=699&YR=2006 (Recuperado el 07 de abril de 2010).
- Jeannot, F. (2001). *Las reformas económicas en México. El desafío de la competitividad*, México, Porrúa.
- Liaw, K. T. (2007). *Investment Banking and Investment opportunities in China*. USA, Wiley.
- Maddison, A. (1974). *Estructura de clases y desarrollo económico en la India y Paquistán*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mankiw, N. G. (2004). *Ciencias sociales y económicas en la vida cotidiana hacia el nuevo siglo*. España, McGraw Hill.
- Martínez Legorreta, O. (2010). Seminario internacional de verano 2010: Estado: crisis y reinención. Entrevista realizada por L. M. Nájera Peralta.
- Mercado, A. (2009). *El top ten de las ciudades, un crítica de la medición de la competitividad municipal y urbana*. (Vol. 40). Celis.
- Messner, D. (2002). *Fortalecer la competitividad internacional y dimensiones sociales del desarrollo. Correlaciones y contradicciones*. ESAN Ediciones.
- OECD. (2009). "Country Statical Profiles 2009. India", en <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?queryname=18185&querytype=vie w&lang=en>, 2009 (Recuperado el 29 de marzo de 2010).
- OECD, D. C. (1999). *Growth and Competition in the New Global Economy*. Francia, Hiemenz, Ulrich, 1999.
- ONU. (2010). "Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo". Obtenido de <http://www.undp.org/spanish/>.
- Porter, M. (1998). *The Competitive Advantage of Nations. With a new introduction by the author*. London, Macmillan Press LTD.
- Porter, M. (2002). *Ventaja competitiva*. México, CECSA.
- Reis Mourao, P, y Barbosa Coelho, J. M. (2009). *La competitividad de las ciudades portuguesas. El caso de las capitales de distrito*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Ripol, S. (2009). "Nuevo Orden Internacional: ¿un nuevo concepto para un nuevo contexto", *Afers Internacionals*, 59-76.
- Rodrik, D. (2009). "El valor de la subvaluación", en Project Syndicate: http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik_15/Spanish (Recuperado el 07 de noviembre de 2010).
- Rosales, O. (2009). "La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional". CEPAL, (97), 77-95.
- Sara, González. (1993). *Temas de organización económica internacional*. Madrid, España, McGraw Hill.
- Shenkar, O. (2005). *El siglo de China. La floreciente economía de China y su impacto en la economía global, en el equilibrio del poder y en los empleos*. EUA, Norma.
- UNCTAD. (2009). "The World Investment Report series. India". De http://www.unctad.org/sections/dite_dir/docs/wir09_fs_in_en.pdf (Recuperado el 08 de abril de 2010).
- Uribe Villegas, O. (2007). *La identificación de una colectividad como proceso social. El caso Indoasiático*. México, UNAM.
- Wheelwright, E. (1972). *Desarrollo y revolución cultural en China*. México, Nuestro Tiempo S.A.

World Trade Organization. "Trade profiles. India", en <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=IN> (Recuperado el 07 de abril de 2010).

Procesos de transición en Europa Central y del Este: hacia el Estado social de derecho y la economía de mercado*

**Antolinez, J.; Delgado, A.; García, C.;
Hernández, C.; Sierra, A. y Támara, P.**

Estudiantes de la Maestría del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, IAED,
Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: siestudiosa@uaemex.mx

INTRODUCCIÓN

Uno de los fenómenos más importantes en el escenario mundial contemporáneo se encuentra relacionado con la profunda transformación política y socio-económica de los países de Europa Oriental, de sistemas socialistas-comunistas hacia el capitalismo, tránsito que ha creado una visión paradigmática que expresa la idea de que estos países habrían podido crear estados sociales de derecho a partir del recorrido de una senda definida, para cerrar la brecha entre estos países y el mundo *desarrollado*¹.

El presente documento pretende analizar el camino hacia el Estado social de derecho

tomado por los países de Europa Oriental luego del fin de la guerra fría, proceso que no solo responde al evento específico de la desintegración de la Unión Soviética (URSS), sino a la búsqueda de cada país por reconocer su identidad propia y rediseñar sus modelos de organización gubernamental y económica, con el fin de ajustarse a la democracia y al mercado.

Por esta razón, el análisis propuesto, más que exponer una serie de características relacionadas con la transformación de sistemas comunistas hacia economías de mercado, con sus implicaciones en materia social, política, y por supuesto económica, busca presentar un

* Artículo recibido el 21 de junio de 2011. Aprobado el 26 de julio de 2011.

¹ Esta perspectiva lineal de la historia se denomina *transitología*. Marta Rabikowska (2009) y Walter Clemens (2010) presentan una descripción de la teoría de la transición y sus dificultades para comprender el proceso de transformación de los diferentes países de Europa del Este.

panorama general de dicha transformación haciendo énfasis en tres puntos. El primero se refiere a los problemas asociados al uso de categorías homogéneas para comprender fenómenos sociales en países heterogéneos, tanto entre sí como en su interior. En los estudios sobre el proceso de transición de Europa del Este, la categoría central en las explicaciones suele ser el Estado-nación, esto es, se asume que cada país conforma un Estado, en el sentido weberiano de dicho concepto, y asociada a la idea del Estado aparece la idea de nación como elemento unificador. No obstante, no es clara la definición de nación, por lo que la identidad que se pretende asociar a la categoría de Estado es difusa y propensa a la generación de exclusiones. La nación puede entenderse en tres sentidos (Talavera, 1999): de comunidad nacional, esto es, como un grupo de personas que comparten elementos culturales e históricos y se sienten parte de dicho grupo; de comunidad de destino, como el conjunto de personas que asumen un pasado histórico común y “como consecuencia unos se sienten vinculados a otros en el presente y en el futuro” (p. 6); y finalmente, en el sentido jurídico, los nacionales son aquellas personas que se encuentran vinculadas a un territorio a partir de la ciudadanía.

Por otra parte, el análisis de los procesos de transición a partir de la categoría espacial “Europa del Este” agrupa bajo un mismo término una gran diversidad de realidades históricas, políticas, sociales, económicas y culturales, que encierran unas particularidades fundamentales a la hora de comprender el tránsito del comunismo hacia economías de mercado y sistemas políticos democráticos.

Por tanto, en la segunda parte de este documento se presentarán las dificultades asociadas al estudio de los procesos de estos países a partir de las categorías de Estado-nación y Europa del Este.

El segundo punto es la transformación de los sistemas socio-económicos en Europa Oriental, y más específicamente, el tránsito hacia economías de mercado, pues este proceso implicó una serie de modificaciones institucionales no siempre endógenas, es decir, no siempre resultado de las dinámicas internas de cada país. Así, se analizará en este punto el papel que jugó el Estado central (como ente administrador) en el proceso de consolidación de estados sociales de derecho y economías de mercado en los países de Europa Central y del Este, así como la influencia de la Unión Europea en dicho proceso.

Finalmente, se propone un análisis de los pasos tomados para llegar hacia el Estado social de derecho en Europa Oriental, presentando los puntos en común a los países que se encontraban bajo la influencia de la URSS, así como los puntos divergentes, que marcan las particularidades de cada país. Para ilustrar estos puntos se plantearán los casos de Eslovenia y Checoslovaquia. El primero por considerarse un caso paradigmático de éxito en su proceso de ingreso a la Unión Europea, lo que implica una serie de condiciones institucionales y de comportamiento económico que reflejan un proceso de transición que podría considerarse exitoso. En cuanto a Checoslovaquia, se presenta como una forma de ilustrar las diferencias existentes al interior del mismo país, tanto en términos económicos como institucionales.

I. LAS DIFICULTADES DE LA COMPRENSIÓN BAJO CATEGORÍAS HOMOGÉNEAS: EUROPA DEL ESTE Y EL ESTADO-NACIÓN

Para llevar a cabo el análisis propuesto, es necesario abordar la categoría que se ha denominado como *Europa Oriental*, pues se reconoce que esta categoría va mucho más allá de una división geográfica del continente. El término *Cortina de Hierro* y la categoría Europa del Este aparecieron en el contexto de la guerra fría para designar a los países que quedaban al oriente de la frontera determinada a partir de la influencia política rusa (Várnagy (s.f.)). Más recientemente y a partir de la caída del Muro de Berlín y de la desintegración de la URSS, se ha reivindicado el término Europa Central en el cual se incluye a muchos de los países que han iniciado procesos de transición.

En la actualidad no existe un consenso sobre la forma de agrupar los países de esta zona del mundo, sin embargo, dentro de las categorías de Europa Oriental, Central y del Sudeste se incorporan los siguientes países: Belarús, Estonia, Latvia, Lituania y Ucrania, Austria, República Checa, Alemania, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Albania, Bulgaria, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Serbia, la República de Macedonia, Rumania, Montenegro y parte de Turquía (Naciones Unidas; CIA, The World Factbook).

Es necesario tener en cuenta, que si bien en la actualidad existen muchas definiciones de lo que debe entenderse por “Europa Oriental”, estas no son de aceptación general y varían de acuerdo con el contexto en el que sean empleadas. Como se verá, bajo el concepto de Europa Oriental se agrupan estados diversos, que si

bien comparten la herencia de determinados hitos históricos, integran dinámicas sociales, culturales y políticas particulares, dificultando el empleo de dicho concepto como una categoría homogénea.

Europa Oriental no es, de ninguna forma, una entidad claramente identificada como unidad. En su interior las pluralidades étnicas son comunes, las migraciones han creado mezclas y convivencias de diferentes culturas, los cambios de fronteras en el transcurso del siglo XX formaron complejas zonas fronterizas con conflictos de identidades ciudadanas –y en especial por la disolución del Imperio Austro-Húngaro y la invasión alemana durante la segunda guerra mundial– y la persistencia de culturas transnacionales como la gitana han sido vistas frecuentemente como amenazas a la seguridad.

Este complejo panorama de identidades lleva necesariamente a cuestionar dos elementos centrales: el primero es la nacionalidad, en la que se funda el paradigma de Estado moderno y que constituye el elemento central en la teoría de la transición que se impuso en las transformaciones del bloque ex-socialista en Europa. Todos los nuevos estados independientes debían buscar la unidad nacional en la que se fundaría la legitimidad del nuevo sistema de derechos del Estado liberal-democrático. Lo que aquí se cuestiona es la posibilidad de hablar de una nacionalidad en términos políticos para un gran número de esos nuevos estados, crítica que necesariamente implica plantear los derechos y la legitimidad en una perspectiva pluralista basada en los procesos históricos particulares de cada país.

El segundo elemento se relaciona con la determinación externa de las identidades, de tal manera que existe una tensión entre lo que constituyen identidades regionales, nacionales y supra-regionales, es decir, se configuran conflictos entre las identidades construidas localmente, aquellas que pretenden crear una nacionalidad unificadora y las que buscan la construcción de una identidad continental.

En esta línea de análisis, la explicación de la construcción de identidades nacionales en Europa Central y Oriental pasa necesariamente por comprender la constante redefinición de fronteras durante gran parte del siglo xx. En muchas regiones fronterizas los habitantes se identificaron no con la cultura y costumbres de un país, sino con el del espacio específico que habitan, conformándose así culturas locales que permiten crear lazos de unión entre diferentes países. En palabras de Stoklosa (2004, 1) “una cultura regional asume fragmentos de diferentes culturas nacionales y de este modo sirve de lazo de unión entre ellas”.

Otro elemento importante tiene que ver con los conflictos resultantes de la deconstrucción de la “cultura soviética” que se había impuesto desde la guerra fría y que pretendía homogeneizar a los países del bloque oriental de Europa. Los conflictos con esta percepción externa son evidenciados por Kundera (1984), quien afirma que países que tradicionalmente habían formado parte de la cultura occidental

(Hungría, República Checa, Polonia, entre otros), se comenzaron a considerar parte de un bloque “homogéneo” desde las ocupaciones soviéticas. Para este autor, Europa Central es el espacio de la multiculturalidad por excelencia, mientras que la Rusia de los *Soviets* implicaba todo lo contrario:

“Nada podía ser más ajeno a Europa Central y a su pasión por la diversidad que la Rusia uniforme, uniformizante, centralizadora, que transformaba con una determinación temible a todas las naciones de su imperio (ucranianos, bielorrusos, armenios, letones, lituanos, etc.) en un solo pueblo ruso (o, como se prefiere decir hoy, en la época de la mistificación generalizada del vocabulario, en un solo pueblo soviético)” (Kundera, 1984, 7).

Con la transformación de los países hacia el capitalismo y hacia la conformación de estados sociales de derecho, un nuevo mito retomó el lugar de la unidad soviética: la identidad de Europa alrededor de la Unión Europea. Mientras que la identidad soviética implicaba la negación de las particularidades culturales y étnicas locales, la nueva noción de identidad se presenta como plural. Sin embargo, la supra-nacionalidad de la Unión Europea frecuentemente también presenta una tensión: ¿europeización o identidad nacional?² Si bien pueden no ser excluyentes, la idea de sentirse y reafirmarse como europeo implica un nue-

² Šabič y Brglez (2002) expresan esta preocupación en el caso particular de Eslovenia: “Pero incluso si la UE [Unión Europea] es vista como una ‘buena cosa’, ¿cómo esta visión de la integración europea afecta el desarrollo de las identidades nacionales en estos Estados? [...] ¿El proceso de integración europea resultará en una fuerte identidad ‘europea’ suplantando finalmente las identidades nacionales? ¿Simplemente no habrá cambio en lo absoluto? O ¿podrá esta

vo tipo de homogenización. Para aclarar los términos del debate, Barbé (2005) señala que es relevante comprender cómo se definen las fronteras de la Unión, quiénes podrían acceder a ella y cuál es la relación de esto con la identidad comunitaria.

Este argumento de Barbé (2005) implica que la posibilidad de exclusión está siempre latente, pues la identidad se genera en términos de la pertenencia o no al proceso de integración. La persistencia de esta idea en el seno de la Unión misma puede ser una manifestación de un problema sustancial para la filosofía de todo Estado de derecho (y por extensión, a todo Estado social de derecho): los iguales tienen igual derecho y, por lo tanto, los iguales como Ucrania tendrían igual derecho que Bulgaria, Armenia u Osetia del Sur³. Este debate es pertinente, pues tiene una clara implicación en la comprensión de la inclusión a partir de la identidad, ya sea a nivel nacional o supranacional. Si se considera la dificultad de definir las fronteras a partir de la noción de identidad ¿quiénes se incluyen en la identidad de un país? ¿Esta identidad debe ser nacional?

El tema de la construcción de una identidad supranacional no es nuevo en el imaginario de los países de la zona. Desde el siglo XIX algunos intelectuales presentaban la necesidad de una unidad política supra-nacional para contener el avance de la amenaza que representaba la Rusia zarista:

“Frantisek Palacky, el gran historiador y la personalidad más representativa de la política checa del siglo XIX, escribió en 1848 la famosa carta al parlamento revolucionario de Francfurt con la que justificaba la existencia del Imperio de los Habsburgo, única muralla posible contra Rusia: ‘esta potencia que, al tener hoy un poder enorme, aumenta su fuerza más de lo que podría hacerlo cualquier país occidental’” (Kundera, 1984, 7).

En lo que respecta a la pluralidad cultural en el interior de los nuevos estados independientes, la Tabla 3 del anexo muestra algunas de las condiciones actuales de diversidad étnico-cultural para 1988/9 y 2008. Como puede observarse, la diversidad es muy grande en cada uno de los países, al tiempo que el grado de esa diversidad no es homogéneo entre estos países: mientras Polonia y Lituania tienen una menor diversidad étnica, República Checa, Belarús, Estonia, Letonia y los países de la antigua Yugoslavia en general son muy diversos. En estos últimos, las minorías étnicas son de considerable tamaño, alcanzando entre 33% en el caso de los rusos en Letonia, hasta 3% de gitanos en Hungría (McGregor, 1996, 151).

El tratamiento de estas pluralidades también ha sido diverso a través del tiempo. Un ejemplo de ello ha sido el trato que han recibido los gitanos, donde se pueden identificar cuatro formas según las políticas estatales en cada caso (Barany, 2000):

‘identidad europea’ vivir junto a las identidades nacionales respectivas? ¿Podrá la primera reemplazar a la segunda, tal vez incluso a expensas de un conflicto de una con la otra?” (pp. 67-68).

³ Ucrania se encuentra en proceso de adhesión a la Unión Europea, mientras que Bulgaria, Armenia y Osetia del Sur, ni se encuentran en proceso, ni se consideran siquiera posibles candidatos de ingreso al proceso de integración.

- a. Checoslovaquia y Bulgaria tomaron el camino de la asimilación, en el que se obligaba a los gitanos a adoptar ciertas acciones encaminadas a mezclarse y adoptar la cultura de las mayorías imperantes. Para ello, los gobiernos los obligaron al sedentarismo, castigaron el ejercicio de sus actividades culturales (incluyendo hablar su propio dialecto), realizaron esterilizaciones a las mujeres de estos grupos y abolieron el trabajo propio que empleaba a una gran mayoría de los gitanos, para incluirlos en actividades coordinadas desde la planeación central. Esta versión ha representado la línea más dura de control de minorías.
- b. Polonia y Rumania, países que, aun teniendo minorías de pequeño tamaño y una comunidad gitana poco representativa, tomaron decisiones erráticas respecto a la asimilación de los gitanos: ofrecieron empleos y castigaron el nomadismo, junto con otras expresiones culturales, pero no obligaron a los niños gitanos a ir a las escuelas para homogenizar la enseñanza. Aunque esta línea es dura y coercitiva, permite ciertas expresiones de independencia de minorías.
- c. Hungría representa un caso de buen manejo para la inclusión de los gitanos, manteniendo ciertas expresiones culturales autónomas. Apoyaron su sistema de educación, sus reuniones y hablar sus lenguas. También se les permitió obtener empleos y educación públicos en caso de que voluntariamente lo decidieran. Göncz y Geskó (2000) muestran que gran parte de estos logros se debieron a investigaciones gubernamentales sobre las comunidades minoritarias (gitanos) y a los avances en las reuniones públicas presididas por psicólogos y donde se crearon espacios de comunicación, que darían inicio a formas democráticas para la transición.
- d. Yugoslavia realizó la mejor y mayor ampliación de los espacios políticos para la expresión de estas minorías durante el gobierno de Tito, de quien Fazio afirma: “Su actividad nunca pretendió favorecer a un grupo a expensas de los otros. Su autoridad se convirtió en el principal símbolo de la identidad que se estaba construyendo” (1994, 207). Coherente con esta visión, Tito creó instituciones multinacionales que formaban Áreas Autónomas Gitanas, donde dichas comunidades podían tomar decisiones sobre sí mismas de forma descentralizada. Luego de la muerte de este dirigente, Yugoslavia empezó un recrudescimiento de su política respecto a todas las minorías, de tal manera que “las políticas abiertamente discriminatorias hacia los gitanos fueron perseguidas por las autoridades del nivel republicano que, junto con las tradiciones y la historia, llegaron lejos en explicar las diferencias substanciales de las condiciones de los gitanos en varias repúblicas. Por ejemplo, las autoridades locales de Eslovenia —la más avanzada república y casa de solo una pequeña población gitana— siguió una política de segregación territorial y forzó la integración socio-económica” (Barany, 2000, 428. Traducción propia).

Estos ejemplos sobre los gitanos expresan bien los mecanismos y políticas que los gobiernos de estos estados utilizaron para tratar la diferencia cultural y a las minorías, creando así sus respectivas formas de consolidación de nación y de Estado, cada una de ellas bastante particular. No es un panorama homogéneo en lo que se llama Europa Oriental.

¿A qué se deben entonces estas formas de discriminación de minorías? Clemens (2000) plantea una comparación interesante entre los países del Mar Báltico y los de los Balcanes⁴, mostrando que ambas regiones muestran grandes diferencias étnicas en su interior y que, sin embargo, sus tratamientos difieren durante la transición.

Si bien se había mostrado que Yugoslavia protegió a las minorías en el gobierno de Tito en el marco de un Estado multinacional, ya para el período comprendido entre ochentas y noventas durante la disolución de este Estado salieron a relucir una multitud de conflictos étnicos que se reflejaron en grandes oleadas de violencia, desplazamiento y discriminaciones (como es el caso de los kosovares). Una razón del cambio de tratamiento de las minorías y el surgimiento de los conflictos étnicos en Yugoslavia se puede encontrar en: 1) la desaparición del líder que impulsaba la unidad respetuosa y autónoma en el sistema federado, y 2) que este último sistema agravó diferencias de ingreso regionales como lo muestra Fazio (1994, 213).

Por contraste, Estonia sólo había reportado para el año 2000, 40 muertos por dis-

criminación étnica a pesar de su diversidad (Clemens, 2000, 246). Los rusos que vivían allí antes de la separación de estas naciones de la URSS, todavía residen en esta zona y han podido expresarse públicamente. Adicionalmente, estos países bálticos han logrado avanzar en la clasificación de Freedom House y su índice de democracia, para ubicarse ahora como “democracias consolidadas”, mientras que los países de los Balcanes, excepto Eslovenia (con baja diversidad étnica), son a lo sumo “democracias semi-consolidadas” (Clemens, 2000, 247-248). Parte de las diferencias en clasificación obedecen a las formas de tratar a las minorías.

La explicación de Clemens (2000) a este fenómeno se construye alrededor de los acuerdos institucionales. Mientras que en Estonia y Letonia existió un gran esfuerzo por reconocimiento de ciudadanías ampliadas, en la disolución de Yugoslavia se evidenció la búsqueda por autonomías en las que cada mayoría étnica —en particular la serbia—, pretendió quedarse con las mayores proporciones de territorios posibles, incluso apelando a gobiernos autoritarios de represión de minorías con ánimos independistas. Si a esto se suman las sensaciones de inseguridad de ciertas etnias, el ordenamiento institucional resultante es de discriminación y exclusión:

“Durante siglos, los Serbios han sido criados para creer que ellos son un ‘pueblo divino’ dirigido por santos pero oprimidos por los turcos infeas, acosados por los católicos herejes y frecuentemente traicionados por los rusos pérfidos. Similar a los musulmanes chi-

⁴ Los países del báltico son Estonia, Letonia y Lituania, mientras los de los balcanes son básicamente los países de la antigua Yugoslavia.

tas, muchos serbios han actuado como si, sufriendo desde un complejo de persecución, ellos quisieran penas y esperaran ser martirizados. Su ‘Apuesta Kosovo’ y mitos relacionados denotan ‘una tierra de resentimiento incesante habitado por perdedores eternos’” (Clemens, 2000, 252, traducción propia).

Por lo tanto, insistir en analizar las transformaciones políticas y sociales a partir de categorías fundamentadas en unidades espaciales sustentadas en una continuidad geográfica es un error, en la medida en que existen construcciones culturales e históricas que difieren incluso en una misma zona geográfica. Adicionalmente, el concepto de Estado – nación, también muy ligado al área geográfica presenta problemas, especialmente al hablar de los países de Europa Central y del Este, por cuanto en esta zona la formación de nacionalidades ha sido un fenómeno complejo y un tanto diferente a la conformación de las fronteras estatales. Por tanto, pretender analizar los procesos de transición a partir de estas dos categorías –la de Europa del este como una zona homogénea, y a partir del concepto de Estado-nación– implica pasar por alto las particularidades de muchos países y de las dinámicas que se han presentado al interior de los mismos.

A continuación se presentará el proceso de transición económica, así como el papel que ha jugado la Unión Europea, tanto como apoyo financiero y económico al proceso de transición, como por el intento de construir una identidad europea ampliada, involucrando a los países de Europa Central y del Este.

II. TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS SOCIO-ECONÓMICOS: EL TRÁNSITO HACIA ECONOMÍAS DE MERCADO

Es muy difícil definir criterios o rasgos comunes en cuanto a la economía en los países que pertenecieron al sistema económico socialista desde los años 30 hasta el colapso del mismo en 1989; sin embargo, se puede hacer un esfuerzo por encontrar al menos tres características comunes que identifican ese tránsito: primero, la vida económica estaba bajo el control de un partido único. Segundo, las instituciones económicas se basaban en la propiedad colectiva, o estatal, de los medios básicos de producción. Tercero, la planificación central obligatoria era el principal mecanismo coordinador, consagrándose una función creciente, pero siempre subsidiaria a los instrumentos del mercado (Lavigne, 1995, 21-22).

En todos los países socialistas, el partido comunista controlaba la economía como elemento dominante dentro de una “alianza” o frente de partidos, asociada entonces con la palabra rusa *nomenklatura*, la cual marcaba en el mundo comunista una institución que le permitía al partido controlar todos los puestos de alto nivel, tales como los cargos ejecutivos de la esfera económica, los miembros del alto gobierno y los gestores empresariales (Lavigne, 23).

El partido en sí mismo era altamente jerarquizado, donde en el nivel más bajo se encontraban las granjas colectivas o células económicas locales. Eran muy frecuentes las disputas entre las empresas con los ministerios, por lo que el partido era siempre la última instancia. Esta complejidad en el desarrollo

de modelos económicos en un territorio tan amplio, explica el desorden reinante que se produjo cuando se hundió el sistema de partidos, ya que al ser excluido el partido de la economía, la autoridad para mantenerla unida era bastante precaria (Lavigne, 24).

A pesar de las divergencias culturales y sociales de los países, gracias a la importante influencia de la Unión Soviética, los modelos de desarrollo económico de Europa Oriental a finales de los años 80 mostraban una importante uniformidad (Haggard y Kaufman, 2008, 69), aunque las formas de implantación del sistema económico socialista fueran diferentes según las estructuras socio-económicas prevalecientes antes de la segunda guerra mundial. Por ejemplo, los países del sureste, entre ellos Rumania, Bulgaria, Yugoslavia y Albania, contaban con un desarrollo similar al soviético de los años treinta, ya que eran sociedades con una base social campesina, donde los ideales y las tradiciones colectivistas eran aún poderosas, razón por la que el establecimiento del modelo soviético se realizó sin mayores sobresaltos. Por el contrario, en Checoslovaquia, Hungría, Polonia y la República Democrática Alemana (RDA), el desarrollo capitalista era una realidad antes de la guerra, pero este se vio interrumpido súbitamente. La introducción del modelo soviético entonces solo fue posible a través del uso de la violencia que desarticuló el sistema anterior (Fazio, 1994, 24-25).

El objetivo principal de las políticas estalinistas fue el promover una rápida expansión de la industria pesada bajo total autarquía con respecto al comercio exterior, lo que genera una tendencia a replicar las estructuras in-

dustriales entre los diferentes países, con una movilización de los empleados de acuerdo con las necesidades que daba la planificación económica. Esto condujo a una importante convergencia en cuanto a los salarios percibidos por los ciudadanos de la mayoría de países de Europa Oriental (Haggard y Kaufman, 2008, 152-155).

Este ímpetu por convertir a todos los países de la esfera soviética en potencias industriales generó un elevado crecimiento económico en dichos territorios. Países como Bulgaria y Rumania, que venían de ser países agrarios, vieron tasas de crecimiento anual de su Producto Interno Bruto (PIB) entre 15 y 18% en ciertos momentos. En la Tabla 1 del anexo se nota cómo en el principio de la industrialización el crecimiento económico de los países fue muy marcado, pero debido al aumento desmedido del gasto social, al igual que la disminución de la productividad, este se fue desvaneciendo (Haggard y Kaufman, 2008, 152-155).

La transición hacia el capitalismo no se produjo a partir de un único evento. Por el contrario, la muerte de Stalin implicó una serie de cambios, tanto en el ámbito político como en el económico, de tal suerte que el sistema que se derrumbó a finales de los años 80 no era el mismo que surgió de la segunda guerra mundial. Marie Lavigne indica que “el deshielo político tras la muerte de Stalin desencadenó una primera oleada de reformas en la Unión Soviética y Europa del Este. Otra oleada se inició en los años sesenta, a la que se añadieron muchas correcciones y medidas suplementarias sin éxito. La *perestroika* en la Unión Soviética fue el último intento” (Lavigne, 1995, 51).

Entre las reformas llevadas a cabo en la primera serie de reformas en Europa Oriental se encontraron las siguientes: primero, se redujo el número de ministerios sectoriales, a diferencia de la Unión Soviética, donde esto apenas se pudo llevar a cabo con Gorbachov. Sin embargo, las funciones de control relevantes se transfirieron a los departamentos centrales de los ministerios suprimidos. Segundo, se volvió un poco más laxo el carácter obligatorio del plan central, aunque a nivel local, el partido seguía teniendo poder sobre la gestión de las empresas. Tercero, solo las grandes empresas obtuvieron libertad de maniobra (Lavigne, 1995, 53).

Para los nuevos dirigentes soviéticos en dicho momento era claro que mantener una economía donde se planificaba todo y se controlaban millones de actividades humanas desde el centro era muy complicado. Krushev —el sucesor de Stalin en el poder— comenzó a visualizar que la propiedad estatal tenía que ser gestionada por personas que se sintieran no solo económica, sino política y legalmente responsables por ellas y sus resultados. Tratando de aliviar el exceso de centralización, Krushev sustituyó los poderosos ministerios industriales heredados del período estalinista. Con ello no hizo otra cosa que “pasar de la tutela paternalista de los ministerios al provincianismo de estas agencias y la reforma se vio gradualmente anulada en la práctica antes de su abandono del poder en 1964” (Lavigne, 1995, 52).

El progresivo debilitamiento del sistema comunista condujo a su posterior derrumbe, fenómeno que ha sido explicado desde varios puntos de vista. Uno de los más recurrentes se refiere a la incapacidad sistémica para sustituir

capital por trabajo; entonces, aunque el capital crecía, la mano de obra por unidad de capital no bajaba, por lo tanto, la tasa de rentabilidad frente a las nuevas inversiones tenía necesariamente que reducirse a un nivel cercano a cero hacia mediados de los años setenta. Otra de las razones consiste en que el comunismo ya no representaba valores morales, lo que hacía que la gente perdiera la confianza en el régimen (Lavigne, 1995, 120). Sin embargo, la productividad como razón fundamental de la pérdida de fuerza del comunismo aplica más para Rusia y los países más cercanos. En efecto, es necesario tener en cuenta que “políticamente, la Europa Oriental era el talón de Aquiles del sistema soviético, y Polonia (y en menor medida Hungría) su punto más vulnerable. Desde la primavera de Praga quedó claro... que muchos de los regímenes satélites comunistas habían perdido su legitimidad” (Hobsbawm, 1995, 472).

La *Perestroika* y el *Glasnost*, medidas impulsadas por Gorbachov en los años 80, fueron las que finalmente terminaron por derrumbar cualquier posibilidad de mantener el régimen económico. Con la *Perestroika* se inició una campaña anti-alcohólica con el fin de combatir “la falta de moral” del pueblo, lo que indignó a la colectividad, generando el comienzo de una fuerte delincuencia y mafias, lo que finalmente favoreció a los especuladores y empobreció aún más al Estado. Adicionalmente, el lema de “elevar gradualmente el crecimiento” evocaba la jerga estalinista, por lo que la gente tenía la impresión que invocar al mismo tiempo la mala cosecha del 85, el accidente de Chernobyl en 1986 y la caída de los precios mundiales de petróleo, era muy fácil para exigir un mayor

sacrificio de los ciudadanos. Estos por supuesto no lo hicieron (Lavigne, 1995, 121).

Por otra parte, con la *Perestroika* no se reconocieron los derechos de propiedad y la nueva ley sobre cooperativas de 1988 fue usada para lavar el dinero de las mafias. Además, mientras los precios se mantenían invariables hubo una muy fuerte presión inflacionaria, el déficit presupuestario aumentó y el Estado tuvo que racionar muchos de los beneficios que recibía la población de las grandes ciudades, lo que finalmente llevó a la caída del sistema socialista. Por otra parte, la “apertura” o “revelación pública,” que enmarcaba el *Glasnost*, complicó aún más las cosas. La liberalización del acceso a la información, al igual que la eliminación gradual de la censura y tabúes, tuvo un impacto inmediato sobre la ya baja productividad de los trabajadores soviéticos, la cual se vio afectada negativamente debido a que las personas ya no querían trabajar y se dedicaban a leer periódicos y a ver televisión durante la jornada laboral. Para finalizar, en 1990 se perdió el monopolio del partido comunista y comenzó una nueva era de pluralismo político (Lavigne, 1995, 122).

Ya en momentos de transición, se pueden enumerar tres parámetros básicos para clasificar las estrategias de transición tomadas por los diferentes países de Europa Oriental: primero, la velocidad para tomar acción en los campos más importantes de la transición, entre los que se encuentran la estabilización macroeconómica, la liberalización, las privatizaciones, reestructuración y cambios a nivel institucional. Segundo, la consistencia interna y profundidad de dichos cambios. Y tercero,

el progreso en la transición hasta finales de los años 90 (Dabrowski, 1996, 7).

De acuerdo con estos parámetros, la antigua República Democrática Alemana presentó los cambios más radicales durante la transición. Este país se puso a la tarea de hacer cambios rápidos con amplios efectos en todas las esferas sociales, incluyendo la transformación completa del sistema económico y la importación del modelo de Alemania Occidental.

Por su parte, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Albania, Estonia y Letonia se embarcaron en cambios drásticos, más no radicales en su transformación, teniendo en cuenta la velocidad y la consistencia de las medidas tomadas. Estos países lograron primero generar programas de estabilización macroeconómica y liberalización de la economía, los cuales fueron seguidos por las privatizaciones. Hungría y Eslovenia tuvieron un proceso muy similar al grupo anterior, pero ellos se movieron de manera más lenta, pero coordinada. En el caso de Eslovenia, luego de separarse de Yugoslavia manejó de manera lenta el proceso de privatización, mientras que el proceso de liberalización no fue muy traumático, ya que la economía de Yugoslavia era la más desregulada de los países de Europa Oriental. En cambio en los países que estaban en guerra, entre los que se encontraban Bosnia, Herzegovina, Serbia, Montenegro, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, y donde no se hicieron reformas económicas, la situación fue muy diferente. Estos países sufrieron de hiperinflación y crecimiento negativo (Dabrowski, 1996, 8-9).

De esta manera se puede comprender que el proceso de transición de los países de Europa

Oriental no fue completamente homogéneo, es más, existieron grandes diferencias en los avances en materia económica, de acuerdo con las categorías mencionadas anteriormente.

A continuación se pondrá en evidencia un breve recuento de las políticas sociales que existían en los países de Europa Oriental previo al colapso de la Unión Soviética, para luego enumerar algunos de los efectos negativos que tuvo en los indicadores sociales la transición hacia el capitalismo.

A- Costos sociales de la transición

La colectivización de la tierra, con excepción de Polonia, fue clave en el desarrollo de modelos de seguridad social universales, tanto para ciudadanos de las urbes, como campesinos de dichos países, donde se incluyeron beneficios importantes en cuanto a la garantía del empleo, seguros de pensión, licencias de maternidad, educación y salud, entre otros (Haggard y Kaufman, 2008, 70). Con respecto a la educación, el modelo soviético enfatizó el estudio de vocaciones técnicas especializadas, necesarias para la industrialización, relegando a un segundo plano el estudio de las humanidades y las artes. En dicho caso el aumento en años de educación fue bastante amplio, pero los estudiantes no tenían la oportunidad de escoger sus carreras (Haggard y Kaufman, 2008, 72).

Algo interesante para resaltar, es el hecho de que aunque los gobiernos eran de corte autoritario en la mayoría de los países, estos mantenían un fuerte esquema de beneficios sociales. Esto se determina como el ciclo Político-Consumo, en el cual los gobiernos de algunos países, incluyendo Hungría, Polonia

y Checoslovaquia, cedían a las presiones por parte de la población y otros grupos de interés con aumentos en los beneficios en seguridad social y aumento en sus consumos. Aunque después de que pasaban las tensiones se trataban de disminuir los beneficios, no se lograba acercar a la situación inicial, lo que siempre mejoraba la situación de los ciudadanos, pero desmejoraba la situación presupuestaria de los países, quienes veían como la productividad de sus empleados disminuía constantemente. Esta situación, aunada por el creciente descontento de los jóvenes, al ver que no podían escoger sus estudios, fue una de las razones para potenciar los problemas del sistema económico comunista (Haggard y Kaufman, 2008, 152-155).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, Fazio afirma que “no es casualidad, por lo tanto, que la división que hemos establecido al comienzo entre estos dos grupos de países (Norte y Sur de Europa Oriental) haya correspondido con las opciones y orientaciones que se sucedieron en 1989. En los países del sur, las fuerzas reformadoras de tipo socialista, inspiradas en el ejemplo gorbachoviano, tomaron la dirección del proceso de reestructuración, mientras que, en el norte, los sectores favorables al capitalismo lograron movilizar a la mayor parte de la población y conquistaron tempranamente el poder político” (Fazio, 1994, 25-26).

En cuanto a la transición del sistema social del modelo comunista al modelo capitalista, se podría afirmar que los beneficios sociales adquiridos durante los años socialistas fueron casi en su totalidad mantenidos, aunque de manera difícil y trabajosa, luego de recibir ayudas de la Unión Europea, razón por la que actualmente gozan de beneficios sociales simi-

lares a los de Europa Occidental. En la Tabla 2 del anexo se presentan los beneficios sociales con que cuentan actualmente algunos países de dicha región. Sin embargo, como se verá a continuación, los primeros diez años de transición fueron muy difíciles y la situación social de la mayoría de países de Europa Occidental se vio inmersa en un fuerte retroceso en sus indicadores sociales.

Para comprender los costos de la transición para la población, la UNICEF, en un documento publicado en 1999, diez años después de la caída del Muro de Berlín, afirma que “el apoyo del Estado, que proporcionaba asistencia sanitaria, educación, vivienda, trabajo, pensiones y otros servicios básicos a los ciudadanos, desapareció de la noche a la mañana” (UNICEF, 1999, 3-6).

Específicamente hablando de la salud se dijo que la “zona sufrió un deterioro general de la salud pública”. Se dispararon enfermedades casi erradicadas como la tuberculosis y la poliomielitis. En Albania, el Cáucaso y Asia Central el “índice de mortalidad infantil aumentó hasta ser cinco u ocho veces mayor que en Europa Occidental” (UNICEF, 1999, 9-25). Se afirma además que “las madres recibían muy poco apoyo estatal para alimentar a sus bebés”, “igualmente se aumentó la carencia de yodo”, teniendo en cuenta que “la mayoría de los países tenían programas específicos a este respecto antes de la transición” al capitalismo (UNICEF, 1999, 33-40).

Con respecto al medio ambiente, la contaminación de las ciudades en 1999 llegó a ser cinco veces superior a la permitida y el agua corriente estaba “contaminada con nitratos, arsénico, virus y bacterias, pesticidas, elementos radioacti-

vos y componentes orgánicos clorados”. Si bien dicha contaminación fue producto en gran medida de los procesos de industrialización, en la transición se perdieron en gran parte los controles sanitarios que se tenían antes.

La educación tampoco estuvo libre de problemas. Dicho informe afirma que “la transición dañó gravemente una de las conquistas más importantes del sistema socialista: la educación. En muchas zonas se cerraron colegios (...) o se han convertido en centros de acogida para emergencia de refugiados” (UNICEF, 1999, 49-56), aparte que “la transición incrementó el riesgo de que los niños sean explotados en el mercado laboral (...), las leyes que regulan el trabajo infantil se aplican en pocos casos” (UNICEF, 1999, 57-67).

En el análisis detallado por zona, se destaca de los países de Europa Oriental, República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia, “el creciente aumento de las desigualdades sociales entre ricos y pobres” y la “pérdida desde 1989 de 4,8 millones de puestos de trabajo”. Sobre el sudeste de Europa, Albania, Bulgaria, Moldavia y Rumanía, se afirma que, “después de haber disfrutado en el pasado de niveles de alfabetización y de sistemas educativos sólidos, la zona cuenta con una amplia destrucción de sus infraestructuras educativas” (UNICEF, 1999, 97-105).

Según la UNICEF, gracias a la llegada del capitalismo “los recortes en los presupuestos educativos afectaron los salarios de los profesores, al suministro de libros y de elementos académicos, y a la renovación de los edificios escolares. En toda la región la gente se sintió decepcionada y desilusionada con su situación anterior y añoraba la mayor sensación de se-

guridad económica de la que disfrutaban en el pasado” (UNICEF, 1999, 97-105).

Se podría entonces mencionar que el proceso de transición no fue nada fácil para los países de Europa Oriental que estaban bajo la manta del sistema socialista. Como se puede observar, muchos de los beneficios que por Constitución venían siendo provistos por el Estado fueron erradicados rápidamente, lo que finalmente afectó directamente a sus poblaciones en los primeros años de transición. Pero esta situación comenzó a mejorar en la siguiente década, gracias a los programas de ayuda puestos a disposición por la Unión Europea.

B- Los países de Europa Oriental miran hacia la Unión Europea

Para los países de Europa Oriental, el cambio de comunismo a economía de mercado tuvo su comienzo difícil, pero certero gracias a las políticas que permitían un cumplimiento más laxo respecto a los lineamientos dictados desde el centro. Es más, los países del Este de Europa, comenzaron a integrarse económicamente con Europa Occidental a partir de los años 70. Para 1975, el 35% de las importaciones de dichos países provenían del occidente, mientras que 27% de las exportaciones se enviaban hacia esa zona del mundo. Ya para el año de 1989, estas cifras habían aumentado, especialmente las exportaciones hacia occidente, las cuales ya sumaban el 38% del total (ver Gráfico 1 del anexo) (Lavigne, 1995, 97-99).

En cuanto a la integración de los países de Europa del Este con Europa occidental, y

especialmente con la Unión Europea, más que una relación de dependencia, se basó en la existencia de intereses mutuos. Tanto a los países que se encontraban en transición les interesaba hacer parte de la UE, ser reconocidos dentro de este “club de países” –según las palabras de Laursen (2005)– y acceder a un mercado ampliado con grandes potencialidades; como a los países pertenecientes a la Unión les interesaba la integración con los países de Europa del Este y Central por dos razones. En primer lugar, motivos económicos, pues la inclusión de nuevos miembros permitiría ampliar aún más el mercado, potenciando así posibilidades de crecimiento económico. La segunda razón tiene que ver con la consolidación de una identidad europea.

Para Laursen (2005), la primera razón es la más débil, pues se contaba con el mecanismo de Acuerdos Europeos que cumplían el papel de asegurar los mercados de los países signatarios. Estos Acuerdos se veían como un paso hacia la inserción de los países en el proceso de integración (Laursen, 2005, 5). Adicionalmente, la firma de este tipo de compromisos no se encontraba desligada de la búsqueda de una identificación con Europa por parte de los países signatarios. De hecho, el 16 de diciembre de 1991 Polonia, Hungría y Checoslovaquia firmaron un acuerdo para convertirse en países asociados de la Comunidad Europea, ya que claramente su posición geográfica los unía en su determinación de volver a Europa lo antes posible y quebrar completamente con su pasado comunista (Lavigne, 1995 127-128).

Ahora bien, aunque se aprobaron importantes planes de ayuda a los países que se

encontraban firmemente comprometidos en el proceso de transición, la posición al interior de la UE no era unificada respecto al posible ingreso de estos países como miembros plenos. Por el contrario, era muy importante la consideración de la capacidad de la UE para incluir nuevos miembros, especialmente la capacidad presupuestaria para apoyar a países que se encontraban en proceso de consolidación de nuevos sistemas económicos y políticos. Como dice Laursen (2005, 5), “la ampliación se ligó con la capacidad de la UE de continuar el proceso de integración, aunque los diferentes Estados Miembros tenían diferentes ideas de qué significaba esto” (traducción propia).

Los acercamientos entre los países en transición y la UE, previos a la firma de los Acuerdos, se dieron a partir de un programa de ayudas económicas para la transición denominado PHARE (en francés: Pologne, Hongrie, Assistance à La Restructuration Economique). En julio de 1989, durante la cumbre del G7, se decidió encargar a la Comisión de Comunidades Europeas la coordinación de ayudas a Polonia y Hungría, países que ya mostraban signos de volcarse a la economía de mercado. En 1990 se unieron al PHARE Checoslovaquia, Bulgaria, Yugoslavia y luego Rumania (Lavigne, 1995 127).

Este programa de ayudas cambió su énfasis a mediados de los noventa, pasando de apoyar programas de privatización, desarrollo regional e inversión en infraestructura, a apoyar la asistencia técnica, el entrenamiento especializado y la educación. Para 2001, alrededor del 30% de los recursos de PHARE eran destinados a aumentar la capacidad de las instituciones

democráticas y la administración pública. El 70% restante se invirtió en proyectos destinados a facilitar el cumplimiento de las leyes y regulaciones de la Unión Europea por parte de los países beneficiados, especialmente en lo relacionado con temas como la energía, competencia, seguridad en el transporte, legislación laboral, protección al consumidor, normas fitosanitarias y protección al medio ambiente (OECD, 2001, 162). Desde 1989 hasta el 2006, PHARE ha dispuesto ayudas para los países de Europa Oriental por un valor de alrededor de 21 mil millones de Euros (ECE, 2010).

Adicional a estos fondos, los países que finalmente ingresaron a la Unión en 2004 tuvieron acceso a los Fondos Estructurales de la UE, cuyo presupuesto era de 23 mil millones de euros hasta 2006 (Laursen, 2005, 13). Sin embargo, los nuevos miembros también tuvieron que acogerse a las normas relacionadas con los recursos propios, obligándolos a aportar al presupuesto comunitario: “esto hizo que varios de los nuevos miembros se convirtieran en contribuyentes netos del presupuesto de la UE” (Laursen, 2005, 15, traducción propia). Esto significa que si bien la UE prestó valiosas ayudas a los países durante la etapa de transición, estos debieron retornar parte de las mismas y corresponder en igualdad de condiciones que los miembros más antiguos.

III. HACIA EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Para efectos de análisis, es necesario definir el Estado social de derecho, sin pretender abarcar todas las discusiones y debates teóricos en torno a dicho concepto, lo cual excede el propósito inicial de este trabajo. Así, algunos au-

tores definen al Estado social de derecho, como aquel que partiendo del marco del Estado de derecho, busca alcanzar un orden económico y social justo, velando por la defensa y mantenimiento de los derechos humanos (como mínimo los derechos civiles, políticos y sociales) (Younes, 2005, 63). Por su parte, García-Pelayo señala que esta forma de Estado, surgida inicialmente en los países neocapitalistas, vio su nacimiento como un “intento de adaptación del Estado tradicional (por el que entendemos en este caso el Estado liberal burgués) a las condiciones sociales de la civilización industrial y post-industrial, con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos” (García, 1987, 18). Sin embargo, hay que tener en cuenta que el tránsito hacia esta modalidad estatal no ha ocurrido de forma homogénea en todos los estados, lo cual se hace aún más evidente al estudiar los países de Europa Oriental, gobernados durante varias décadas bajo regímenes comunistas.

Así la constitución del Estado social de derecho en los países de Europa Oriental no puede entenderse sin estudiar fenómenos como su transición hacia el modelo democrático con posterioridad a la caída de la URSS, su tránsito al establecimiento de economías de mercado y los retos surgidos a partir de sus vínculos con la Unión Europea (y el deseo de muchos estados de la región de ser aceptados como miembros en dicha organización), como modelo próximo

de economías de mercado funcionales bajo el techo del Estado social de derecho⁵.

El estudio de las transiciones hacia la democracia ocurridas en esta parte del mundo con la disolución de la Unión Soviética ha sido, tal como indica Carmen González, todo un desafío para la ciencia política, atendiendo a la novedad histórica del proceso de derrumbe simultáneo de regímenes totalitarios, que ha sido substancialmente diferente del de aquellos regímenes que vieron su fin una vez derrotados en la segunda guerra mundial (Italia, Alemania, Japón). Así, siguiendo a dicha autora, con la caída de la Unión Soviética y sus efectos en la Europa ex-comunista, la ciencia política se enfrentó por primera vez al estudio de “regímenes totalitarios que se transforman en democracias a partir de un proceso endógeno, es decir, sin imposición exterior del nuevo marco político” (González, 1992, 196).

Sin embargo, para entender ese tránsito hacia sistemas democráticos, y más aún, hacia la construcción del Estado social de derecho, es necesario tener en cuenta que dicho proceso no ocurre exclusivamente en el campo de lo político; es decir, no se trata simplemente de un cambio de régimen de una dictadura a una democracia, sino como indica González, de toda una crisis del sistema imperante en el campo económico, social y por supuesto político (González, 1992, 198). Esto necesariamente conduce el análisis hacia la imposibilidad de desligar los problemas económicos de los políticos, más si se tiene en cuenta que bajo el

⁵ Estos procesos de transición se presentan en la sección II de este documento. Este apartado se dedicará al análisis de la transición política.

socialismo estos dos campos constituían en realidad uno sólo: la vida económica no era ejercida de forma independiente a lo determinado por el Estado y el Partido, y la vida política se concentraba en gran medida en la dirección de la economía (González, 1992, 198).

Igualmente, resulta enriquecedor para el presente análisis tener en cuenta que los regímenes socialistas de algunos países de Europa del Este no tuvieron su origen en los procesos y dinámicas políticas particulares y propias de cada Estado, sino que por el contrario, surgieron principalmente como una imposición soviética llevada a cabo a la fuerza por las tropas de ocupación luego de la segunda guerra mundial (González, 1992, 202).

De esta forma, se encuentra que el socialismo que se impuso en los países de Europa del Este consistió en una copia del modelo institucional de la URSS con sus respectivos propósitos e ideologías inconexas con las diferentes realidades y culturas nacionales de dichos estados. Así, se tiene que el aparato militar de la URSS llegó a ser en gran parte el único soporte de regímenes socialistas en países como Polonia, Hungría, Checoslovaquia y la República Democrática de Alemania (González, 1992, 202). Bajo esta misma línea, González señala que:

“En Polonia, Checoslovaquia y Hungría el proceso democratizador solo pudo comenzar cuando desapareció el apoyo exterior al régimen, es decir, cuando la crisis de la Unión Soviética fue tan grave que ya no pudo seguir manteniendo el control sobre los países de su frontera occidental. Como dice Samuel Huntington (1990), esta ola democratizadora de Europa del Este se produce como parte del derrumbe de un imperio, al igual que ocurrió en lo que él llama la pri-

mera ola democratizadora, producida tras la Primera Guerra Mundial, y en la que se incluyen Polonia, los Estados bálticos y Austria” (González, 1992, 202).

Hacia 1989, muchos de los estados de esta región, cobijados bajo sistemas comunistas, proyectaban la imagen de contar con aparatos burocráticos molestos e interventores, pero deficientes a la hora de lograr los objetivos de crecimiento económico e integración social. Asimismo, los sistemas de Partido-Estado, otrora poderosos, fueron perdiendo capacidad de actuación bajo el mandato de “líderes desmoralizados cuya fe en sus propias ideologías se había marchitado de prisa con el agotamiento de sus programas políticos y económicos” (Bruszt y Stark, 1991, 202).

Autores como Lázlo Bruszt y David Stark, plantean que el tránsito hacia modelos democráticos en Europa del Este, no se dio como resultado del surgimiento de una sociedad democráticamente organizada que logró derrocar al régimen; afirmación que se fundamenta en la debilidad de la sociedad civil en la mayoría de estos estados (a excepción de Polonia), sin cabezas visibles con la suficiente experiencia en el campo de la política, así como sin programas sociales y económicos definidos como proyectos concretos a largo plazo y sin hábitos o tradición democrática fuertemente consolidada (Bruszt y Stark, 1991, 202).

Con el fin de la Guerra Fría y la caída de la URSS, los países de la región bajo estudio enfrentaron procesos similares de disolución de los partidos comunistas, que pasaron a denominarse como partidos “socialdemócratas” o “socialistas democráticos”, perdiendo

igualmente gran parte de su militancia. Tras la celebración de las primeras elecciones libres en algunos países como la República Democrática de Alemania, Polonia, Checoslovaquia y Hungría, estos partidos socialistas, herederos del andamiaje político del anterior régimen, fueron separados del poder. Por su parte, en países como Rumania, Bulgaria y Albania, esta clase de partidos alcanzaron la mayoría, como es el caso del Frente de Salvación Nacional de Rumania o el Partido Socialista búlgaro y el albanés (González, 1992, 211). No obstante, los partidos surgidos con ocasión de la caída de los regímenes socialistas, no contaron inicialmente con la coherencia ideológica y la visión programática requeridas para la consolidación inicial de estados sociales de derecho democráticos, toda vez que agrupaban diferentes corrientes de pensamiento con ideologías políticas divergentes, cuya única fuente real de cohesión consistía en la crítica a los remanentes del régimen socialista en decadencia (Cfr. González, 1992.)

Teniendo en cuenta que los partidos comunistas ejercían el poder en estos estados durante la era soviética, una vez se inician los procesos de democratización en la región con las subsiguientes elecciones libres, muchos de estos partidos cedieron su monopolio del poder, lo que en cierta medida condujo a la mayoría de estados a una situación de “corona vacía” (“Hollow Crown”, Weller and Bakvis, 1997. Citado en Dimitrov, 2009, 3) justo en la cima de sus modelos democráticos recientemente contruidos. De esta forma, los estados de la región se vieron en la tarea de llenar esa “corona vacía”, para lo cual debían establecer instituciones efectivas de gobierno con la capacidad de llevar a cabo las funciones

de coordinación política que, anteriormente, eran desempeñadas por los partidos comunistas (Cfr. Dimitrov, 2009, 4).

Así pues, los gobiernos surgidos a partir de las primeras elecciones libres, se vieron enfrentados a problemas derivados de su escaso poder social, económico y político real, en contraste con el que poseían sus predecesores al inicio de los regímenes comunistas en la región. Esta reducción en el poder efectivo no se debió solo al nuevo marco de legalidad construido a propósito de sus intenciones de constituir estados sociales de derecho, sino también a la reducción de sus competencias reales en la práctica (así como a la disminución de sus competencias no formales) (Cfr. González, 1992, 198).

Lo anterior, sumado al ingreso de los estados de la región a la economía de mercado, condujo a la reducción del ámbito de acción del Estado, así como a su mayor debilidad, toda vez que dicha transición hacia la economía de mercado viene implícitamente ligada al paso hacia la democracia política. En efecto, esa disminución del ámbito de competencias estatales, aparece como una necesidad para el surgimiento, supervivencia y funcionamiento de grupos sociales económicamente independientes del Estado, toda vez que “(...) la democracia política es inimaginable en un sistema en que el Estado controla la totalidad de los puestos de trabajo del país” (González, 1992, 199).

Con el paso del tiempo, si bien muchos países de Europa del Este han alcanzado cierto grado de éxito en la creación y consolidación de instituciones representativas, también es cierto que no por ello han dejado de encontrar

serios problemas a la hora de crear gobiernos efectivos, lo cual “ha sido probablemente el más importante reto con el que han tenido que enfrentarse, en sus esfuerzos para desarrollar las instituciones en sus nuevas democracias durante los últimos 25 años” (Dimitrov, 2009, 2).

Además de los respectivos problemas domésticos, los gobiernos de los estados de Europa del Este se han visto enfrentados a retos externos de gran envergadura, como ha sido, por ejemplo, la necesidad de afrontar las múltiples demandas surgidas a partir del proceso de acceso y membresía a la Unión Europea (Dimitrov, 2009, 5). Así, en su adaptación a los estándares, modelo y leyes de la Unión Europea, los estados de la región se han dado a la tarea de atender los siguientes desafíos (Dimitrov, 2009):

1. Centralización de la autoridad ejecutiva dentro del sistema político en manos del gobierno, mediante la reducción de los poderes ejecutivos de instituciones rivales.
2. Desarrollo de las capacidades para el diseño de políticas dentro del gobierno.
3. Adaptación de las instituciones gubernamentales para el acceso y membresía a la Unión Europea.

Tal como plantea Dimitrov frente al tercer desafío, se observa que las presiones derivadas de la adhesión y la pertenencia a la UE, han conducido a adaptaciones significativas en las instituciones gubernamentales de los países de la región. Estas adaptaciones han incluido la creación de personal ejecutivo dentro de las administraciones locales, dedicados específi-

camente a enfrentar los principales retos que plantea la relación con la Unión Europea. Dicho personal ejecutivo ha sido exitoso en gran medida a la hora de llevar a cabo tareas que eran de vital importancia para asegurar la adhesión a la UE, como es el caso de la incorporación del acervo comunitario (*acquis communautaire*). Sin embargo, el hecho de que dichos ejecutivos han sido, en mayor o menor grado, separados del resto de la administración, puede limitar la capacidad de los países de Europa Central y Oriental para funcionar eficazmente como miembros de pleno derecho de la Unión (Dimitrov, 2009, 20).

Con respecto a los cambios administrativos que padecieron los países de Europa Oriental al caer el régimen comunista, se podría mencionar que los esfuerzos más importantes y prioritarios se enfocaron en la estabilización macroeconómica y la privatización, medidas que fueron manejadas por el Estado Central mientras aumentaban su experiencia en dicha transición; pero como ya fue mencionado, las políticas sociales fueron relegadas a un segundo plano, razón por la que en los primeros años de transición hubo un fuerte retroceso en los indicadores de bienestar de la población (Nunberg, 1999, ix).

Es importante resaltar que la mayoría de estados que venían de antiguos regímenes comunistas, no tuvieron que crear las entidades administrativas necesarias para gobernar a partir de cero, pero si tuvieron que modificar sus instituciones, ya que las que tenían en ese momento combinaban elementos organizativos prestados de afuera, es decir, modelos administrativos recogidos de los gobiernos pre-

comunistas, aparte de desarrollos internos que se hicieron para ajustar el modelo soviético a las realidades de cada país. Entre las medidas tomadas por los gobiernos de Europa del Este para apoyar sus procesos de transición hacia modelos democráticos, es indispensable referirse a las siguientes: Primero, la realización de revisiones a las entidades del gobierno para mejorar sus procesos organizacionales y estructurales. Segundo, la toma de medidas necesarias para definir el tamaño ideal del Estado y el pago adecuado para los servidores públicos. Tercero, la toma de medidas para mejorar la productividad de los empleados y el servicio civil, teniendo como objetivo la consecución de una cierta neutralidad política (Nunberg, 1999, 3).

El centro de gobierno previo al colapso contaba con características comunes en casi todos los países de Europa Oriental, ya que estaba concentrado en el *Politburó* del Partido Comunista y el Consejo de Ministros. Aunque considerado rudimentario, politizado y atrasado, este centro de gobierno era capaz de proveer mecanismos y canales para recibir la información suficiente con el fin de tomar decisiones ejecutivas. Es por esto que en el momento en que el Partido Comunista perdió el poder como partido único, comenzaron a aparecer gran cantidad de falencias, entre las que se encontraba precisamente, la falta de información adecuada para decidir y formular políticas adecuadas, por lo que se formaron mecanismos paralelos e informales de coordinación. Estos mecanismos paralelos lograron que, en países como Hungría, se generara una mayor cantidad de resultados en manejo político de forma consensuada, al igual que de manera rápida y eficaz (Nunberg, 1999, 241).

Por otra parte, en el proceso de transición, los nuevos gobiernos procuraron en su gran mayoría, generar mecanismos para buscar la transparencia y el buen funcionamiento del gobierno, tales como auditorías a las acciones de los líderes políticos, las defensorías del pueblo y cortes constitucionales, entre otras (Hesse, 1994, 240). El objetivo de dichas acciones se enfocaba principalmente en alcanzar la legitimidad de las instituciones, así como a generar una opinión pública favorable que les permitiera lograr cierto grado de credibilidad. Los casos más importantes son los de Rumania, Polonia y Hungría, donde las nuevas cortes creadas comenzaron a controlar las acciones de la administración con medidas altamente coercitivas que apoyaban directamente la puesta en marcha de la separación de poderes que había sido abolida durante el período manejado por los comunistas. Adicionalmente, se lograron importantes cambios en las líneas de mando, especialmente las de los ministerios; entidades que anteriormente intervenían de forma directa en las actividades productivas, pero que posteriormente, con la caída de los regímenes comunistas, se vieron en la necesidad de ejercer influencia a través de la regulación indirecta, con lo que comenzó un proceso de consolidación de dichas entidades y una mejora en el tamaño de la burocracia que dejaba el anterior régimen (Nunberg, 1999, 242).

Otro desafío por el que tuvieron que pasar los países de Europa Oriental fue el de desarrollar una nueva serie de reglas inherentes al modelo moderno de servicio civil, con lo que se buscaba remplazar los sistemas corruptos plagados de ideologías, por un sistema basado en la carrera administrativa por méritos. De esta

manera se buscaba que los nuevos empleados públicos contaran con la capacidad de responder rápidamente a las necesidades y prioridades del gobierno con independencia en la toma de decisiones, al igual que lealtad con los nuevos gobiernos (Nunberg, 1999, 257).

El papel que jugó la institución estatal en el proceso de transición, incluyendo la consolidación de los procesos democráticos y las reglas de juego —lo que permitió el acceso de muchos de los países de la región a la Unión Europea en 2004— se presentará a partir del caso de Eslovenia. Por otra parte, se ilustrarán las dificultades que conlleva centrar el análisis de las transiciones de sistemas políticos y económicos comunistas, hacia regímenes capitalistas y democráticos en la categoría de Estado-nación, a partir del caso de Checoslovaquia.

IV. CASOS

El papel del Estado y de la Unión Europea en los procesos de transición: el caso de Eslovenia

Eslovenia es un caso interesante de adhesión exitosa a la Unión Europea, toda vez que dicho proceso se ha llevado a cabo de una manera considerablemente más eficiente y armónica, comparado con otros países de la región. Existen dos razones fundamentales que contribuyen a explicar dicha anexión exitosa: en primer lugar, Eslovenia fue y continúa siendo uno de los países económicamente más desarrollados de la región si se atiende a cifras como su PIB per cápita (Inotai y Stanovnik, 2004, 353). Por otro lado, esta nación contaba con unas condiciones particulares que permitieron que su transición hacia regímenes democráticos

y a economías de mercado, permitieran más adelante el cumplimiento de los requisitos de adhesión a la UE en un contexto de mayores facilidades institucionales, políticas, económicas, sociales y legales. Dichas condiciones tienen que ver con el hecho de que Eslovenia se convirtió en una nación independiente como resultado de la disolución de la antigua Yugoslavia, a diferencia de lo ocurrido con la transición de otros estados ex-comunistas, que ya existían como entidades políticas estatales determinadas durante la era soviética (Inotai y Stanovnik, 2004, 354).

Sin embargo, a pesar de ser el único miembro de la ex Yugoslavia en ser invitado a formar parte de la Unión Europea, este no fue su propósito inicial al constituirse como un Estado independiente (Inotai y Stanovnik, 2004, 354), toda vez que en aquel momento, las principales prioridades estaban relacionadas con la puesta en marcha de un aparato estatal eficiente y transparente, más que en la adhesión a una entidad supraestatal como la UE. Así, en el momento de su ingreso a la UE en el 2004, Eslovenia era el segundo país en nivel de desarrollo (según criterios estandarizados de la OECD), con un promedio de riqueza del 70% con respecto a los países de la UE, un PIB per cápita mayor al de Grecia y niveles de desempleo menores a los de Alemania y Francia, lo que lo convirtió en un candidato con un gran potencial de aportar al crecimiento económico y desarrollo de la UE (Unión Europea, Legislación 2004-2007). Sobre este punto, Inotai y Stanovnik ofrecen un detallado panorama de diversas condiciones de naturaleza económica y empresarial que influyeron directamente en convertir el ingreso de Eslovenia a la UE como

un objetivo primordial. Bástenos en este aparte señalar que una de las razones principales que condujo a Eslovenia a este proceso, tuvo que ver con la percepción generalizada de la mayoría de población eslovena, según la cual pertenecer a la UE ofrecería grandes posibilidades en materia de seguridad y defensa nacional (Inotai y Stanovnik, 2004, 354).

Este proceso exitoso de Eslovenia tanto en la conformación de una economía de mercado como en su adhesión a la UE, no puede entenderse sin dar una mirada a su historia reciente. En efecto, como se verá a continuación, parte del éxito reciente de Eslovenia desde el punto de vista social, político y económico, está directamente relacionado con sus particularidades históricas, sustancialmente diferentes a las de otros estados ex comunistas.

En el transcurso de su historia, Eslovenia se caracterizó por ser la república más occidental de las que constituían la antigua República Federal de Yugoslavia. Tras la derrota del Eje (Alemania, Italia y Japón) en la segunda guerra mundial, la mayor parte de la vieja Eslovenia volvió a manos de Yugoslavia. En 1943, se convirtió en una de las seis repúblicas constituyentes de la República Federal de Yugoslavia, bajo el control del Mariscal Tito, con organismos legislativos y de gobierno propios. El poder legislativo estaba compuesto por el Consejo Republicano, elegido por todos los ciudadanos; así como por el Consejo de los Productores, elegido entre los trabajadores y funcionarios de la industria eslovena (History, Slovenia, 2010). Sin embargo, dichos organismos no conformaban un gobierno autónomo en el socialismo de la Liga Comunista de Yugoslavia (LCY). A pesar de lo anterior, Eslovenia conservó cierto

nivel de independencia económica y cultural, adquiriendo con la Constitución yugoslava de 1974 el título de República Socialista (History, Slovenia, 2010).

En 1953, Tito, mediante una nueva Constitución, logró la creación de la República Socialista Federativa de Yugoslavia integrada por Serbia, Eslovenia, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Macedonia y Montenegro. Durante su gobierno, Tito defendió reformas del sistema económico orientadas al socialismo de mercado. Durante este período socialista, Eslovenia mantuvo un alto promedio de ingreso familiar y una fuerte población económicamente activa, no solo contando al sector rural sino al sector urbano a partir de un acelerado proceso de industrialización, lo cual posteriormente se reflejó en la construcción del Estado Social de Derecho, impulsado desde la Constitución de 1991 y, por supuesto, en el establecimiento de condiciones económicas y socio – políticas que le permitirían una transición más pacífica hacia la puesta en marcha de una economía de mercado desarrollada, atendiendo a la mayor facilidad de la implementación de reformas tendientes a la industrialización y a que dichas condiciones previas permitieron alcanzar una mayor participación del sector privado en la economía. A partir de 1980, desaparecido Tito, Eslovenia fue una de las repúblicas que empezó a cuestionar la estructura de la República de Yugoslavia, y emprendió las acciones oportunas para su separación (History, Slovenia, 2010).

Para el 25 de junio de 1991, Eslovenia y Croacia proclamaron la independencia, siendo reconocidos como Estados independientes entre diciembre de 1991 y enero de 1992 por

parte de los países de la Comunidad Económica Europea (CEE). La secesión de Eslovenia fue menos violenta y cruel que la de la mayoría de repúblicas ex yugoslavas, en parte gracias a la homogeneidad de su población (su población, que en 1991 era algo inferior a los dos millones de habitantes, es la más homogénea de las seis repúblicas, ya que alrededor del 90% de la población es eslovena (CIA, *The World Factbook*, Eslovenia, 2010), lo cual no ocurrió de forma idéntica en otros estados, como es el caso de Croacia, que para el momento de su reconocimiento como Estado independiente aún se enfrentaba a una cruenta guerra civil (Unión Europea, *Legislación 2004-2007*).

Al momento de su reconocimiento como Estado independiente, Eslovenia contaba con el control de su frontera, mantenía sus propias fuerzas armadas y emitía su moneda nacional (el tólar esloveno). Tras el repliegue de las tropas yugoslavas, el gobierno encabezado por Milán Kucan renovó las labores de reconstrucción económica, con poca intromisión del gobierno yugoslavo. En 1994, Eslovenia solicitó su asociación a la UE; solicitud que fue aprobada en mayo de 1995 pese a la oposición italiana. De esta forma, Eslovenia firmó en junio de 1996 su acuerdo de asociación, como un paso previo a su ingreso como miembro pleno en 2001. Una de las condiciones de la UE (y en particular de Italia) para lograr dicho acuerdo fue la inclusión en la Constitución eslovena de una cláusula autorizando a los extranjeros a adquirir bienes en este país (Unión Europea, *Legislación 2004-2007*).

Durante los últimas décadas, Eslovenia ha experimentado transformaciones fundamentales en su estructura económica que han

continuado desde su independencia: partiendo de una base esencialmente agrícola, se fue fortaleciendo su industria pesada (durante el período comunista), incluida la relacionada con la siderurgia y el acero (Grupo de trabajo de la Secretaría General, *Ficha temática n° 9. Eslovenia y la ampliación de la Unión Europea*). Así, bajo el régimen comunista, el PIB per cápita de Eslovenia estaba por encima de la media yugoslava, y en 1996 llegó a ser incluso el más alto dentro del conjunto de países del Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central (ALCF). Sin embargo, durante los años ochenta y noventa, la transformación de metales básicos y la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipos mostró cierto descenso al igual que su producción agraria, dando paso a un incremento de la producción en los sectores químico, eléctrico, alimentario y maderero (Grupo de trabajo de la Secretaría General, *Ficha temática n° 9. Eslovenia y la ampliación de la Unión Europea*).

Lógicamente, estas reformas fueron necesarias para lograr un mayor desarrollo económico del país, si se tiene en cuenta que “las repetidas demoras en privatizaciones, el lento y selectivo influjo de capital extranjero, y los altos costos de producción (de Eslovenia) comparados con los de República Checa, Polonia, y Eslovaquia, disminuían notablemente las ventajas competitivas de Eslovenia en la segunda mitad de los 90” (Inotai y Stanovnik, 2004, 355, traducción propia), así como las mayores ventajas competitivas de las exportaciones hacia el resto de Europa y el mundo provenientes de otros países de Europa Central (Cfr. Inotai y Stanovnik, 2004).

De esta forma, entre 1994 y 1995, Eslovenia empezó a tomar las decisiones de fondo necesarias para implementar diferentes cambios que permitieran su ingreso a la UE en un marco basado en la economía de mercado, el imperio de la ley y la propiedad privada, sin dejar de lado las preocupaciones de carácter social y ambiental (Potocnik y García, 2004, 368).

Con posterioridad a la cumbre de Copenhague de 2002, donde la UE realizó invitación formal a Eslovenia para unirse a dicha organización, el 29 de marzo de 2004 Eslovenia y otros seis países del ex bloque comunista ingresaron en la OTAN –la independencia de Eslovenia constituyó el primer paso del país hacia su integración en las estructuras europeas y euroatlánticas–. Luego de esto, el primero de mayo de 2004, se dio finalmente el ingreso de dicho Estado a la UE (Unión Europea, Legislación 2004-2007). Teniendo en cuenta los criterios de convergencia económica exigidos para su ingreso a la UE, Eslovenia para la fecha de su adhesión, redujo su déficit fiscal al 2% del PNB; su inflación a menos del 5%; y su balanza de pagos tuvo un déficit de sólo 70 millones de dólares. El tólar flotaba libremente mostrando una relativa estabilidad, apoyada en una reserva de divisas de 700 millones de dólares y cuando el desempleo llegaba al 14%, el gobierno decidió la privatización de 2.500 empresas estatales con el propósito de generar nuevas plazas laborales (Unión Europea, Legislación 2004-2007).

En la actualidad, Eslovenia se constituye como una democracia, bajo un Estado social de derecho, con una población multi-étnica y pluricultural (Haberle, 2003, 34). En el artículo 2 de la Constitución eslovena, se señala

expresamente que dicho país “es un Estado gobernado por un Estado social de derecho y es un Estado social”, regido por la constitución y el parlamento. La primera Cámara, la Asamblea Nacional, se elige cada cuatro años y está compuesta por 90 diputados. En ella, la Constitución garantiza un escaño a cada una de las minorías italiana y húngara. La segunda Cámara, el Consejo Nacional, se elige cada cinco años y está compuesta por 40 diputados procedentes de las representaciones municipales, así como de asociaciones profesionales, sociales, económicas y comerciales. No obstante, el Consejo Nacional tiene ante todo funciones consultivas, así como el derecho a presentar iniciativas legislativas (Haberle, 2003, 34). Como mostraba Haberle, la calidad de vida en Eslovenia se asemeja al nivel de vida de toda Europa, siendo rasgos característicos la presencia de una excelente atención en salud y seguridad social (Haberle, 2003, 34).

Durante la década de los noventa, a la luz de los acuerdos de inclusión europea, Eslovenia ha adaptado su legislación social a la del resto del continente europeo. La cumbre de Lisboa en el año 2000, mostró la importancia sobre la política social como un núcleo de las estrategias europeas para convertirse en la más competitiva economía dinámica, basada en el conocimiento del mundo (Avolio, 2006, 3).

Las condiciones de vida y la calidad de vida de los ciudadanos juegan un papel clave para asegurar una Unión Europea fuerte y cohesionada. Eslovenia a partir de su independencia ha trabajado para lograr que la calidad de vida de sus ciudadanos esté estrictamente ligada a las políticas sociales nacionales y de “Estado de bienestar”. Esto guarda relación

con la idea expuesta por T. H. Marshall, para quien “La política social es el uso del poder político para remplazar, sustituir, completar o modificar las operaciones del sistema económico a fin de lograr resultados que el propio sistema no alcanza” (Avolio, 2006, 3). Ciertamente, el Estado esloveno trabajó arduamente en la coordinación de las estrategias económicas y sociales desde su proceso de apertura al capitalismo, por medio de un poder legal e institucional encabezado por el Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales y el Ministerio de Salud, responsables del desarrollo de ese Estado social de derecho, la política social y la supervisión de la aplicación del sistema de seguridad social (Avolio, 2006, 4). Así, puede decirse que el tránsito hacia el capitalismo y hacia la consecución de los estándares de convergencia exigidos para el ingreso a la UE, estuvo caracterizado para el caso esloveno por una fuerte actividad del Estado en materia de dirección de la economía, con el propósito fundamental de asegurar unos altos niveles de calidad de vida a sus ciudadanos.

Ejemplo de lo anterior puede encontrarse en los servicios hospitalarios y la medicina preventiva, que ubican a Eslovenia entre las de primer nivel mundial. Dicho Estado cuenta con 62 centros de asistencia social para la población y un seguro de desempleo y de maternidad, financiado principalmente por los empleadores y empleados. Los gastos de las cargas de la familia y para la mayoría de la asistencia social y de prestaciones están cubiertos por el presupuesto estatal (CIA, *The World Factbook*, Eslovenia, 2010).

Actualmente, Eslovenia es el país más desarrollado en economía de mercado entre todos

los países ex-socialistas de Europa y se encuentra en un punto intermedio de desarrollo en comparación con los países de la Comunidad Europea (su PIB per cápita se estima en USD\$ 49.22 billones (2009 est.) (CIA, *The World Factbook*, Eslovenia, 2010)). El buen desempeño del Estado social de derecho esloveno ha sido posible gracias al crecimiento económico, pero sobre todo, a un adecuado desarrollo de las competencias de la administración pública, en conjunto con las diferentes reformas efectuadas desde la década de los años 90. No cabe duda que en ellas el papel del Estado y su aparato institucional ocuparon un lugar fundamental.

¿El Estado-nación como punto de partida para explicar el proceso de transición? El caso de Checoslovaquia

El caso de Checoslovaquia permite ilustrar los problemas de tomar la categoría del Estado-nación como eje del análisis de las transiciones políticas y sociales, pues el tipo de proceso, el compromiso de los ciudadanos e incluso el liderazgo político difirieron entre las dos zonas que conformaban el mismo país. Por tanto, para llevar a cabo un análisis juicioso del proceso de transición ocurrido en Checoslovaquia, es preciso establecer una división histórica, primero cuando se constituía como un solo país y segundo, su posterior división en dos estados.

Por un lado, los checos estuvieron sometidos durante siglos a lo que hoy se conoce como Alemania, y los eslovacos estuvieron sometidos al Imperio de Hungría (Bazant, 1993, 21). En 1918 nacieron como un país

unido, la República de Checoslovaquia, sin embargo, en 1938, Jozef Tiso, un sacerdote católico eslovaco, apoyado por el gobierno alemán inició el proceso de separación. Así, en marzo de 1939 se proclamó la independencia y se creó el Estado Eslovaco soberano en Bratislava (Bazant, 1993, 22). Durante la segunda guerra mundial, Eslovaquia apoyó al frente alemán, sin embargo, el ex-presidente de Checoslovaquia, Eduardo Benes, logró que se reconociera el territorio como un solo Estado, y en 1942 se plegó a la URSS, país que empezaba a perfilarse como vencedor. Por ello, en 1943 Checoslovaquia y la URSS firmaron un Tratado de Amistad, Alianza y no Intervención, el cual tendría una duración de 20 años (Bazant, 1993, 23).

En 1944 se inició la política de expulsión de los alemanes y la confiscación de sus bienes, además de esto, el presidente Benes firmó en octubre de 1945 un decreto que nacionalizaba más de 3000 empresas (Bazant, 1993, 27). Desde el final de la segunda guerra mundial, el partido comunista empezó a consolidarse en el papel y a implementar políticas referentes al uso de la tierra y la industria. Hay que destacar que Checoslovaquia era el país más burgués del área de influencia de la URSS, sin embargo, los comunistas tenían el control de los sindicatos, la policía y sobre los gobiernos locales, copias de los soviets (Bazant, 1993, 29).

Sin embargo, en la Conferencia de Yalta los países europeos mostraron su preocupación por la expansión soviética en Europa. Ante esto Stalin cedió y permitió que los partidos democráticos participaran en las elecciones, “Hungría y Checoslovaquia tuvieron elecciones libres en 1945 y 1946, en las cuales los

partidos comunistas obtuvieron una minoría de votos... en Checoslovaquia, el partido comunista decía estar seguro de ganar la mayoría en las siguientes elecciones libres. Pero al ver que esto no era probable, dio un golpe de Estado a fines de febrero de 1948, siempre bajo la apariencia de observar las reglas del juego parlamentario” (Bazant, 1993, 19).

Esta ambigüedad representaba para Stalin un problema, por lo que decidió la creación de la Oficina de la Información Comunista (Cominform), que proclamó como política la expansión del partido comunista en todo Checoslovaquia, por lo que inició una serie de reformas, se tomó el control de la policía y se inició una expansión de la política de nacionalización de la industria, todo en cabeza del primer ministro Gottwald, el presidente Benes no tuvo la fuerza para enfrentarse al plan del Partido Comunista y el 25 de febrero de 1948 el Partido tomó el control de Checoslovaquia (Bazant, 1993, 30), la oposición no tuvo la fuerza para mantenerse y se disolvió.

Las elecciones de 1946 también demostraron la inexistencia de una unidad nacional en el seno de Checoslovaquia. Las elecciones –que perdieron los comunistas– las ganaron los partidos regionales, es decir, los checos votaron por partidos checos y los eslovacos por los partidos de sus regiones. Esto no era más que una muestra de la asimetría institucional al interior del Estado (Hilde, 1999), donde los checos tenían la mayoría, los edificios de gobierno se encontraban en Praga y esta ciudad tenía mucha mayor importancia política que Bratislava (Pehe, 2004). A su vez, los eslovacos contaban con poder de veto sobre las decisiones legislativas, aunque durante el período comunista esta

era una prerrogativa puramente formal, pues en realidad era el partido comunista quien tenía la capacidad de toma de decisiones.

Las diferencias al interior del país entre las facciones checas y eslovacas no se daban solamente en términos institucionales. Los medios de comunicación eran regionales y existía muy poco acceso a los periódicos de la otra región. Sin embargo, la petición eslovaca de mayor autonomía, lo que a la larga llevó a la división de Checoslovaquia en dos países, no tenía el soporte popular suficiente. Hilde (1999) muestra que incluso después de que la separación fue efectiva, en marzo de 1993, el 50% de la población eslovaca respondía que hubiese votado en contra de la separación si le hubiesen preguntado. Esto puede deberse a que los residentes, más que identificarse con un país específico, lo hacían con el espacio que habitaban, y en él convivían checos y eslovacos en la cotidianidad (Stoklosa, 2004).

Más que demandas secesionistas, los eslovacos tenían una postura que exigía mayor autonomía, en gran medida para eliminar el centralismo impuesto desde afuera en la época comunista (Hilde, 1999). Con la invasión a Checoslovaquia en 1968 —después de la famosa primavera de Praga— por parte de la URSS, se reversaron muchas de las reformas llevadas a cabo entre 1953 y 1968, incluyendo la libertad de prensa y un intento de descentralización política y económica (Bazant, 1993). Estas reformas fueron posibles gracias al cambio de dirigentes,

tanto en la URSS —debido a la muerte de Stalin— como en Checoslovaquia. Se creó entonces un ambiente de “desestalinización”, que progresó con más prisa en Eslovaquia que en el territorio checo. Este proceso se evidencia en el ascenso de Alexander Dubcek, joven obrero fuera de la tradición de los anteriores líderes, por esa misma vía los literatos propugnaban por análisis sociales fuera del marxismo y en 1964 se creó la Sociedad Sociológica Checoslovaca (Bazant, 1993, 36). Todos estos eventos terminaron con el evento conocido como la Primavera de Praga⁶, en 1967 figuras como Kundera y Havel pedían la libertad para el arte, que trascendió en el clamor por la libertad política y así el levantamiento estudiantil fue aplastado por el gobierno checoslovaco, sin embargo, dejó un precedente sobre el descontento social frente al régimen.

Aunque tradicionalmente se analiza Checoslovaquia en términos de las dos facciones, al interior de los territorios checos también había diferencias, por cuanto la región de Moravia —que hace parte de los territorios checos— se encontraba en desigualdad de condiciones frente a la región de Bohemia, teniendo una estructura económica mucho más parecida a la de Eslovaquia. En efecto, después de la caída del comunismo, entre el 80 y el 90 % de la inversión extranjera directa que llegaba a Checoslovaquia en realidad iba dirigida a Bohemia (Hilde, 1999, 656). De esta manera, cuando se presentó la posibilidad de transformar la Fede-

⁶ Es importante recordar que en 1848 en Praga se dio un levantamiento contra el imperio austríaco de los Habsburgo, esta ciudad tiene un valor simbólico no solo en la independencia checa, sino en la historia de las transiciones de todos los países que estaban bajo las directrices soviéticas.

ración en una Confederación, los movimientos políticos de Moravia impulsaron la cuestión de crear una federación tripartita Bohemia, Moravia y Eslovaquia (Hilde, 1999). Sin embargo, a diferencia de los eslovacos, los habitantes de Moravia sí se sentían identificados con el Estado checo, por lo que el movimiento no tuvo mayor fuerza.

Así, el proceso de transición política del autoritarismo comunista a la democracia, así como del socialismo al capitalismo, estuvo fuertemente marcado por las disputas alrededor de la autonomía eslovaca y del posible funcionamiento de un Estado federal. La consolidación de la constitución, así como el cambio de nombre del país fueron asuntos que más que inspirar una visión de futuro o de simple cambio respecto al régimen anterior, implicaron la posibilidad de modificar las relaciones de poder y la visibilidad, tanto hacia el interior del país como hacia el exterior, por parte de los dirigentes eslovacos. Otros elementos, como el manejo de la política económica más conveniente según las estructuras productivas de cada una de las regiones, fueron fundamentales a la hora de las peticiones de autonomía por parte de los territorios eslovacos (Hilde, 1999).

Dentro de este último punto se encontraban las razones para hacer parte de la Unión Europea. Si bien Checoslovaquia contaba con un acuerdo comercial con la UE (Laursen, 2005), en términos económicos para los territorios checos eran mucho más importantes los mercados de Europa occidental, por cuanto sus principales renglones de exportación eran bienes de consumo, especialmente textiles, mientras que la estructura productiva de las regiones eslovacas estaban más orientadas a la

industria pesada y a las armas, cuyo comercio tenía serias restricciones en Europa desde el final de la guerra (Hilde, 1999).

Por otra parte, la idea de pertenecer a Europa también aparecía diferente en los imaginarios checos y eslovacos. Para los movimientos autonomistas eslovacos que se encontraban en medio de la lucha por la igualdad de representación frente a las autoridades de la federación, la idea de una Eslovaquia representada en condiciones de igualdad ante la UE era ciertamente bastante atractiva, e incluso se presentaba como una “visión de futuro Eslovaquia con su propia silla y su propia estrella en la Unión Europea” (Hilde, 1999, 653). Por su parte, para los checos pertenecer a la UE significaba reafirmar su pertenencia a Europa, sin embargo, el hecho de haber “perdido” a Eslovaquia implicaba “que la República Checa fuera vista como una Checoslovaquia truncada, y el estatus internacional del país disminuyera” (Pehe, 2004, 3).

No obstante, en términos del proceso de ingreso a la Unión Europea, la división de Checoslovaquia en dos países independientes no alteró las negociaciones. Por el contrario, pudo haber facilitado las cosas en la medida en que en 1991 un reporte de la Comisión Europea, encargada de analizar las posibilidades de adhesión de nuevos miembros a la UE, reportó que en Checoslovaquia la democracia era débil, mientras que el análisis de los dos países por separado mostraba una coherencia interna mucho mayor, reconociendo que el avance checo era mayor en 1993. Sin embargo, para 1999, un nuevo reporte de la comisión recomendó iniciar negociaciones en el año 2000 con cinco países, entre los cuales se encontraba Eslova-

quia, más no la República Checa (Laursen, 2005). Finalmente, los dos países obtuvieron el ingreso en el 2004, cumpliendo con la negociación de los 31 capítulos acordados al mismo tiempo –Eslovenia también cumplió con las negociaciones de los capítulos en condiciones muy parecidas– (Laursen, 2005, 15).

De esta manera, analizar el proceso de transición de Checoslovaquia a partir de la categoría de Estado-nación muestra los procesos reales que se dieron a nivel local, y que resultaron en últimas en la creación de dos unidades políticas claramente diferenciadas.

CONCLUSIÓN

Como se ha mencionado, al referirse a Europa Oriental, rápidamente viene a la mente la imagen de los países que conformaban el “Bloque del Este”, así como la idea de una región no solo con una gran diversidad étnica, cultural, lingüística y diversos grados de desarrollo económico, sino también con un pasado reciente marcado por la herencia de la II guerra mundial y la guerra fría.

Sin embargo, uno de los objetivos iniciales del presente trabajo consistía precisamente en poner en evidencia como la homogenización de características diversas en torno a una categoría específica o unidad de análisis, como es en este caso el concepto de “Europa Oriental”, despierta múltiples polémicas y contradicciones que ponen en duda el empleo de dicha categoría. En efecto, autores como Jhon Agnew se refieren a la forma como los espacios geográficos se han reducido al empleo de categorías generales que actúan como contenedores de sociedades con determinadas

características (Agnew, 2005, 90). Así este autor menciona la tendencia a “(...) *esencializar* lugares, es decir, a identificar una peculiaridad para caracterizar una unidad espacial particular” (Agnew, 2005, 90).

En el camino a la conformación de estados sociales de derecho, y hacia el fin de la guerra fría, muchos de los países a los que se hizo referencia se encontraron con la necesidad de reformular muchas de las premisas básicas que sus sistemas políticos, económicos y sociales habían heredado de los regímenes socialistas que los habían gobernado durante décadas. Este proceso no ocurrió de forma inmediata y mucho menos idéntica para los estados; se vio rodeado de múltiples dificultades cuyas consecuencias se sienten incluso hoy en día. Como muestra Carmen González, la consolidación de la democracia y del Estado social de derecho fue un proceso complejo, y más si se tiene en cuenta que:

“[E]l imperio de la discrecionalidad política que era el socialismo real no puede ser sustituido en cuestión de meses por el imperio de la ley, a pesar de que todos los Parlamentos de la zona trabajan a un ritmo febril para crear un nuevo marco jurídico. En el intervalo actual, en que las estructuras de autoridad antigua ya no funcionan y las nuevas no se han desarrollado por completo, el caos, la imprevisibilidad y la ingobernabilidad son la norma” (González, 1992, 199).

Al dar una mirada a las transiciones en los modelos económicos que acompañaron a los estados a los que se ha hecho referencia, salta a la vista que “[L]o que les interesaba a los países del este europeo, debido a la existencia de sus economías socialistas ineficaces y centraliza-

das, no era reformar el sistema comunista sino encontrar la forma de abandonarlo y proceder con una transición hacia algún tipo de economía de mercado” (Alcántara, 1995, 214). Resaltando algunos de los argumentos expuestos anteriormente, es necesario mencionar que esta forma de abandono no fue homogénea en todos los países de Europa Oriental. Por el contrario, algunos países comenzaron este proceso antes de la caída del muro de Berlín, mientras que otros no lo iniciaron sino desde dicho momento histórico y la disolución de la URSS.

Por último, debe destacarse que el cambio de modelo se vio influido por variables concernientes a las estructuras económicas industriales vigentes al momento del tránsito, los conflictos étnico-culturales persistentes, el tipo de liderazgo, el tratamiento institucional de las diferencias y pluralidades, entre otros, todo lo cual influyó en la posibilidad de crear libertades individuales y aparatos sociales que aseguraran la dignidad de la vida mediante la provisión de bienes públicos. Estos mismos factores explican las diferencias que existen entre los países a la hora de estudiar sus procesos de conformación y consolidación no solo de instituciones democráticas, sino del Estado social de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- Agnew, J. (2005). *Geopolítica: una revisión de la política mundial*. Madrid, Trama Editorial.
- Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Avolio, C. (2006). “Welfare in the Mediterranean Countries, Slovenia”. Centre for Administrative Innovation in the Euro-Mediterranean Region, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAIMED/UNPAN018930.pdf> (Consulta realizada el 14 de noviembre de 2003).
- Barany, Z. (2000). “Politics and the Roma in state-socialist Eastern Europe”. *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 33, pp. 421-437.
- Barbé, E. (2005). “Identidad y frontera en Europa: los veinticinco y sus vecinos”, en Pérez Vera, E. y Rodríguez Carrión, A. (eds.). *Soberanía del Estado y derecho internacional* (pp. 199-218). Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Bazant, J (1993). *Breve historia de Europa Central (1938-1993)*. México, El Colegio de México.
- Bruszt, L, y Stark, D. (1991). “Remaking the political field in Hungary: from the politics of confrontation to the politics of competition”. *Journal of International Affairs*, vol. 45, No. 1.
- CIA, *The World Factbook*, en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (Consulta: 14 de noviembre de 2010).
- CIA, *The World Factbook*, Eslovenia, en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/si.html> (Consulta: 13 de noviembre de 2010).
- Clemens, W. (2010). “Ethnic peace, ethnic conflict: Complexity theory on why the Baltic is not the Balkans”. *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 43, pp. 245-261.
- Dabrowski, M. (1996). “Different Strategies of Transition to a Market Economy”. *Policy Research Working Paper 1579*. Washington D.C., World Bank
- Dimitrov, Vesselin. (2009). “Political transitions in Central and Eastern Europe: domestic and external dimensions”. Instituto Portugués de Relaciones

- Internacionales. Universidad de Lisboa. Working Paper No. 43.
- Enciclopedia Británica. Slovenia. Consulta realizada 13 de noviembre de 2010, en <http://www.britannica.com/bps/search?query=Slovenia+>
- European Commission Enlargement (2010). *Phare Program*, en http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/index_en.htm (Consulta: 22 de diciembre de 2010).
- Fazio, H. (1994). *Después del comunismo. La difícil transición en Europa Central y Oriental*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, IEPRI, Tercer Milenio Editores.
- García - Pelayo, M. (1987). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza Editorial, S.A.
- Göncz, K. y Geskó, S. (1997). "Ethnic Minorities in Hungary: Democracy and Conflict Resolution". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 552, pp. 28-39.
- González, C. (1992). "Las transiciones a la democracia en Europa del Este: un análisis comparado". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 78, octubre-diciembre 1992.
- Haberle, P. (2003). *El Estado constitucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo Editorial.
- Haggard, H. y Kaufman R. (2008). *Development, Democracy, and Welfare States*. Princeton, Princeton University Press.
- Hesse, J. (1994). *Transformation to Modernization: Administrative Change in Central and Eastern Europe*. Londres, Blackwell Publishers.
- Hilde, P. (1999). "Slovak Nationalism and the Break-Up of Czechoslovakia", *Europe – Asia Studies*, vol 51, No. 4, junio, pp. 647-65.
- Historia de Eslovenia, Página Oficial Gobierno Esloveno, en, <http://www.slovenia.si/history> (Consulta: 13 de noviembre de 2010).
- Hobsbawm, E. (1995). *Historia siglo XX*. Barcelona, Editorial Crítica.
- Inotai, A. y Stanovnik, P. (2004). "E.U. Membership: Rationale, costs, and benefits", en *Slovenia. From Yugoslavia to the E.U.* Washington D.C., editores: Mojmir Mrak, Matija Rojec y Carlos Silva - Jáuregui. The World Bank.
- Kundera, M. (1984). "Un occidente secuestrado o la tragedia de Europa Central". *Letras Libres*, en convenio con *Le Débat*, marzo de 1984, pp. 6-12.
- Laursen, F. (2005). "The Eastern Enlargement of the EU: Why and How Far?", Jean Monnet/Robert Schuman *Paper Series*, vol. 5 No. 29, agosto.
- Lavigne, M. (1995). *Socialismo al mercado: la difícil transición económica de la Europa del Este*. Madrid, Ediciones Encuentro.
- Legislación Europea, Página Oficial de la UE, en http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50017_es.htm (Consulta realizada el 13 de noviembre de 2010).
- McGregor, J. (1996). "Constitutional Factors in Politics in Post-communist Central and Eastern Europe". *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 29, pp. 147-166.
- Military History of Slovenians, en, <http://theslovenian.com/svajncer.pdf> (Consulta realizada 13 de noviembre de 2010).
- Naciones Unidas. División de Estadística. Consulta realizada el 12 de noviembre de 2010, en <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#europe>
- Nunberg, B. (1999). *The State after Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*. Washington D.C., The World Bank.

- Organization for Economic Cooperation and Development. (2001). *OECD Territorial Reviews: Hungary*. París, OECD Publications.
- Pehe, J. (2004). The Split of Czechoslovakia: A Defeat or a Victory? , The abstract of a talk at the conference on “Czech and Slovak ‘Roads to Europe’ 1989-2004”, CERI, París, 8 November. En: <http://www.pehe.cz/prednasky/2004/the-split-of-czechoslovakia-a-defeat-or-a-victory> (Consultado: 27 de enero de 2011).
- Pérez, G. (1999). *Crisis, revolución y transición en la Europa del Este*. Barcelona, Ariel.
- Potůček, Iveta y Radičová. Splitting. Welfare State: the Czech and Slovak Cases, en <http://uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/Albert/potucek/Splittingwelfare.pdf> (Consulta realizada el 20 de noviembre de 2010).
- Potočník, J. y García, J. (2004). “Slovenia’s road to membership in the European Union”, en *Slovenia From Yugoslavia to the E.U.* Washington D.C., Editores: Mojmír Mrak, Matija Rojec y Carlos Silva - Jáuregui. The World Bank.
- Rabibowska, M. (2009). “The ghosts of the past: 20 years after the fall of communism in Europe”. *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 42, pp. 165-179.
- Šabič, Z. y Brglez, M. (2002). “The national identity of post-communist small states in the process of accession to the European Union: the case of Slovenia”. *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 35, pp. 67-84.
- Stoklosa, K. (2004). “Identidad regional vs. Identidad nacional: dos regiones fronterizas de Europa Oriental durante el siglo XX”, Ponencia presentada en el VII Congreso da Asociación de Historia Contemporánea, Santiago de Compostela-Ourense, 21-24 de septiembre.
- Talavera, P. (1999). “El valor de la identidad nacional”. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, Núm. 2.
- UNICEF. (1999). *Generation in Jeopardy: Children in Central and Eastern Europe*. New York, Unicef Printing.
- Unión Europea. Países Europeos, Eslovenia, en http://europa.eu/abc/european_countries/eu_members/slovenia/index_es.htm (Consulta: 12 de noviembre de 2010).
- Yunez, S. (2005). *Estado social de derecho. Estructura crítica y prospectiva*. Bogotá, Universidad Autónoma de Colombia.

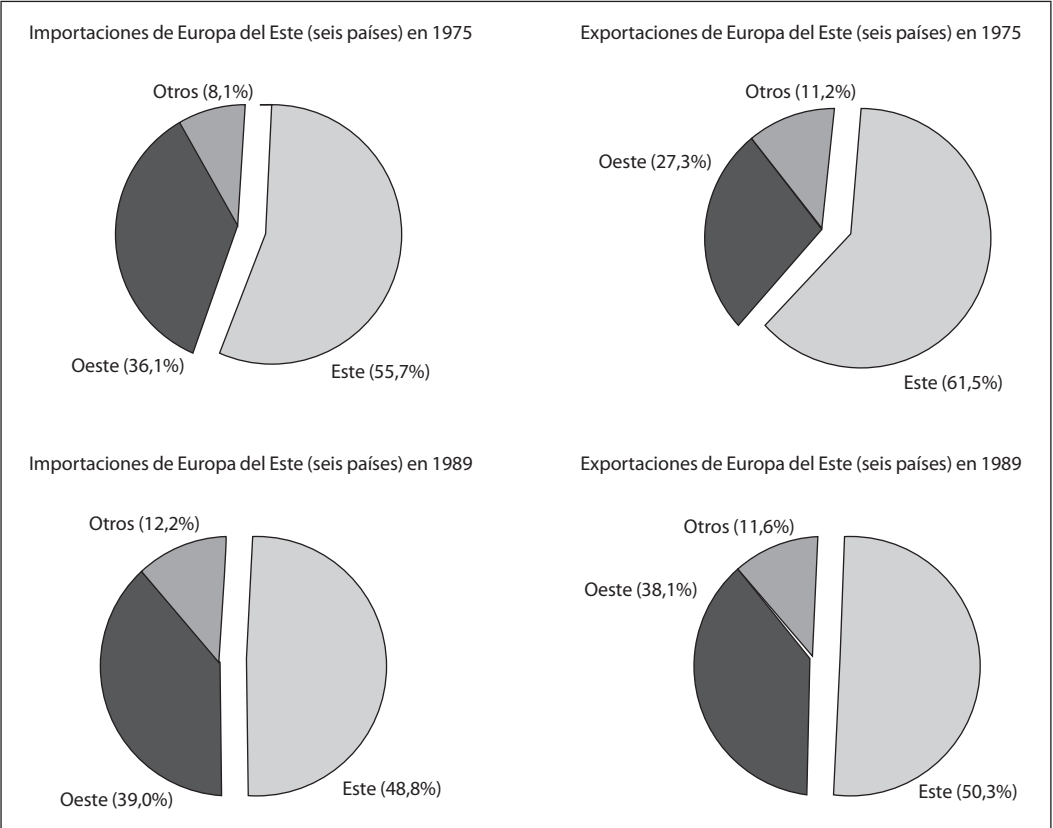
ANEXOS

TABLA 1: CRECIMIENTO ECONÓMICO EN ALGUNOS PAÍSES DE EUROPA DEL ESTE ENTRE 1950 Y 1980

País	1950-1955	1956-1960	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980
Bulgaria	15,6	11,7	7,7	10,4	9,1	6,9
Checoslovaquia	9,6	7,9	1,6	7,9	6,1	3,9
Hungría	6,4	6,8	4,4	7,8	7,1	3,0
Polonia	10,2	7,5	6,9	6,7	11,9	1,3
Rumania	18,8	7,5	10,9	9,0	14,4	8,1
Promedio	12,1	8,3	6,3	8,4	9,7	4,6

Fuente: Haggard, S y Robert Kaufman (2008). *Development, Democracy and Welfare States*. p. 154.

GRÁFICO 1: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE LOS PAÍSES DE EUROPA DEL ESTE (1975- 1989)



Fuente: Lavigne, Marie (1995). *Del socialismo al mercado: la difícil transición económica de la Europa del Este*. Madrid, Ediciones Encuentro, p. 99.

TABLA 2: POLÍTICA SOCIAL EN EUROPA DEL ESTE (2005)

País	Pensión	Salud	Salvaguardas sociales
Polonia	Privatización moderada --> Estado mantiene garantías y cobertura	Garantizada universalmente, aunque hay opciones de medicina prepagada	Seguro de desempleo, vejez, discapacidad, licencias de maternidad.
Hungría	Privatización moderada --> Estado mantiene garantías y cobertura	Garantizada universalmente, aunque hay opciones de medicina prepagada	Seguro de desempleo, vejez, discapacidad, licencias de maternidad.
República Checa	Pensiones dirigidas totalmente por el Estado	Privatización fallida en 1992--> regresan a modelo manejado enteramente por el Estado	Ingreso mínimo garantizado, licencias de maternidad extensivas.
Eslovaquia	Privatizado en 2002	Privatizado en su mayoría	Ingreso mínimo garantizado, licencias de maternidad extensivas.
Bulgaria	Privatización moderada --> Estado mantiene garantías y cobertura	Garantizada universalmente, aunque hay opciones de medicina prepagada	Ingreso mínimo garantizado, licencias de maternidad extensivas.
Rumania	Se trató de privatizar en 1999 con poco éxito --> Estado mantiene garantías y cobertura	Garantizada universalmente, aunque hay opciones de medicina prepagada	Seguro de desempleo, vejez, discapacidad, licencias de maternidad.

Fuente: Haggard, S y Robert Kaufman. (2008). *Development, Democracy and Welfare States*, p. 342.

TABLA 3: COMPOSICIÓN ÉTNICO-CULTURAL DE ALGUNOS ESTADOS DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL DE FINALES DE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA Y 2008

País	Etnias (% de part. en la población)	Año
Polonia	Polacos (97.6%), ucranianos (0.6%)	2008
República Checa	Checos (81.2%), moravos (13.2%), eslovacos (3.1%), polacos (0.6%), alemanes (0.5%), otros (1.4%).	2008
Eslovaquia	Eslovacos (85.7%), húngaros (10.6%), gitanos (1.6%), checos (1.1%), rupenos (0.3%), ucranianos (0.3%)	2008
Hungría	Húngaros (92%), gitanos (3%), alemanes (1%), eslovacos (1%), judíos (1%)	2008
Bulgaria	Búlgaros (83.2%), turcos (9.4%), gitanos (3.6%), otros (1.3%)	2008
Rumania	Rumanos (90.7%), húngaros (7.2%) y otros (2.1%)	2008
Ucrania	Ucranianos (72%), rusos (22%), bielorrusos (1%), moldavos (0.6%)	1989
	Ucranianos (64.7%), rusos (32.8%), judíos (0.7%), moldavos (0.6%), tártaros (0.4%), bielorrusos (0.3%)	2008
Belarús	Bielorrusos (78%), rusos (13.2%), ucranianos (3%), polacos (2%)	1989
	Bielorrusos (65.5%), rusos (31.9%), ucranianos (1.3%)	2008
Moldova	Moldavos (64.5%), ucranianos (14%), rusos (13%), gagauses (3%)	1989
Estonia	Estonios (65%), rusos (30%)	1989
	Estonios (65.2%), rusos (28.1%), ucranianos (2.5%), bielorrusos (1.5%), finlandeses (0.9%)	2008

País	Etnias (% de part. en la población)	Año
Letonia	Letones (54%), rusos (33%), bielorrusos (5%)	1989
	Letones (55.7%), rusos (32.3%), bielorrusos (3.4%), ucranianos (2.9%), polacos (2.2%), lituanos (1.3%)	2008
Lituania	Lituanos (80%), rusos (9%), polacos (7%)	1989
	Lituanos (81.6%), rusos (8.2%), polacos (6.9%), bielorrusos (1.5%), ucranianos (1%)	2008
Yugoslavia	Serbios (36.3%), croatas (19.8%), musulmanes (8.9%), eslovenos (7.8%), albaneses (7.7%), macedonios (6%), montenegrinos (2.6%), húngaros (1.9%)	1988
Eslovenia	Eslovenos (90.5%), serbios (2.2%), croatas (2.9%)	1988
	Eslovenos (87.8%), serbios (2.4%), croatas (2.8%), bosnios-musulmanes (1.4%), húngaros (0.4%)	2008
Croacia	Croatas (75.1%), serbios (11.5%)	1988
	Croatas (78.1%), serbios (12.1%), musulmanes (0.9%), húngaros (0.5%), eslovenos (0.5%)	2008
Bosnia - Herzegovina	Musulmanes (39.2%), serbios (32.2%), croatas (18.4%)	1988
	Bosnios (44%), serbios (31%), croatas (17%), otros (8%)	2008
Montenegro	Montenegrinos (68.5%), musulmanes (13.4%), albaneses (6.5%) y serbios (3.3%)	1988
Macedonia	Macedonios (67%), albaneses (19.6%) y serbios (2.3%)	1988
	Macedonios (66.5%), albaneses (23%), turcos (4%), gitanos (2%) y serbios (2%)	2008
Serbia	Serbios (85.4%)	1988
	* Serbios (62.6%), albaneses (16.5%), montenegrinos (5%), húngaros (3%), bosnios-musulmanes (3.2%), gitanos (1.4%), croatas (1.1%)	2008
Kosovo	Albaneses (77.5%), montenegrinos y serbios (14.9%)	1988
Vojvodine	Húngaros (21.7%), serbios (55.8%), croatas (7.1%)	1988

* Se incluye Serbia y Montenegro.

Fuente: Fazio (1994) y Centro de Estudios de Europa Central y Oriental (CAEECO), <http://www.caeco.com.ar/informacion.htm#checa> (Consultada: 15 de noviembre de 2010).

Capítulo

2

AMÉRICA

"Gobierno de Barack Obama: una explicación desde el institucionalismo"

Javier Garay

EUROPA

"Alemania: continuidad, rupturas y desafíos de su política exterior desde 1990"

Martha Lucía Quiroga Riviere

ÁFRICA

"República Democrática del Congo: ¿El campo estéril de los olivos?"

Adriana María Ramírez López

Gobierno de Barack Obama: una explicación desde el institucionalismo*

Javier Garay

Maestría del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo

Universidad Externado de Colombia

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

INTRODUCCIÓN

Al haber transcurrido más de dos años como presidente de los Estados Unidos, Barack Obama ha demostrado una gran capacidad de liderazgo al interior de su partido y una decisión inquebrantable en la implementación y ejecución de sus propuestas de campaña. Con este panorama, se podría esperar que su papel como líder de la superpotencia fuera bien recibido, tanto por sus connacionales como por el resto del mundo.

No obstante, esto no ha sido así. Por el contrario, lo que se ha hecho evidente es la existencia de una brecha entre la popularidad del presidente al interior de su país y la que

detenta en el plano internacional. Según los resultados de Gallup, los estadounidenses tienen un porcentaje de aprobación del gobierno Obama de alrededor del 45% y uno de desaprobación del 47%¹. Por su parte, en diferentes partes del mundo, las tasas de aprobación superan el 50% e, incluso, en algunos países llegan al 70%².

La diferencia planteada se ha reflejado mejor en las primarias que se han adelantado en diversos estados de los Estados Unidos. De igual forma, en la aparición (;reaparición?) de ciertos movimientos que, como el *Tea Party*³, plantean una defensa de los principios e ideas de la derecha más recalcitrante y conservadora de los Estados Unidos. Así, este movimiento de

* Artículo recibido el 30 de junio de 2011. Aprobado el 17 de agosto de 2011.

¹ Datos tomados de: www.gallup.com (Consultado el 16 de noviembre de 2010). Debe resaltarse que estos datos sufrieron un cambio como resultado de la muerte de Osama Bin Laden en mayo de 2011. Sin embargo, la tendencia de desaprobación se ha mantenido casi constante.

² Ver los resultados por países en <http://www.gallup.com/tag/US%2bLeadership%2bApproval.aspx> (Consultado el 16 de noviembre de 2010).

³ El *Tea Party* es un movimiento conformado por grupos antigobierno que defienden ideas desde la derecha religiosa hasta el libertarismo, pasando por la defensa de la segunda enmienda y la búsqueda de la reducción de los impuestos. Para mayor información ver www.teapartypatriots.org

derecha ha logrado llamar la atención —y ganar la representación— de estados como Arizona o Delaware. Además, ha emulado el pasado de la defensa y conquista de espacios de minorías como los afroamericanos en la postulación de sus actividades y propuestas⁴.

Esta diferencia puede ser interpretada desde dos puntos de vista. Por un lado, este hecho puede contribuir a la visión que se tiene de los Estados Unidos como una sociedad y una cultura conservadoras y con bajos niveles de educación. Desde esta perspectiva, los bajos niveles de popularidad del presidente Barack Obama al interior de los Estados Unidos supondrían un reflejo de las opiniones basadas en el desconocimiento del *average Joe*, ese ciudadano del promedio, con bajos niveles de educación (en términos de calidad) y con una visión arrogante y desinteresada frente a su realidad doméstica y al papel de su país en el escenario internacional. No obstante, esta visión tendría que explicar por qué, si bien existe una parte importante del electorado que está en contra de las posiciones y política de Obama, otros movimientos lo apoyan, si también forman parte de la misma sociedad y cultura. De igual manera, no respondería por qué existen divergencias en los grupos de inmigrantes ante las decisiones del actual gobierno en la Casa Blanca.

Desde otro punto de vista, ese desfase en la apreciación del actual gobierno puede ser una expresión más de las diferencias entre la sociedad estadounidense y la mayoría de so-

ciedades del resto del mundo con respecto a la concepción que la primera tiene frente a temas tan disímiles como la función del Estado, el individualismo, las desigualdades económicas, el poder, entre otras. Para esta posición, lo que sucede al interior de los Estados Unidos no tiene que ver con los bajos —o altos— niveles de educación de la población, sino con la actitud que tienen diferentes grupos dentro de la sociedad frente a las decisiones que toman sus representantes y frente a la idea de lo *que debe* o no hacer el Estado. En este sentido, esta visión permite, además, comprender el porqué de la creciente radicalización de la sociedad estadounidense entre la derecha y la izquierda y, por lo tanto, las razones que podrían explicar los pocos canales y puentes de comunicación entre las dos posturas.

En este orden de ideas, este artículo parte de esta discusión en la comprensión de lo que sucede en la actualidad en los Estados Unidos. ¿Cómo explicar que la sociedad *beneficiaria* de las políticas propuestas e implementadas por el presidente Obama sea precisamente la que considera que él está haciendo un mal trabajo?

Para responder a esta pregunta, se parte de la hipótesis de que, a pesar de la visión que se tenga en el resto del mundo sobre la conveniencia de las decisiones adoptadas por el actual huésped de la Casa Blanca, la mayoría de estas chocan con la realidad cultural y social de gran parte de los estadounidenses en cuanto a su concepción de lo que debe ser la organiza-

⁴ En marzo de 2010 se llevó a cabo una gran concentración de grupos de derecha y libertarios en el *Mall* en Washington, D.C. para demostrar el rechazo a las decisiones adoptadas por el presidente Barack Obama.

ción política y el papel del Estado frente a los individuos. Esto, a su vez, ha llevado —y seguirá haciéndolo— a una mayor radicalización de la sociedad estadounidense entre la izquierda y la derecha y, además, a un alejamiento frente a las funciones del Estado que originalmente fueron planteadas en los documentos fundacionales de los Estados Unidos.

Para demostrar esta visión, en una primera parte se hará una breve descripción de la teoría institucionalista de Douglass North como marco teórico. Después, se hará una reflexión sobre las características culturales y sociales propias de los Estados Unidos, junto con las instituciones que surgieron como reflejo de ellas. En un tercer apartado, se plantearán las decisiones que ha adoptado el gobierno Obama y cómo estas se alejan de esas realidades domésticas. Posteriormente, se describe la respuesta de los diversos grupos de derecha y cómo esto representa una mayor radicalización social de los Estados Unidos. Por último, se aportan unas conclusiones sobre el futuro de los Estados Unidos ante la realidad descrita.

1. CULTURA, SOCIEDAD E INSTITUCIONES: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA

Desde el enfoque institucionalista, se considera que las normas y reglas del juego de las dife-

rentes sociedades, sobre todo, de las sociedades que disfrutan de éxito económico, se basa en la coincidencia entre las características culturales de esa sociedad y las normas tanto formales como informales⁵.

Las primeras son aquellas normas sociales que son aceptadas por la costumbre. Estas comprenden las acciones, actitudes o comportamientos de los individuos dentro de la sociedad e implican, cuando son incumplidas, sanciones morales o de no pertenencia al grupo social. Un ejemplo de estas normas informales son las actitudes sociales frente a la interrelación más allá de los lazos de familia. Algunas sociedades privilegian la interrelación al interior de las familias, mientras que otras lo hacen frente a los grupos impersonales en los que no existen lazos de consanguinidad o de afinidad familiar. En este último caso se privilegia, por ejemplo, el concepto de la reputación dentro del mercado, lo que facilita la integración de los individuos dentro de la sociedad o del mercado⁶.

Las segundas, las normas formales, son aquellas pautas o comportamientos que se han convertido en regulaciones implementadas desde el Estado como una forma de sancionar o de alentar comportamientos sociales desde una perspectiva impersonal, universal y obligatoria⁷. Estas implican sanciones monetarias

⁵ Para una explicación sencilla sobre el papel de las instituciones y su impacto en términos económicos, ver: North, Douglass. (1993). *Instituciones, cambio institucional, y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

⁶ Para más ejemplos, ver: North, Douglass. (2007). *Para entender el proceso de cambio económico*, Colombia, Editorial Norma.

⁷ Sobre una discusión de la ley y de sus características, ver: Hayek, Friedrich. (1996). *Los fundamentos de la libertad*, Barcelona, Folio.

o penales. En este sentido, las normas formales están encarnadas en las constituciones nacionales, en las leyes, en los decretos y demás normatividades que, desde el Estado, son generalizadas a toda la sociedad⁸.

No es necesario, afirma North, que primero se determinen las instituciones informales para pasar a las formales ni viceversa⁹. Esto es, en el institucionalismo no se ha establecido si primero se da lugar a la creación de la cultura o de los comportamientos sociales para luego pasar a la concreción de normas. Tampoco se ha establecido si las normas o regulaciones generales pueden dar lugar a la creación de cambios culturales. Una implicación de esta carencia teórica es que no se ha profundizado en la forma como las instituciones se pueden *reformular* para favorecer los procesos de desarrollo económico¹⁰.

Sin embargo, la teoría ha logrado establecer que, para que una sociedad tenga éxito económico, ambos conjuntos de instituciones deben estar íntimamente relacionadas¹¹: el Estado no puede imponer normas que no tengan nada que ver con la cultura, los comportamientos sociales y las estructuras adaptadas por el

grupo social¹². Una sociedad que presente este desfase, entre otros efectos, genera desincentivos en el mercado, asociados a los incrementos en los costos de transacción; costos que lesionan el desempeño económico¹³.

Los costos de transacción son aquellos que resultan de las actividades de intercambio económico. Tienen que ver con el acceso de los agentes a la información, con los procedimientos para el reconocimiento de los contratos, con las facilidades para el cumplimiento de los mismos, entre otros. Como es evidente, entre menores sean estos costos, mayor será, por un lado, la transparencia en la información entre los agentes y, por otro, las ganancias obtenidas de los intercambios. Por esta razón, se afirma que al ser altos, se lesiona el desempeño económico de las sociedades.

Esta última consecuencia se debe a que el conjunto de instituciones formales o informales ha sido desarrollado por los diferentes grupos humanos con el fin de comprender aquellos fenómenos que están por fuera de las posibilidades de la acción humana¹⁴. Así, la economía institucional explica cómo las instituciones tienen un gran papel en la disminución de aquellos

⁸ *Ibid.*

⁹ Esta discusión se hace en el texto North, Douglass, *Op. cit.*

¹⁰ Esto forma parte del actual proyecto de investigación, más amplio, del autor de este documento.

¹¹ Esta es la conclusión principal de texto North, Douglass, *Instituciones...* *Op. cit.*

¹² Frente a este tema, diferentes autores han hecho referencia a la necesidad de que la ley sea un reflejo de la sociedad y no al contrario. Uno de esos autores es De Soto, Hernando. (2000). *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Nueva York, Basic Books.

¹³ Aunque esta no es la única fuente a través de la cual se incrementan los costos de transacción, sí es una de ellas. Ver North, Douglass, *Op. cit.*

¹⁴ Ver North, Douglass, *Para entender...* *Op. cit.*

fenómenos que generan incertidumbre (lo que no se puede controlar) para pasar a manejarlos a través de la diversificación del riesgo (lo que tiene que ver con el manejo de probabilidades en la ocurrencia de eventos y resultados específicos). Es decir, las instituciones no solo tienen funciones económicas, sino que más que todo son formas de comprender y de dominar el espacio ocupado por los seres humanos¹⁵.

Además, cuando estas instituciones son formales y, por lo tanto, universales y de largo plazo, los comportamientos se *tienen que* adaptar a ellas y esto genera un impacto —positivo o negativo, según sea el caso— en términos de los costos de transacción¹⁶. Por ejemplo, si existen regulaciones que restringen las decisiones económicas individuales, el funcionamiento del mercado se ve alterado de manera negativa.

Por esta razón, la ley y lo que esta regula, limita o determina *debe* tener una relación directa con la realidad social y cultural del grupo que la crea para que el impacto en términos de costos de transacción no genere distorsiones tan grandes en el mercado.

En sus diversos escritos, Douglass North resalta la sociedad estadounidense como ejemplo de esa compatibilidad en términos de instituciones formales e informales, además que señala que estas favorecen la creación de riqueza y que, por lo tanto, han solucionado

el problema del desarrollo. No obstante, como también señala la teoría, las instituciones evolucionan y tienden a cambiar en el tiempo. Eso es tal vez lo que está sucediendo en la actualidad.

Sin embargo, debido a que el cambio institucional es lento y no tenemos claridad sobre cómo se puede generar, existen grupos dentro de la sociedad que se resisten a esos cambios y que buscan, por diferentes métodos, evitar que ellos se presenten¹⁷. También, eso es tal vez lo que está sucediendo como reacción al gobierno de Barack Obama.

2. LAS DIFERENCIAS ESTADOUNIDENSES

La teoría institucionalista se ve reflejada en el caso de los Estados Unidos al tener en cuenta las diferencias existentes entre esta sociedad con las del resto del mundo, pero también al observarse la relación directa entre esas características culturales y lo consignado en la Declaración de Independencia y la Constitución, que entró en vigor en 1791¹⁸.

Esto es, la sociedad estadounidense defiende unos principios y valores que son diferentes a los del resto del mundo, pero, de igual forma, esos valores se ven claramente confirmados en los documentos fundacionales que han guiado las relaciones sociales, la acción del

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Esto debido a que las normas, para que sean cumplidas, deben contener algún tipo de sanción en caso de su inobservancia.

¹⁷ Ver Bardhan, Pranab. (2002). “Conflictos distributivos, acción colectiva y economía institucional”, en Meier, Gerald M. y Stiglitz, Joseph E. *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva*, México, Alfaomega.

¹⁸ Los documentos se pueden consultar en www.state.gov

gobierno federal y las condiciones económicas en ese país. Esta coincidencia entre unos y otros puede ser, al menos en parte, la explicación del éxito económico que hasta la fecha ha tenido Estados Unidos.

Una forma de ilustrar lo dicho es entendiendo los documentos fundacionales tanto como punto de llegada, así como de partida. De llegada, puesto que tanto la Declaración de Independencia (ensayo filosófico y argumentativo) como la Constitución de Filadelfia (concreción de lo planteado en la Declaración) reflejan las realidades sociales y culturales de las trece colonias originarias¹⁹. De partida, puesto que delinean la mayoría de comportamientos sociales al interior de los estados de la Unión, así como los límites del gobierno federal. En últimas, estos documentos son parcialmente los generadores de lo que se ha denominado el *excepcionalismo estadounidense*.

Por otra parte, estos documentos pueden mostrar la forma en la que se ha organizado una sociedad con unas características que podrían ser excluyentes en otros contextos: altamente religiosa, racista, individualista, entre otras. La religiosidad ha sido causa de múltiples conflictos en diferentes regiones del mundo. Sin embargo, en el caso de los Estados Unidos, ¿cómo se puede explicar que convivan tantos grupos religiosos diferentes y, en muchos casos, radicales, sin la existencia de guerras o

campañas de exterminio entre unos y otros? ¿Cómo explicar el ascenso y consolidación de una democracia y de un Estado laico? A pesar del racismo—evidente en los documentos mencionados²⁰ y en la historia de este país— ¿cómo se pudo configurar la idea del *sueño americano*? ¿por qué ha sido este país atrayente para diferentes grupos humanos? Con la existencia de un individualismo exacerbado, ¿cuál ha sido la causa del desarrollo de miles de asociaciones civiles, religiosas y de todo tipo? ¿Cómo entender el auge de las fundaciones privadas y de las actividades filantrópicas?

En consecuencia, dentro de los principales elementos, evidentes en la cultura estadounidense y en el marco institucional formal de ese país que, a su vez, plantean serias diferencias frente a otras organizaciones sociales en el sistema internacional están, entre otros, el individualismo, el concepto y la defensa de la libertad individual, la presencia de la religión, la preferencia por el capitalismo y la desconfianza frente al poder.

Si se observa con detenimiento, estos valores, principios y modelos han sido centrales en la evolución de la sociedad estadounidense. Todos ellos han estado presentes en la evolución histórica de ese país, así como en las actitudes que esa cultura tiene frente a su organización social y frente al resto del mundo. Así, por ejemplo, el individualismo y la exaltación del

¹⁹ Sobre una descripción de la cultura en las trece colonias originarias, ver los primeros capítulos de: Crunden, Robert. (1994). *Introducción al estudio de la cultura norteamericana*, Bogotá, El Áncora.

²⁰ Ni en la Declaración de Independencia ni en la Constitución se hace alusión al tema de la esclavitud. Además, en la Declaración se hace referencia a los “despiadados indios salvajes, cuya conocida regla de lucha es la destrucción sin distinción de edad, sexo ni condición”.

mismo son elementos consignados en los documentos fundacionales, pero también han sido defendidos históricamente en la sociedad estadounidense. Expresiones de esto pueden ser, por un lado, la tolerancia de esta sociedad frente a las desigualdades económicas²¹ y, por el otro, la admiración por el *self-made man* y el éxito económico²². Unido a lo anterior, la concepción y defensa de la libertad individual también se hace evidente en los documentos fundacionales y en los desarrollos sociales. La innovación y el desarrollo industrial, así como el tecnológico, en los Estados Unidos son resultado de la preeminencia de esta libertad individual²³.

Por su parte, la presencia de la religión también es evidente en la historia de los Estados Unidos. Ya sea el papel de los denominados *despertares* en los principales eventos históricos de este país²⁴ (Independencia o Guerra de Secesión, por ejemplo) o de los movimientos televangelistas de los años 60²⁵ o, incluso, su impacto en el desarrollo de las artes²⁶, todas son

demostraciones de la relevancia de este ámbito en la conformación de los Estados Unidos. Lo interesante en este punto es que la religión ha sido utilizada también para proteger el derecho a la libertad de credo y, además, ha fomentado lazos de confianza entre individuos y, por lo tanto, ha sido clave en la conformación de capital social. Esto se debe a que la religiosidad de los estadounidenses ha favorecido la creación de organizaciones civiles con diferentes fines. No se debe olvidar tampoco que la creencia en los dogmas religiosos facilita el establecimiento de lazos de confianza entre los individuos como alguna vez explicó Francis Fukuyama²⁷.

De igual manera, el capitalismo como modelo económico está íntimamente relacionado con los conceptos de individualismo y de libertad individual. Por ello, este también ha estado presente en la evolución histórica de Estados Unidos: el papel de las restricciones comerciales en el movimiento de independencia²⁸, la importancia del reconocimiento de los derechos

²¹ No está de más recordar que Estados Unidos es, de los países desarrollados, el más desigual del mundo.

²² La admiración por el éxito económico ha sido una característica central en la historia de los Estados Unidos. El consumismo y el despilfarro, por el contrario, son actitudes desarrolladas desde los años 20 y 30. Ver Crunden, Robert, *Op. cit.*

²³ Sobre esta relación, ver Weaver, Henry. (1999). *The Mainspring of Human Progress*, Nueva York, The Foundation for Economic Education.

²⁴ Ver Crunden, *Op. cit.*

²⁵ Referirse a Zakaria, Fareed. (2004). *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Nueva York, W.W. Norton & Company.

²⁶ Crunden, *Op. cit.*

²⁷ Ver Fukuyama, Francis. (1996). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Nueva York, Free Press Paperbacks.

²⁸ Una de las razones que exponen los Padres Fundadores en la Declaración de Independencia para la separación del Reino Unido es la de las restricciones comerciales. A su vez, esta preocupación se ve reflejada en la denominada Cláusula de Comercio, consignada en la Constitución, artículo 1, sección 8, tercer párrafo.

de propiedad en la consolidación territorial del país²⁹ y la iniciativa privada como motor del crecimiento –y desarrollo– económico durante los siglos XIX y XX en este territorio son algunas de sus expresiones. El capitalismo estadounidense, al que algunos autores le han añadido adjetivos, se ha diferenciado de otros en el mundo por su carácter individualista y por la baja intervención estatal.

Este último elemento se explica también por razones de instituciones formales e informales. En el *Bill Of Rights*, las primeras diez enmiendas de la Constitución estadounidense, las dos últimas reflejan la desconfianza de los Padres Fundadores frente al poder político al consagrar un Estado limitado y con funciones enumeradas. De igual manera, la sociedad estadounidense ha evitado la extensión de las funciones y de las labores del gobierno federal en defensa de los derechos individuales.

No obstante, esta coincidencia entre las instituciones formales y las informales en la historia de los Estados Unidos, desde los años 60 se ha presentado una fractura en las funciones, en la importancia del gobierno federal y en la protección de los derechos individuales. El auge de los movimientos sociales, la denominada contra-cultura³⁰, alcanzó grandes logros y avances en términos de la inclusión

de minorías, el respeto por las diferencias y la igualdad. Sin embargo, estos logros se hicieron a través de una mayor intervención del Estado en diferentes ámbitos, tales como la educación, los salarios, el empleo, etc.

Esto, desde un principio, generó resistencias por parte de diferentes grupos sociales que, a su vez, buscaron la protección del Estado en otros ámbitos en los que se consideraban amenazados. Así, es en este período cuando comienza a gestarse y consolidarse la denominada derecha religiosa en los Estados Unidos. Grupos de personas que veían que el apoyo por parte del Estado a las causas mencionadas no era sino un alejamiento de los valores cristianos y, por lo tanto, se apegaron cada vez más a sus creencias religiosas. No obstante, estos grupos también comenzaron a buscar en el Estado una mayor protección a sus intereses particulares: el tema del aborto es uno de ellos.

Este proceso no se detuvo en esos años, sino que se ha perpetuado e, incluso, profundizado en los últimos años, como he mencionado en otros textos³¹. La elección de Barack Obama forma parte de este proceso de fortalecimiento del Estado frente a la libertad individual, aunque también plantea una profundización en esta tendencia.

²⁹ Este es el principal objeto de estudio de De Soto, Hernando, *Op. cit.*

³⁰ Conformado por, entre otros, grupos estudiantiles, el movimiento de los derechos civiles y los movimientos feministas.

³¹ Ver: Garay, Javier. (2008). “Elecciones en Estados Unidos: ¿prejuicios o hechos?”, en Revista *Zero*, No. 20, junio, pp. 54-57.

3. EL PAPEL DE BARACK OBAMA: ¿HACIA UN CAMBIO CULTURAL?

La teoría institucionalista, como se ha mencionado, plantea cómo interactúan las instituciones formales con las informales en la generación de un contexto favorable –o no– para la creación de riqueza. Sin embargo, no ha profundizado lo suficiente en el conocimiento del proceso de cambio de las instituciones y en los factores que generan esos cambios. Por esto, aunque existe evidencia de que las sociedades pueden cambiar sus actitudes, comportamientos, valores y cultura con el tiempo, no lo es tanto si esos cambios pueden ser inducidos de manera racional desde el Estado. Esta es, tal vez, la opinión del actual gobernante de los Estados Unidos.

Por ello, el gobierno de Barack Obama se ha concentrado, de manera decidida y contundente, en la promulgación de nuevas regulaciones que chocan con algunos de los valores antes planteados. Así, dentro de las reformas ya pasadas y aprobadas, el ejecutivo ha incrementado el papel del Estado en áreas tan diversas como la de la universalización de la salud o la restricción a las decisiones individuales de aquellos que se han desempeñado en el sistema financiero. De igual manera, plantea algunas reformas futuras en otros ámbitos sociales e individuales, incluyendo la imposición, desde el gobierno federal, de la asimilación de las minorías inmigrantes. Por último, en el ámbito de la política exterior ha intentado cambiar el acento

de los intereses estadounidenses en el sistema internacional a través de una nueva retórica y de un nuevo discurso que han tenido eco en otras partes del mundo, pero no en el plano doméstico. Por cuestiones de espacio, acá nos concentraremos en las reformas a la salud, la financiera y la migratoria. De igual manera, se hará una pequeña reflexión sobre los cambios en materia de política exterior.

La reforma a la salud contempla, entre otros, los siguientes elementos: la intención de garantizar una cobertura universal; la obligación a todos los individuos de adquirir un seguro de salud o de pagar multas en caso de incumplimiento; se elimina el límite máximo de cobertura de los seguros de salud; se elimina la posibilidad de negar los seguros por la pre-existencia de enfermedades; se crea un subsidio de salud para los más pobres; se extiende hasta los 26 años la permanencia de las personas en las pólizas de seguros familiares; se eliminan los límites que, en dólares, existen para los beneficiarios de Medicare en términos de acceso a medicamentos; se crean nuevas empresas de salud regionales; las empresas que no ofrezcan seguros de salud serán multadas; los seguros deberán incluir medicina preventiva³².

A parte de los debates que se puedan generar sobre la conveniencia o no de los elementos contenidos en la ley de salud, la verdad es que a todas luces estos incluyen elementos de mayor intromisión del Estado en las decisiones individuales. Si se observa con detenimiento, las potestades del Estado no se restringen a

³² La información completa sobre esta reforma se puede encontrar en www.whitehouse.gov/health-care-meeting/proposal

la limitación de los abusos cometidos por las aseguradoras sino que incluyen las decisiones de las empresas e, incluso, de los individuos. Además, al ser una ley federal, los recursos adicionales necesarios serán cubiertos por el gobierno federal, lo que le da a este un mayor ámbito de actuación en el mercado. Así, varios de los valores mencionados en el apartado anterior se ven contradichos por esta ley. Las reacciones en contra de ella, además, son un ejemplo de lo que los ciudadanos del promedio sienten ante estos cambios³³. La verdad es que porciones importantes de la sociedad estadounidense consideran que la cobertura en salud no es una tarea del Estado, no ven los beneficios de la reforma y consideran que existen otras prioridades.

Por su parte, la reforma financiera tiene la intención de disminuir los abusos y peligros cometidos por el mercado financiero y asociados con la crisis financiera de 2008. Para ello, además de los programas de salvamento dirigidos a las principales entidades financieras y algunas de la economía real³⁴, el gobierno Obama incluyó en la reforma los siguientes puntos: la creación de una gran agencia de supervisión para las entidades de tarjetas de crédito y las de créditos hipotecarios; la regulación de los mercados de derivados; y la regulación por parte

del gobierno federal para impedir las apuestas arriesgadas de las entidades financieras³⁵.

Como se afirmó en el caso de la reforma a la salud, en este documento no se pretende entrar en el debate de la conveniencia o no de las regulaciones adoptadas. Sin embargo, lo que es claro es que en el marco de los valores de la preeminencia de la libertad individual, del individualismo y del capitalismo, lo contemplado en la reforma financiera lo que hace es restringir las decisiones individuales. Primero, al dejar las decisiones de los agentes—por ejemplo, si se quiere ser arriesgado o no—en manos de las autoridades gubernamentales. Segundo, al generar la posibilidad, aunque sea remota, de futuros planes de salvamento ante los nuevos errores inducidos por las estipulaciones de esta ley (un problema de *moral hazard*)³⁶. Tercero, al intervenir y buscar regular un mercado como el de los derivados se restringe la innovación (en este caso, financiera), característica de la sociedad estadounidense. Cuarto, la desconfianza frente al poder se lesiona con la creación de mayor burocracia a través de la generación de nuevas agencias y/o del fortalecimiento de las ya existentes. Por último, en el espíritu mismo de la ley, se afecta el capital social de la sociedad estadounidense al encontrar como causante de todos los problemas econó-

³³ Sobre las opiniones generales de la sociedad estadounidense frente a la reforma, ver <http://www.gallup.com/search/default.aspx?q=health+care+reform+obama&s=&p=1&b=SEARCH>

³⁴ La cifra de las ayudas oficiales a las entidades financieras rescatas y a empresas como General Motors está alrededor de un billón de dólares. Sobre estas ayudas, consultar www.cato-at-liberty.org

³⁵ La información completa de esta reforma se puede encontrar en www.whitehouse.gov/wallstreetreform

³⁶ Sobre los incentivos perversos de las políticas para salir de la crisis, ver: Garay, Javier. (2009). “Crisis económica global: diagnósticos errados, políticas equivocadas”, en Revista *Zero*, No. 22. mayo, pp. 96-99.

nicos a un grupo social: el conformado por *Wall Street*.

En tercer lugar, aunque no ha sido aprobada, la reforma migratoria planteada por el presidente Obama incluye los siguientes elementos: incrementar la seguridad en las fronteras; mejorar el sistema de visas para los inmigrantes que puedan llenar los empleos de los que carezca el mercado laboral estadounidense; sancionar a los empleadores que contraten inmigrantes ilegales; imponer multas a los actuales inmigrantes ilegales, mejorar el acceso a cursos de inglés y de cívica; y cooperar con México para el incremento de sus niveles de desarrollo³⁷.

Esta reforma también implica una mayor intervención del Estado en las decisiones individuales al permitir que sea éste el que determine las necesidades del mercado laboral o a quiénes pueden contratar o no los empresarios. Además que, si se mira con atención, por ejemplo, la imposición de multas a los empleadores que contraten trabajadores indocumentados, esto resulta en la descentralización de las funciones gubernamentales. Esto es, el Estado podrá intervenir más en la definición de las necesidades del mercado laboral, pero las funciones de seguridad las deja en manos de los privados³⁸. Paradoja esta que se podría

encontrar en otras de las disposiciones legales propuestas por el actual presidente de los Estados Unidos, como es el caso de la Estrategia de Seguridad Nacional³⁹.

De igual manera, no se aborda el problema de los imaginarios negativos en torno a la inmigración, puesto que se plantean multas para los inmigrantes en situación de irregularidad y se establece la obligatoriedad en el aprendizaje del inglés y de cívica, lo que contradice la idea del *melting pot* en la construcción de la actualidad estadounidense. Por su parte, el papel del Estado vuelve a ampliarse al hacer referencia a la ayuda a México en la consecución de mayores niveles de desarrollo, lo que a todas luces refleja un fortalecimiento de las políticas de cooperación internacional dirigidas por el gobierno federal.

Por último, vale la pena mirar un poco más de cerca las decisiones en materia de política exterior que también han sido criticadas por algunos grupos contrarios al actual gobierno demócrata. El presidente Obama se convirtió en el símbolo de un nuevo camino en la política exterior estadounidense. En su campaña planteaba la posibilidad de unas nuevas relaciones de Estados Unidos con Irán, Rusia y Venezuela. Dentro de esta posición se incluía el relanzamiento de las relaciones con Rusia,

³⁷ El proyecto de reforma se puede consultar en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/immigration_blueprint.pdf

³⁸ Esto se hace evidente porque los empresarios deberán convertirse en *inspectores* de los servicios de inmigración al tener que preguntar por la legalidad o no de sus candidatos a nuevos trabajos.

³⁹ Esta se puede consultar en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

el acercamiento con Venezuela y una postura de mayor conciliación frente a las pretensiones nucleares de Irán.

De igual manera, el actual presidente planteaba la posibilidad de una nueva etapa en las relaciones con América Latina y un retiro pronto de los campos de batalla en Irak y Afganistán. En la reunión de Trinidad y Tobago, el presidente Obama planteó que el suyo sería un gobierno que hablaría en calidad de iguales con los demás gobiernos latinoamericanos⁴⁰. Por su parte, tan pronto fue elegido presidente planteó la clausura de la cárcel de Guantánamo y el retiro de las tropas de los dos países musulmanes mencionados.

Hasta la fecha, la mayoría de estas iniciativas se han planteado, algunas han avanzado, pero la mayoría se encuentran más en la etapa de las promesas que en la de las realidades. Es claro que esto demuestra la dificultad en los procesos de toma de decisiones que, en materia de política exterior, existen al interior de los Estados Unidos. En este sentido, porque las iniciativas planteadas no avancen no se puede culpar del todo al presidente Obama, sino a la realidad interna de su país y a los desafíos de este en el sistema internacional.

Pero, más allá de esta realidad, estas propuestas también han generado oposición en diferentes círculos de los Estados Unidos, que consideran que una política de tanto consenso no puede sino lesionar los intereses del país y, sobre todo, la seguridad y defensa nacionales. Estas reacciones son un reflejo, de nuevo, de

cómo los planteamientos e ideas del actual presidente de los Estados Unidos se alejan de los valores, comportamientos y realidades de la sociedad que pretende representar. Las ideas de política exterior de Obama implican un mayor compromiso de su país con el multilateralismo y con una visión de mayor participación en el sistema internacional. Esto está en contravía de esa desconfianza frente al poder y de la predominancia de la iniciativa individual, valores por los cuales Estados Unidos ha sido renuente, en su historia, a fortalecer las instituciones multilaterales sin tener en cuenta sus intereses y/o las amenazas que ese fortalecimiento encierra.

Por estos ejemplos, por esas contradicciones entre las posturas del presidente Obama y de algunos de los valores más respetados y defendidos por la sociedad estadounidense, se ha visto un auge de las ideas de derecha más radical en este país. Las reacciones y posturas de esta derecha, sin embargo, lejos de defender esos valores, también los rechazan, como se mostrará a continuación.

4. LA REACCIÓN DE LA DERECHA: RADICALIZACIÓN

La reacción de la derecha en los Estados Unidos ante la actuación y propuestas del presidente Obama refleja una profunda preocupación por los efectos que tendrán las reformas en términos económicos, sociales y de seguridad en el país. En últimas, lo que reflejan es el temor ante lo desconocido y ante los posibles cambios en

⁴⁰ El discurso completo se puede consultar en http://www.summit-americas.org/V_Summit/remarks_usa_sp.pdf

una realidad que aún no se ha transformado. De allí que se planteen debates sobre el futuro papel de los Estados Unidos en el sistema internacional y las posibles actuaciones de sus *enemigos*, ante lo que estos grupos consideran como una amenaza a la historia y estabilidad de su país.

Antes de avanzar, vale la pena recordar que Estados Unidos es un país que, por sus características, tiende a estar más a la derecha que otras sociedades. Además, que la derecha estadounidense no tiene solo un matiz, sino que es un conglomerado de diferentes grupos con agendas e intereses que muchas veces chocan entre sí⁴¹. También vale la pena señalar que su poder mediático y electoral en la actualidad no puede esconder el hecho que existen muchas otras organizaciones e individuos que no comparten sus ideas: qué mejor expresión de esas otras realidades que la misma elección de Barack Obama como presidente.

No obstante lo anterior, la derecha que más se ha consolidado desde la llegada al poder del partido demócrata es aquella que cuestiona cualquier avance en términos de libertades individuales; es la derecha que propone una mayor regulación del ámbito individual, basándose en consideraciones de carácter moral o religioso. En últimas, como se puede apreciar, es la derecha que prefería la belicosidad del presidente George W. Bush por sus posturas religiosas y morales. En realidad, es una derecha que no cuestiona el tamaño del Estado o los atentados a la libertad individual sino

solo aquellas funciones del Estado o aquellos atentados que tengan que ver con aspectos económicos o sociales. Esto ha hecho que esta derecha sea cada vez más radical y que lo demuestre en las múltiples manifestaciones en contra de las posturas de Obama, mientras que avanza una agenda en contra del aborto, de los matrimonios entre homosexuales o del ingreso de inmigrantes, sobre todo, de hispanos.

En este ascenso, la verdad es que la sociedad estadounidense se ve cada vez más radicalizada y polarizada entre opciones que, cada una a su manera, se alejan de los valores fundacionales que les permitieron alcanzar los niveles de bienestar social y económico que han alcanzado hasta la actualidad. Esta radicalización ha definido las realidades políticas en los Estados Unidos de los últimos años, aunque con la llegada de Obama al poder, ese alejamiento frente a las instituciones formales e informales que habían creado las condiciones del desarrollo pueden tener, al fin, un quiebre con el pasado.

5. CONCLUSIONES: EL FUTURO DE LOS ESTADOS UNIDOS

Como se mencionó al principio de este texto, la paradoja en términos de la popularidad de Barack Obama dentro y fuera de los Estados Unidos se puede explicar desde la perspectiva institucional. De manera coloquial, y resumiendo lo demostrado en este texto, se podría afirmar que el gobierno Obama sería ideal en

⁴¹ Un interesante análisis sobre la derecha en los Estados Unidos se pueden encontrar en: Micklethwait, John y Wooldridge, Adrian. (2006). *Una nación conservadora. El poder de la derecha en Estados Unidos*, España, Debate.

cualquier lugar del mundo menos en los Estados Unidos. Esto, debido al quiebre radical entre los ideales del gobernante y las realidades sociales de sus conciudadanos.

Ese alejamiento frente a los valores fundacionales de los Estados Unidos que reflejaban las realidades sociales y económicas de ese país, generado, a su vez, por una mayor polarización en el ámbito político seguirá teniendo efectos en el futuro. Por un lado, la pérdida de poder relativo de Estados Unidos, debido a las condiciones del actual sistema internacional, hará que se generen mayores presiones hacia una actuación más intervencionista, decidida y, en últimas, arrogante en diferentes regiones del mundo, lo que generará una mayor pérdida de legitimidad internacional y un incremento en el número de enemigos de este país, con todos los efectos en términos de seguridad nacional⁴².

Por su parte, esta polarización tendrá efectos también en el ámbito doméstico. Por un lado, esta polarización y radicalización de los diferentes espectros de las opiniones políticas lesiona la cohesión social, genera mayores fricciones entre ciudadanos y erosiona, en últimas, el capital social. Al disminuirse el capital social, los diferentes grupos sociales recurren al Estado para que controle aquellos comportamientos que, a su juicio, son lesivos para sus intereses. Esto restringe claramente la iniciativa individual y la desconfianza frente al Estado. Todo esto lleva, además, a un mayor

alejamiento de los valores tradicionales de los EE.UU. y a sus consecuentes efectos negativos en términos de desarrollo y de crecimiento que fueron resultado de las realidades internas propias de este país.

Ahora bien, la figura de Barack Obama puede ser solo un accidente en la historia de esta potencia. Si esto se tiene en cuenta, se podrían plantear al menos dos escenarios. El primero de ellos es que la elección de Obama se dio como resultado de la crisis de 2008 y como un castigo a los errores del gobierno republicano de George W. Bush. Si esto es así, se puede esperar que en las próximas elecciones los ciudadanos se decidan por un candidato que refleje más sus comportamientos, valores e intereses. En este caso, la polarización descrita podría frenarse o, por lo menos, alterarse. Este escenario se puede ver reflejado en las elecciones de mitaca que pueden interpretarse como un castigo al partido demócrata, en general, y al presidente Obama, en particular.

Sin embargo, Obama puede ser el inicio de un cambio en la cultura estadounidense, impulsado por los grupos sociales más jóvenes y urbanos, lo que configuraría un segundo escenario caracterizado por unas elecciones presidenciales que serían más como un campo de batalla entre un partido demócrata que tendería más a la izquierda y uno republicano más *derechizado*. Ambos extremos sin tener en cuenta los valores fundacionales ni los intereses de los ciudadanos estadounidenses.

⁴² Un ejemplo de esto puede ser el papel tímido, pero negativo de Estados Unidos en la crisis de Libia y, en general, de toda la región musulmana.

En este caso, todos proponen mayores controles económicos, así como mayores controles sociales y frente al individuo. Más allá de la polarización, esta es la situación que tendrán que solucionar las generaciones del futuro en la, hasta hoy, mayor potencia global.

Alemania: continuidad, rupturas y desafíos de su política exterior desde 1990*

Martha Lucía Quiroga Riviere

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

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

El 3 de octubre de 1990 se reunificaron los dos Estados alemanes y entró en escena una Alemania fortalecida en el concierto mundial. Alemania recuperaba su soberanía y superaba la división de su territorio y población que se le había impuesto después de la segunda guerra mundial. Su problemática tarea de acomodarse en el escenario internacional como potencia volvía a ser actual tras la caída del muro.

Pero Alemania, precisamente por su experiencia en dos guerras mundiales, la dictadura nacionalsocialista y el Holocausto, no es como cualquier otra potencia continental europea. Cuál ha sido su política exterior desde su reunificación, cómo han reaccionado los diferentes gobiernos de turno ante los conflictos internacionales, qué debates se han dado al interior y preguntas a futuro son las cuestiones que están

en la base del presente artículo. A sabiendas de que la política exterior comprende una infinidad de tópicos y de que en un artículo es imposible agotar la política exterior de un país, hemos decidido tocar solo algunos temas que consideramos de relevancia para intentar entender este lento y contradictorio posicionamiento de la Alemania reunificada como actor en el escenario internacional.

El artículo está dividido en tres partes: la primera intenta caracterizar de manera sintética la política exterior de Alemania en los últimos 20 años de mano de la pregunta: ¿continuidad o cambio? La segunda parte se centra en la política exterior después de la guerra fría haciendo un acento primero en la dificultad del país de entenderse ante un nuevo período y en su a veces temerosa y contradictoria toma

* Artículo recibido el 25 de julio de 2011. Aprobado el 6 de septiembre de 2011. Es parte de los resultados de una investigación llevada a cabo como docente investigadora durante el año 2010 en el Centro de Investigación y Proyectos Especiales, CIPE, Universidad Externado de Colombia. Todas la traducciones de citas del alemán al castellano son de la autora del artículo.

de conciencia para irse ubicando como país soberano de cara a esta nueva realidad; luego en los cambios que ha significado el fin de la guerra fría y la tarea tanto de replantear su relación hacia EE.UU. como su reubicación dentro del continente europeo, para luego rastrear la política exterior alemana a través de los desafíos concretos que representaron para el país conflictos de gran relevancia en el mundo —la segunda guerra del Golfo, el conflicto Yugoslavo, la guerra en Afganistán, la tercera guerra del Golfo y la reciente intervención militar en Libia— y poder visualizar qué y cómo ha cambiado la política exterior de este país. Por último, en una tercera parte, se ponen sobre la mesa algunos de los elementos del debate sobre la participación o no participación militar de Alemania en dos conflictos, Afganistán y Libia, que por su actualidad vuelven a traer cuestionamientos que consideramos importante presentar al público no alemán. Estos debates tienen en la base problemas fundamentales que son objeto de preocupación de la población alemana, de la opinión pública, analistas, políticos e

intelectuales, problemáticas que siguen siendo muy controvertidas y que nos permiten, más que responder, seguir indagando hacia dónde va la Alemania unificada.

1. 20 AÑOS DE POLÍTICA EXTERIOR EN ALEMANIA: ¿CONTINUIDAD O CAMBIO?

La política exterior alemana, como la de todos los países, tiene su base fundamentalmente en el ejecutivo¹; con ello no se quiere afirmar que otros actores no jueguen un papel en la política exterior, sino que es específicamente desde el ejecutivo que se delinearán los trazos cardinales de su diseño atendiendo eso sí, no solo a la política internacional sino también a la política interior². El mundo de los estados nacionales, delimitados territorialmente, sigue siendo determinante y, a pesar de que su posibilidad de enfrentar los problemas de un mundo globalizado decrece día tras día, estos siguen siendo actores centrales en el suceder internacional hasta hoy³. Por ello me apoyaré aquí en la definición de Wichard Woyke (2008, 1): “En y

¹ Según Woyke (2008, 2) esto se aclara históricamente: la burguesía a través del parlamento fue asumiendo competencias que antes eran de la monarquía, pero las cuestiones de política exterior y militar permanecieron largo tiempo en manos de esta última; en Alemania específicamente varias cosas contribuyeron a que tanto partidos como parlamento tuvieran poca influencia en la política exterior; entre estos, ciertos códigos específicos de comportamiento y el reclutamiento secreto y personal de diplomáticos y oficiales.

² Seguramente otros actores no estatales inciden en algunas esferas de la política exterior alemana; algunas ONG en cuestiones de cooperación y desarrollo, diferentes fundaciones, institutos y colegios alemanes en asuntos de la cultura o las empresas privadas en política comercial externa, pero sería necesaria una exhaustiva investigación empírica para determinar su accionar e influencia directa e indirecta en los lineamientos del ejecutivo. Más allá de estos actores no estatales, existe el debate en Alemania sobre si es realmente el ministerio del exterior quien determina la política exterior, o si más bien la política exterior no está fraccionada —de manera positiva— entre los diversos ministerios lo que supone que estos estarían implicados más que antes en la política exterior alemana y desde ellos saldrían también lineamientos para el actuar internacional. Sobre este cuestionamiento véase: Weller, 2007.

³ Lo cierto es que a pesar de la creación de organizaciones internacionales o ‘supranacionales’ la política exterior,

con la política exterior se perciben los intereses generales políticos, económicos, militares y socioculturales de una sociedad organizada como un estado nacional soberano frente a su entorno internacional”.

En cuestión del análisis teórico de la política exterior en Alemania, esta es una rama de la ciencia política que ha empezado a tener un verdadero desarrollo apenas desde la década de los ochenta, si bien desde mucho antes la concepción predominante en este país ha sido el análisis empírico histórico de la política exterior; esta corriente aunque sin base explícita en alguna teoría se ha desarrollado implícitamente en la tradición realista (Hellmann et ál. 2007, 40; Woyke 2008, 4)⁴. Pero de hecho existe una queja en relación con el poco desarrollo del estudio teórico de la política exterior en Alemania.

Varias cosas son específicas de la política exterior alemana. En Alemania, a diferencia de otros países con un claro acento presidencialista como EE.UU. o Francia, el proceso de toma de decisiones en política exterior está determinada por la figura del ministro de asuntos

exteriores, por lo cual esta función es asumida por personalidades políticas con un ascendente propio a nivel nacional e internacional⁵; sin embargo ello no significa que el canciller no pueda, a través de sus competencias, neutralizar estas facultades del ministro. Alemania además no es ni potencia nuclear ni tiene una silla permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU como resultado de la derrota en la segunda guerra mundial, lo que la diferencia de las otras potencias occidentales.

Alemania, se dijo siempre, era el “país problema” y por ello excepcional en el escenario europeo e internacional y excepcional por lo tanto en cuestiones de política exterior; en contraste con otros estados como Francia, Estados Unidos o Inglaterra, su política exterior se caracterizó por una necesidad estructural del multilateralismo. Desde sus inicios como nueva democracia en 1949 su política exterior y seguridad estuvo durante toda la guerra fría íntimamente ligada a la OTAN manteniendo así una relación privilegiada con los Estados Unidos⁶. Imposible imaginar al país por fuera de las organizaciones internacionales.

sigue siendo cuestión de los estados nacionales con todo y que la globalización y la entrada de otros actores al ajedrez internacional han venido minando la importancia hoy de la diplomacia.

⁴ Los otros enfoques son el de la Acción-Reacción o enfoque de interacción (basado en los planteamientos de Deutsch), y el enfoque de los objetivos y medios. Para una recensión sobre el estado del arte en la investigación sobre política exterior en Alemania véase Dirk Peters. (2007). “Aussenpolitikforschung”, en *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*: 815-836. Christoph Weller (2007) cuestiona de entrada la cientificidad y utilidad para el análisis de la política exterior de un concepto como el de ‘interés nacional’.

⁵ No es por ello casualidad que en las coaliciones de gobierno el partido más fuerte pone la figura del canciller, y el menos fuerte se queda con la figura del ministro de asuntos exteriores.

⁶ Esta relación fue al interior del país de difícil manejo y no ajena a contradicciones: “During the Cold War, German governments had to carefully balance between US demands to contribute to Cold War efforts and an unwillingness or even hostility of large parts of the electorate towards those contributions. Konrad Adenauer (Christian Democratic

Este multilateralismo se acompañó por un europeísmo declarado siendo parte desde sus inicios del proceso de integración europeo, proceso que se dio a iniciativa de Francia con el objetivo, entre otros, de traer a Alemania de nuevo al escenario europeo, fortalecerla en el marco de la guerra fría —en su territorio se enfrentaban los dos sistemas y al mismo tiempo controlarla en razón de la experiencia de las dos guerras mundiales—.

Con todo, la política exterior alemana occidental de posguerra y hasta 1989 se puede entender como el intento constante de Alemania de lograr ser vista como una democracia más, como un país normal dentro de las democracias occidentales; su esfuerzo apuntó de forma constante a ganar en previsibilidad y confiabilidad ante sus vecinos. Pero esta ‘normalidad’ que logró la RFA tenía un problema subyacente que significó para todos los actores internacionales y nacionales un elemento latente de inestabilidad: la división de Alemania; dicho a la inversa, la división de este país fue una condición de estabilidad del orden de posguerra. El país por esto, a pesar de todo y sus esfuerzos, siguió siendo excepcional y ello se presentó con toda su fuerza cuando el muro cae y de facto se puso a la orden del día la reunificación alemana.

Continuidad y cambio: la política exterior después de la caída del muro

Con la caída del muro y la reunificación del país dos posiciones alrededor de la nueva Alemania fueron predominantes dentro de las maneras de entender y concebir su política exterior: hasta comienzos del siglo XXI, básicamente de parte de los analistas alemanes y de manera consensual, se subrayaba la continuidad de la política exterior de la RFA con la política exterior antes de la caída del muro. La otra visión, sobre todo dada por analistas que observaban a Alemania desde afuera, acentuaba el cambio.

Los primeros (entre ellos Bredow/Jäger, Katzenstein, Markowitz/Reich, Kohler-Koch, Rittberger, Rohde, Maull con textos de comienzos de los 90)⁷, desde una concepción clásica liberal, insistían en la existencia de muchos elementos que apuntaban a que la política exterior seguiría siendo en términos generales la misma: el país estaba integrado en una red de instituciones internacionales, que conllevaba a que la política exterior estuviera en parte definida por los actores internacionales; además continuaría siendo una potencia económica, un ‘estado comercial’, lo que comportaba que se presentara más como una potencia civil,

Party) pushed though German re-armament against broad popular resistance. Helmut Schmidt's (Social Democratic Party) chancellorship collapsed in 1983 over mass protest against the deployment of NATO missiles. While German governments tended to share Washington's threat perceptions, and knew that Western German security ultimately relied on America's security umbrella, anti-war sentiment, a certain hostility towards America and an isolationist mood were wide-spread in the population, especially among intellectuals" Speck (2011, 4).

⁷ Véase Hellman/Wolf/Schmidt. (2007b). *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik (Manual de la política exterior alemana)*, (34).

dando un manejo de los conflictos no desde lo militar y desde el poder, sino desde mecanismos de cooperación y compensación. A esto se agregaba una cultura política de décadas asumida además por las elites que habían visto el desarrollo erróneo que había tenido la política exterior alemana antes de 1945, cultura política que necesitaría de muchas nuevas experiencias y largos procesos de aprendizaje para que pudiera cambiar⁸.

Pero el mundo veía diferente a Alemania; por ello de parte de los analistas sobre todo desde el mundo anglosajón (Carr, Krauthammer, Mearsheimer, Waltz)⁹, Alemania aparecía muy fuerte y esto se traducía en que Europa y el mundo debían acomodarse a los cambios en la política exterior de Alemania; argumentando desde el realismo, para estos autores, que el fin de la guerra fría conllevaba cambios estructurales profundos, y por esto el problema alemán se presentaría necesariamente en una nueva forma; la opción era unirse para intentar maniatar al ‘gulliver alemán’ (Hellmann et ál. 2007a, 34-35); la RFA asumiría de nuevo su viejo papel en el Este, pero también en la medida en que su poder creciera se vería presionada por los cambios a nivel internacional que la llevaría a asumir el tradicional papel de potencia europea (Hellmann et ál. 2007a).

Ciertamente el ‘nunca más’ y el ‘nunca más solos’ (*never again, never alone*) que había determinado su política exterior desde 1949 y con el que se entiende este multilateralis-

mo estructural que caracterizó al país siguió siendo parte fundamental después de la reunificación del país. A pesar de los temores, sobre todo de Francia e Inglaterra, de que con la lograda soberanía Alemania pudiera iniciar una política en solitario en razón de su fuerza económica, y de su gran ascendente en todos los países del norte y del este europeo, además de Suiza y Austria, estos fueron rápidamente contrarrestados por el gobierno alemán que, inmediatamente a la caída del muro, afirmó el destino europeo de la RFA a través de su continuada inserción en la Unión Europea y en la OTAN como pilares de su política exterior y de seguridad.

Pero la tesis de la continuidad en la política exterior alemana, que hasta 2001 se afirmó como plausible porque, no obstante todos los temores que se avivaron con la reunificación y las predicciones de los analistas no alemanes, los países vecinos no se sintieron amenazados, viene entrando en contradicción con el desarrollo concreto. Hoy en día ya hay consenso alrededor de que la política exterior alemana ha venido cambiando bastante en relación con la política de la RFA de antes de 1989. Después de la caída del muro, de la reunificación de los dos estados alemanes y de la conformación de la nueva República Federal de Alemania, se nota una creciente necesidad del país de tener una política exterior más presente que reemplace la cultura de discreción y moderación que la caracterizó antes. Alemania aspira a lograr la

⁸ Véase Hellman/Wolf/Schmidt. (2007b). *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik (Manual de la política exterior alemana)*.

⁹ Ibid.

normalidad y la igualdad de derechos con las otras potencias. Según Hellmann et ál. (2007a, 36) esto está llevando a que poco a poco el multilateralismo que la ha caracterizado se esté convirtiendo en un multilateralismo instrumental, intentando con ello aumentar el prestigio formal de su estatus internacional. Esto emerge sobre todo con la política exterior de la coalición de izquierda Schröder-Fischer (1998-2005) después de la era de Helmut Kohl, que fue por algunos caracterizada como “una política en la búsqueda de prestigio para lograr más status”, acompañada de un “multilateralismo instrumental” (Hellmann et ál. 2007a, 37).

Con el envío del ejército alemán a regiones en crisis tanto en Europa como en otros continentes se trataría, según estos autores, más que de una militarización de la política exterior alemana, de lograr posibilidades de influencia y un derecho de participación dentro del círculo de las grandes potencias que antes por su posición no había exigido. El objetivo ambicioso de tener un asiento en el Consejo de Seguridad es parte de esta política, pero también la creciente bilateralización de las relaciones hacia EE.UU. y Rusia sin tener en cuenta tanto como antes a sus aliados europeos.

Los estudiosos y críticos de la política exterior alemana opinan que en la base de este cambio se encuentra una creciente conciencia del país, de su fuerza, y con ello de su nuevo papel en el mundo (Habermas, 2011); esta ‘conciencia de sí misma’ (*Selbstbewusstsein*) co-

mo sinónimo de una “conciencia de su poder” (*Machtbewusstsein*) sería la llave para entender el cambio en la política exterior de Alemania (Hellman, 2010).

Dentro de esta búsqueda de posicionamiento en el concierto internacional empero hoy se reconoce que el país no es el mismo. La potencia económica y el país del bienestar que lo caracterizó está dando lugar a un país en donde las condiciones económicas están empeorando¹⁰; como se dice actualmente, con la presente canciller Angela Merkel la RFA ya no representa el antiguo ‘modelo alemán’ sino un ‘caso de saneamiento’; esto se confirma con el récord de endeudamiento del año 2010 que conlleva al incumplimiento del pacto de estabilidad y con ello de los criterios de convergencia de Maastricht para la estabilidad del euro. Por ello queda planteado si en este momento las ambiciones en política exterior alemana pasarán a un segundo plano y más bien el país se va a ver obligado a utilizar las relaciones exteriores para una regeneración y recuperación interna (Hellmann et ál. 2007a, 37- 38).

2. LA POLÍTICA EXTERIOR ALEMANA DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA

2.1 De la República de Bonn a ‘la República de Berlín’

Es un hecho corriente que cuando se habla de Alemania y de la República de Weimar, el lugar en donde se dio la Constitución de la primera

¹⁰ En la década de los 80 Alemania era uno de los países más ricos del mundo. Hoy, por lo menos en lo que respecta al ingreso per cápita –respecto al consumo–, el país está en el puesto 17.

república en territorio alemán, se reconoce un momento histórico preludio de los terribles acontecimientos que marcarían la historia de Alemania, pero también del continente europeo durante gran parte del siglo xx.

Con el tiempo, dentro de la ciencia política de la RFA se fue haciendo costumbre hablar en Alemania de la República de Bonn en contraposición a la de Weimar, y para caracterizarla de manera diferenciada, se subrayaba de manera fundamental el acercamiento a las democracias occidentales de la nueva democracia de la República Federal de Alemania. Si bien es cierto que esta experiencia se hizo solo en dos terceras partes del territorio alemán, no es menos cierto que para la elite política este acercamiento y este presentarse dignamente democrática ante los otros países, constituyó una tarea importante, vital, continua y un motivo de identidad y razón de ser de su existencia. Así que, después de la experiencia de la República de Weimar, se habló entonces de la República de Bonn para designar el período posterior a 1949. La RFA se negó sin embargo a reconocer a la RDA como Estado y país independiente para no perder de vista la perspectiva de una reunificación, y se dio una capital pequeña evitando en un futuro que quedara cuestionada Berlín como capital legítima para el momento en que se lograra la unidad del país.

Con la caída del muro en 1989 y la puesta a la orden del día de la reunificación del país comienza un nuevo período, que tiene mucho de continuidad pero también de ruptura. La continuidad en todo caso se da inicialmente por el hecho de que la reunificación de Alemania se hizo, no a través de una Asamblea

Nacional Constituyente, que hubiese supuesto un proceso político muy diferente, sino a través del artículo 23 de la Carta Constitucional que significó ‘ sencillamente ’ la entrada del territorio de la RDA a la RFA. Para el gobierno de Alemania occidental que decidió este camino, ello supuso simplemente la extensión de la carta constitucional de la RFA a la zona oriental. Por ello la reunificación no apareció para estos dirigentes políticos como una ruptura sino más bien como un momento con muchos elementos comunes con lo que era la RFA; esta fue la razón por la cual, tanto el canciller del momento Helmut Kohl como el presidente Roman Herzog o el ministro del interior Wolfgang Schäuble, fueron de la opinión de que la denominación de la ‘ República de Berlín ’, como sucesora de la ‘ República de Bonn ’, no era otra cosa que un juego de palabras que velaba el hecho de que seguía siendo la misma república (Görtemaker, 2009, 56). Hacia el exterior estaba claro que se daban cambios fundamentales, pero se consideró que hacia el interior y en cuestiones de la política exterior no se había producido una ruptura esencial.

Hoy se habla ya de la República de Berlín para designar el momento de ruptura y de cambios políticos tanto hacia el interior como hacia el exterior del país a partir de la reunificación del país. A pesar de que el traslado oficial de Bonn a Berlín se hizo efectivo solo en 1999, casi una década después de la reunificación, se designa con esto el nuevo momento que hacía legítimo e imperioso hablar de la República de Berlín a partir del 3 octubre de 1990, día de la unidad de los dos estados alemanes. Según Görtemaker (2009, 9) se justifica la denominación de este nuevo período porque la RFA a

partir de ese momento comenzó a “actuar en un entorno político, económico, cultural y social muy diferente al anterior”.

De Bonn a Berlín

Sobre la relevancia de hablar de la República de Berlín a partir de 1990, es muy ilustrativo mirar de cerca el debate que se dio en el parlamento, alrededor de la pertinencia o no de cambiar la capital de la Alemania reunificada de Bonn a Berlín. Los argumentos que allí se esgrimieron permiten ver de manera sintética lo que estaba en juego y la nueva perspectiva que se había iniciado con la reunificación el 3 de octubre de 1990.

Este importante debate sobre la nueva sede de gobierno de la Alemania unificada, que se dio el 20 de junio de 1991, se convirtió rápidamente en un debate histórico que recreó aquellos que habían llevado a la elección de Bonn como capital transitoria de la RFA en 1949. En ese entonces, y poco después de la creación de la RFA, se había designado desde la primera sesión parlamentaria del 3 de noviembre de 1949 a Bonn como sede de gobierno, pero con una enmienda que decía: “Los órganos federales de dirección trasladarán su sede a la capital de Alemania, Berlín, en el momento en que tengan lugar elecciones universales, libres, igualitarias, secretas y directas en toda Berlín y en la zona de

ocupación soviética. El parlamento se reunirá acto seguido en Berlín¹¹”.

El debate no era solo una cuestión formal sino de concepción sobre el nuevo Estado que se creaba. Durante la elección de Bonn en 1949 se había argumentado que Berlín era sinónimo de centralización del poder y del Tercer Reich y que una Alemania democrática no podía tener a Berlín como su sede de gobierno precisamente por ser símbolo de este régimen.

Ese mismo argumento salió a la luz durante las discusiones en el parlamento alemán en 1991. Bonn, decían los defensores, ya había demostrado durante 40 años, tiempo que no se podía considerar como transitorio, ser una digna capital para la democracia alemana de los estados alemanes unificados. “Los lugares aparecían asociados a contenidos: Bonn para discreción y fiabilidad, Berlín para delirio de grandeza y una concepción de Estado autoritaria” (Görtemaker, 2009, 47).

Ese sería el eje de la discusión y era de contenidos trascendentales. La discusión en el parlamento sobre la capital de la nueva Alemania fue largo; después de 11 horas se votó dando finalmente una mayoría por una pequeña diferencia a Berlín: 337 votos a favor contra 320 votos por Bonn, con dos abstenciones y un voto nulo¹².

Para muchos de los diputados fue solo durante el transcurso de este debate que realizaron la dimensión de la decisión sobre la

¹¹ Dokumente zur Deutschlandpolitik, Oldenburg, Hrsg Bundesministeriums des Inneren unter Mitw. des Bundesarchivs München-Oldenburg, Reihe 6, Band 1, 2002, Seite 79, pie de página 1.

¹² Véase: Archivo del Parlamento Alemán, Deutscher Bundestag “Berlin-Bonn-Debate”, <http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/debatte/index.html> (Consultado julio de 2010).

capital Bonn o Berlín. Como era de esperarse los votos a favor de una u otra sede de gobierno atravesaron a todos los partidos representados en el parlamento, dejando ver la dificultad que comportaba ubicar a la Alemania unificada y su proyección ante la nueva arquitectura política, económica y militar del continente europeo y ante el nuevo paradigma en la política internacional. La revista *Der Spiegel* escribiría que hacía mucho tiempo no se daba un debate parlamentario que hubiese sacudido tanto las emociones¹³.

Theo Sommer, redactor en jefe en ese momento de uno de los semanarios de mayor ascendencia intelectual y política de la RFA, *Die Zeit*, escribía que, en esa discusión se habían expresado los problemas de orientación de los alemanes occidentales después de la reunificación (Sommer, 1991). En el extranjero la prensa importante de las potencias europeas occidentales (entre ellos *Le Monde* o *The Guardian*) aplaudía un día después esta decisión considerada trascendental e histórica.

2.2 Alemania y EE.UU. después de la guerra fría

En el marco de la guerra fría y desde sus inicios, la RFA había jugado un papel importantísimo para EE.UU. en su política de contener a la Unión Soviética, pues se trataba de responder

lo más rápido posible y desde el lugar más cercano ante cualquier ataque de los soviéticos. Por ello, para la República Federal de Alemania la política de seguridad nacional siempre había sido sinónimo de política de seguridad de la OTAN.

Pero con el fin de la guerra fría Alemania ya no estaba en el eje geográfico del conflicto entre las dos superpotencias y tanto Europa como la RFA dejaron de estar en el centro de la política de seguridad y política exterior de Estados Unidos. Así, también la OTAN dejó de ser el eje de lo que fue la política de seguridad de Norteamérica durante el período anterior a la caída del muro¹⁴.

Además de este cambio del centro político que se da con el fin de la guerra fría, se dieron dos sucesos que fueron importantes en la relación entre EE.UU. y Alemania –y más allá, Europa–: el primero, el derrumbe de las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001 que conduciría casi inmediatamente a la guerra contra los talibanes en Afganistán¹⁵ y con el que se mostró un apoyo irrestricto de Alemania y Europa hacia los Estados Unidos; el segundo, la guerra de Irak de 2003 contra Saddam Hussein que provocó un distanciamiento.

En lo que respecta a la guerra de Irak, esta fue, según Rudolf (2005), consecuencia de un cambio en la orientación estratégica en

¹³ El último había sido en 1972 cuando se dio la dura discusión al interior del parlamento sobre el voto de desconfianza al canciller Willy Brandt que llevaría finalmente con el “affair Günter Guillaume” a su dimisión en 1974. *Der Spiegel* 26 / 1991, “Eine Wunderbare Katastrophe”.

¹⁴ “If the North Atlantic Treaty Organization (NATO) did not exist today, the United States would not seek to create it.” James Goldgeier. (2010). *The future of NATO*, Council Special Report No. 51, February.

¹⁵ Alrededor de este conflicto hablaremos exhaustivamente más adelante.

la política exterior americana. Fue sobre todo después del 11 de septiembre que Bush siguió “una coalición de la escuela de pensamiento compuesta por neoconservadores (Bolton, Wolfowitz) y nacionalistas (Cheney) en la medida en que se volvió un ‘presidente de la guerra’ y le dio la espalda al multilateralismo” (Wieland-Karimi, 2007, 4), un multilateralismo que por supuesto es asumido por Norteamérica de manera instrumental durante los conflictos, porque se lo blande cuando se necesita mientras no afecte el accionar de la EE.UU. como potencia mundial.

Durante esta guerra de Irak el unilateralismo norteamericano sería determinante e invirtió lo que Rudolf (2005, 23) llama la ‘lógica del accionar de la hegemonía liberal’, a saber, “multilateral tanto como sea posible, unilateral tanto como sea necesario”; con ello se invirtió también la base de lo que se conoce como la ‘lógica del sistema americano’ que siempre había supuesto una cierta disposición al multilateralismo sobre la base de la lógica liberal arriba mencionada.

Con ello la política antiterrorista y las guerras preventivas que siguieron minaron las estructuras tradicionales de la solidaridad de la alianza provocando un alejamiento entre las relaciones de los dos países y, en parte, de los dos continentes.

Con la llegada del partido democristiano –defensor acérrimo de la alianza con Norteamérica desde Adenauer– al gobierno alemán, representado en la figura de Ángela Merkel en el 2005, se mejoraron las relaciones con Norteamérica que se habían enfriado durante el gobierno de Schröder desde el ‘no’ de Alemania a la guerra de Irak. Aunque ya algunas

actitudes de parte de la ministra de relaciones exteriores Condolezza Rice durante el gobierno de Bush, como el reavivar el ‘Cuarteto’ en la política hacia el Medio Oriente, mostraban el agotamiento del unilateralismo anterior y apuntaban al regreso de un actuar multilateral de Norteamérica, el esperado cambio en las relaciones transatlánticas finalmente se dio como estaba previsto, con el triunfo de Obama en EE.UU. Efectivamente el gobierno de Obama ha sido enfático en dar a entender que una prioridad suya es que Europa –la Europa de la OTAN no de la UE, sea vista como el aliado más importante en todas las cuestiones de la misión militar de seguridad de la OTAN como es el caso en Afganistán – ISAF/International Security Assistance Force (Burwell, 2010), esto seguramente para delegarle responsabilidades a Europa en esta región y poder responder en otros frentes con mayores capacidades.

2.3 El fin de la guerra fría y las relaciones entre Alemania y Europa

“Puede un país que comparte por todas partes sus fronteras con otros estados europeos, puede Alemania darse el lujo con sus nueve vecinos de no impulsar una política activa europea?” (Janning, 2010)

Centrales en la conformación de la nueva política exterior alemana fueron los ejes que habían caracterizado la política exterior de la RFA hasta antes de la reunificación: *‘never alone - never again’*. Alemania debía ser cuidadosa para no dar la impresión de querer desarrollar una política en solitario y ‘nacionalista expansionista’. Calmar a sus vecinos fue la tarea del momento.

Presentándose como heredero en todo momento del espíritu del primer canciller de la RFA el democristiano Konrad Adenauer, Helmut Kohl desarrolló así una política que buscó tranquilizar a su entorno: discreción hacia los conflictos internacionales y al mismo tiempo una política activa hacia la Unión Europea que diera a entender claramente a las potencias continentales que Alemania solo se entendía inserta dentro de la comunidad de países europeos. Esta política era el corazón de la estrategia de Helmut Kohl, que el 10 de noviembre de 1989, al otro día de caído el muro afirmaba en un artículo suyo que la realización de la Unión Europea era “el corazón de la política exterior de una Alemania reunificada” (Kohl, 1990). La opción de convertirse en interlocutor privilegiado de EE.UU. no fue una estrategia en política exterior para Alemania porque era consciente de las limitaciones y cuidados que debía tener hacia sus interlocutores europeos.

Ya antes de la reunificación alemana el 3 de octubre de 1990 la RFA empujó el proceso de integración europea hacia adelante, y su ascendencia hacia el norte, este y centro del continente, le permitió accionar como un catalizador. El 18 de abril de 1990 se llamaba a dos cumbres de los jefes de gobierno y estado de los estados de la UE: una para tratar los temas de la unión económica y monetaria y otra

para tratar los temas de política exterior y de seguridad, en donde el eje franco alemán volvía a ser el elemento dinámico dentro del proceso. Kohl tendría en todo este proceso siempre presente a su más importante interlocutor en el continente, Francia. El canciller buscando este acercamiento diría no sin algo de ironía: “Ante la bandera francesa, hay siempre que inclinarse dos veces” (citado por Ménudier, 2010)¹⁶. Esta alianza con Francia le permitió al mismo tiempo tener una política hacia Rusia, algo que, durante todos los años de la guerra fría, había sido imposible sin que al mismo tiempo se percibiera por las otras potencias como un segundo Rapallo¹⁷.

La declaración conjunta del 2 de diciembre de 1992 de las fracciones del parlamento alemán (democristianos, liberales y socialdemócratas) posterior a la firma del Tratado de la Unión Europea, dejó ver todos los temores, hacia adentro y hacia fuera, que provocaba la Alemania soberana y fuerte. En esta declaración se decía: “Alemania no debe caer nunca más en el peligro del nacionalismo. Ningún otro Estado europeo depende de la integración europea tanto como Alemania, el país en el centro de Europa¹⁸”.

Según (Wolfrum, 2007) las cuestiones referentes a la integración europea no fueron ni han sido motivo de disputa dentro de los

¹⁶ «Devant le drapeau français, il faut toujours s’incliner deux fois».

¹⁷ El Tratado de Rapallo de 1922, fue un tratado amistoso firmado entre la Unión Soviética y Alemania que les permitía a los dos países salir del aislamiento político en que se encontraban, aislamiento que tanto a Francia como al Reino Unido les convenía mantener.

¹⁸ Drucksache 12/3905, 12 Wahlperiode, p.1 en el Parlamentsarchiv (archivo del Parlamento alemán), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/039/1203905.pdf> (Recuperado en noviembre de 2010).

partidos de gobierno. En una declaración de 1994 de Joschka Fischer, futuro ministro del exterior durante el gobierno de la coalición roja y verde (1998-2005) y representante del ‘ala realista’ dentro del Partido Verde, hablaba de la integración europea alrededor del eje franco alemán, como uno de los pilares de la política exterior alemana:

“Las condiciones básicas de la política exterior alemana son definidas por 40 años de República Federal de Alemania (occidental). Estas han cambiado con el fin de la Guerra Fría, empero no existen razones forzosas para una revisión general, al contrario. La política exterior de la antaño República Federal se basa desde 1969 en cuatro columnas: una democracia interna fuerte y una economía que está redactada tanto desde el punto de vista de la economía de mercado libre, como desde el Estado social; la relación atlántica con Estados Unidos; la integración europea de la Unión Europea con el eje central franco-alemán. Todos estos factores en conjunto componen la integración hacia occidente de la República Federal de Alemania. La cuarta columna llegó con la apertura hacia Europa oriental y la Unión Soviética a través de la Política del Este para posibilitar, y no solo por razones internas de Alemania, opciones adicionales en dirección al este, pero ciertamente integrada firmemente en occidente” (Joschka Fischer en 1994 citado por Wolfrum, 2007, 455).

La obligación moral pero también estratégica hacia los países del este para la RFA haría de estos una tarea central. Aparte de esta obligación moral, el gobierno alemán apoyó también el afán de los países de Europa central y oriental (PECOS) de salir de la órbita de Rusia y lograr una conexión rápida hacia

occidente para clarificar, de una vez por todas, el desarrollo militar en los países vecinos del este. Se quisieron alcanzar mecanismos de cooperación en cuestiones de política de seguridad y un espacio de diálogo entre los miembros de la OTAN y los países del Pacto de Varsovia; esto cristalizó en la “Cooperación para la Paz”, propuesta de la OTAN hacia los PECOS y los países de la Confederación Rusa en 1994 (Hilz, 2009). Solo después de tres años y sobre la base de lo intercambiado y aprendido, se dio la primera decisión hacia la ampliación de la OTAN, entrando a ser parte de esta alianza militar Polonia, la República Checa y Hungría en 1999. Esta ampliación se debió en no poco a la presión del gobierno de Kohl – sobre todo a través de su ministro de defensa entre 1992 y 1998 Volker Rühe - por una parte hacia unos Estados Unidos escépticos al respecto y por otra hacia Rusia, que era opuesto radical hacia esta extensión de la OTAN con el entonces presidente Boris Jelzin.

En relación con Rusia jugaron un papel las estrechas relaciones económicas después del derrumbe de la Unión Soviética en 1991; el enérgico apoyo alemán a Moscú en los primeros años de la Alemania reunificada fue el más importante dentro de los países occidentales que comerciaban con Rusia, además de un crédito millonario, ayuda monetaria, finanzas subsidiarias y apoyo en general. La RFA se convirtió en el más fuerte sostén económico para Rusia. Con ello Alemania se prometió, además de la estabilidad de la zona oriental, salir de la zona de margen en que se había mantenido durante la guerra fría (Wolfrum, 2007, 457) y seguir cumpliendo con el nuevo papel de potencia en el centro europeo.

Sería, sobre todo, con el gobierno en 1998 del canciller socialdemócrata Gerhard Schröder que se haría un acento especial en su relación con una Rusia debilitada, pero que seguía jugando –y juega– en las grandes ligas; el nuevo canciller llegó a decir que Putin, el autoritario presidente ruso, era un ‘demócrata intachable’¹⁹. La estrecha relación entre estos dos países, a pesar de las fuertes dificultades durante gran parte del siglo XX, es una relación histórica²⁰; tiene empero también una connotación estratégica de importancia vital para Alemania por su dependencia energética hacia Rusia.

Pero también hoy en día en cuestiones de seguridad existe una relación importante; Rusia le ha dado para su accionar en Afganistán el derecho de utilización del espacio aéreo entre Alemania y Uzbekistán (Buhbe, 2007, 5). Además Alemania es para Rusia el socio más importante dentro de la Unión Europea. Esto se ve también en los datos de intercambio comercial: la RFA es el país número uno para la exportación de sus productos seguido después, con distancia, de Ucrania y China.

Aunque la relación de la actual canciller democristiana Ángela Merkel hacia Rusia se enfrió mientras al mismo tiempo se acercaba a Estados Unidos, sin embargo ahora se habla de una mayor proximidad entre la canciller y

el actual presidente ruso Medvédev, acercamiento que se hace con mucho cuidado para no irritar a Polonia. En todo caso en la relación y el diálogo con Rusia, Alemania juega allí un papel decisivo tanto para los países de la Unión Europea, como para Estados Unidos.

2.4. Alemania: ¿de país especial a potencia normal?

“El camino de Alemania hacia occidente fue largo y en muchos tramos un sendero especial. Y aun cuando toda historia es una historia de caminos especiales, si hay algunos que son más especiales que otros”... “En el año 1945 terminó el sendero especial antioccidental del Reich alemán. En 1990 terminó el sendero especial postnacional de la República Federal y el sendero internacionalista de la RDA. La Alemania reunificada no es una ‘democracia postnacional entre Estados nacionales’, sino un Estado nacional democrático postclásico entre otros. La nueva República Federal no es menos soberana que cualquier otro de los otros miembros de la Unión europea que han cedido derechos de soberanía tanto a esa comunidad supranacional como a la otra, a la alianza atlántica” (Winkler, 2005, II, 657-655).

En estas palabras de uno de los historiadores vivos más importantes que tiene hoy Alemania, se resume en mucho el camino del

¹⁹ A la pregunta de si Putin era un demócrata intachable, Schröder respondió: “Sí, yo estoy convencido que él lo es” (‘Putin ist ein lumpenreiner Demokrat? Ja, ich bin überzeugt, dass er ist’), *Hamburger Abendblatt*, 23 de noviembre de 2004.

²⁰ Hay que insistir en que ante cualquier acercamiento entre Alemania occidental y la Unión Soviética, se levantaba el fantasma del Tratado de Rapallo; por ello a comienzos de 1989, con el acercamiento entre estos dos países se volvió a hablar en la opinión pública de un nuevo Rapallo.

Estado alemán hacia un reconocimiento dentro de las democracias y los estados occidentales desde 1945 hasta hoy. Según la mayoría de los analistas, Alemania ha dejado de ser el país ‘especial’ dentro del concierto de las potencias occidentales a pesar de las carencias y fragilidades que pueda tener. La coalición de izquierda de socialdemócratas y verdes, encarnados en las figuras de Gerhard Schröder y Joschka Fischer, sería irónicamente quien se encargarían de mostrar que Alemania se movía dentro del concierto de estados y de potencias según sus necesidades e intereses y con la misma obviedad que los demás. ¿Pero ya ha entrado en la ‘normalidad’? ¿Y va en la misma dirección que las otras potencias europeas?

Para ver de cerca el posicionamiento a nivel internacional de la República Federal de Alemania después de 1990, y poder tener elementos que permitan preguntarse si Alemania es hoy una potencia europea ‘normal’ o no, vamos a presentar los conflictos internacionales más relevantes y su actuación en ellos. No se trata de relatar la cronología de los conflictos sino de presentar las decisiones importantes, que en cuestiones de política exterior han to-

mado los diferentes gobiernos y rastrear así su política exterior.

La primera prueba en el nuevo escenario internacional para Alemania sería la segunda guerra en Irak que comenzó el 16 de enero de 1991, cuando apenas se estaban terminando las negociaciones ‘dos más cuatro’²¹ durante el proceso de la reunificación. Se inició tres meses y trece días después de la unidad alemana, y costaría 61 mil millones de dólares de los cuales dos tercios fueron aportados por Alemania, Kuwait, Japón y Arabia Saudita (Wolfrum, 2007, 461); Alemania asumiría 18.000 millones de marcos²². En esta guerra no participó la Unión Europea, pero sí las potencias militares continentales Francia y el Reino Unido y muchos de los países de la Unión Europea²³, quienes lo hicieron o a través de la marina o de la infantería (Görtemaker, 2009). Alemania no participó militarmente, no solo porque se encontraba en pleno proceso de reunificación, sino también por la actitud cuidadosa y no militarista que debía mostrar tanto a su población como al mundo y a las potencias mundiales como nueva potencia soberana. Todo ello, sin embargo, le valdría el reproche de parte de los

²¹ En el marco de la Conferencia de Ottawa entre la OTAN y el Pacto de Varsovia en febrero de 1990, se aceptó la propuesta de las negociaciones de los dos estados alemanes y los cuatro países aliados. Los encuentros dos más cuatro se hicieron en Bonn (mayo), en Berlín (junio), en París (julio) y una última ronda en Moscú el 12 de septiembre en donde se firmó el “Tratado sobre la reglamentación final en relación a Alemania”.

²² De estos 18.000 millones de DM, 10.000 millones irían a EE.UU., Turquía recibiría 1.500 millones, el Reino Unido 800 millones y Francia 300 millones de DM; un 30% del total de la ayuda humanitaria la asumió también Alemania lo que permitió una ayuda inmediata para los refugiados y desplazados de la zona ocupada por Irak en Kuwait, entre ellos 250.000 palestinos (Görtemaker, 2009, 69-70). Después de terminado el conflicto el ejército alemán contribuyó a despejar las zonas minadas en el golfo Pérsico.

²³ Países Bajos, Portugal, Dinamarca, España, Grecia e Italia.

países que fueron a la guerra, de que la nueva Alemania tenía una ‘diplomacia de chequera’.

El segundo conflicto que conmocionó al continente europeo fue la guerra en Yugoslavia que se inició en 1991 y terminó en 1999 (1991 guerra de Eslovenia; 1992-1995 guerra de Croacia; 1992-1995 guerra de Bosnia, 1999 guerra de Kosovo). Ante su segunda gran prueba, la RFA en el marco de una cumbre de la OTAN, en Roma el 8 de noviembre de 1991, propone el reconocimiento inmediato de Eslovenia y Croacia antes de la Navidad de 1991; y luego oficializa ese reconocimiento en diciembre del mismo año, medida que fue criticada por las potencias continentales y considerada como la primera decisión en solitario de la RFA.

Al ejército alemán, creado en 1955, le estaba prohibido por la Constitución participar o intervenir en alguna guerra por fuera de las fronteras de los países miembros de la OTAN; ante la persistente presión de las Naciones Unidas de una cooperación más activa en los lugares de conflicto, finalmente el Tribunal Constitucional declaró el 12 de julio de 1994 que la participación del ejército alemán en áreas por fuera de los países de la OTAN era “conforme a la ley, siempre y cuando sirviera para ‘llevar y asegurar un orden pacífico permanente en Europa y entre los pueblos del mundo’” (De-

cisiones del Tribunal Constitucional Federal citado por Wolfrum, 2007, 462).

Ante la guerra continuada, y ya con la decisión del Tribunal, el parlamento alemán decide el 30 de junio de 1995 por 386 votos a favor contra 258 y 11 abstenciones, el envío de tropas a la ex-Yugoslavia (Wolfrum, 2007, 462); se trataba de participar en Bosnia Herzegovina sobre la base de un mandato de la ONU (IFOR/SFOR) después de firmada la paz entre Croacia y el gobierno bosnio de Sarajevo. Esto representó una ruptura en cuestiones de política exterior y de seguridad para el país: Alemania participaba con tropas por fuera del territorio de la OTAN²⁴.

Será irónicamente un gobierno de izquierda –coalición de la socialdemocracia y el pacifista partido verde– quien a finales de los noventa, durante el conflicto yugoslavo en Kosovo, llevaría a Alemania esta vez a hacer la guerra por fuera de las fronteras de los países de la OTAN, bajo las banderas de la OTAN y con el discurso de una ‘intervención humanitaria’. El ministro de relaciones exteriores Joschka Fischer del partido verde, diría para legitimar su decisión: “*Yo he aprendido no solo: nunca más guerra. Yo también he aprendido: nunca más Auschwitz*”²⁵ (Hilz, 2009, 43). Para Gerhard Schröder fue además importante mostrar que la OTAN podía contar incondicionalmente con

²⁴ La primera acción del ejército alemán posterior a la caída del muro fue en Camboya el 15 de junio de 1992; se acentuó sin embargo su carácter de acción de ayuda médica y de policía, pero fueron soldados los que participaron en esta acción por fuera del territorio de la OTAN; se desató un gran debate a raíz de su posible carácter inconstitucional. En 1993 el gobierno alemán decidió también enviar soldados para que participaran de los vuelos de reconocimiento de la OTAN en Bosnia.

²⁵ “Ich habe nicht nur gelernt: Nie wieder Krieg. Ich habe auch gelernt: Nie wieder Auschwitz”.

Alemania, más aún porque los verdes durante su campaña para las elecciones parlamentarias en 1998 habían puesto a debate la abolición de la OTAN (Joerissen, 2007).

La guerra en los Balcanes, la guerra a la que desde un comienzo habían temido los europeos, finalizó a mediados de 1999, casi diez años después de iniciada dejando atrás imágenes que recordaron de cerca la debacle de la primera y la segunda guerra mundial. Para Alemania había significado la primera participación en dos guerras por fuera del territorio de los países de la OTAN. En Kosovo, la misión militar bajo la dirección de la OTAN le permitiría a las unidades alemanas además tener un papel militar propio como el de Francia, Reino Unido y Estados Unidos, por su responsabilidad asumida en su sector de ocupación (Prizren). Hacia finales de esa década Alemania tenía ya cerca de 10.000 soldados en los Balcanes entre las misiones SFOR y KFOR (Hilz, 2009, 43). Además de la participación en estas misiones militares, la RFA dio su apoyo a través de la reconstrucción civil y económica y juega hoy un papel prominente en estos países. Es de remarcar que Alemania fue uno de los países que se perfiló en Kosovo como potencia preocupada por encontrar una solución diplomática y ello respondiendo con certeza al temor de la población alemana de “nunca más guerra”.

El siguiente conflicto, que tuvo un gran significado en el lento y complejo posicionamiento de la Alemania como potencia en el

escenario internacional, se inició con el ataque a las Torres Gemelas en Nueva York y al Pentágono en Washington el 11 de septiembre de 2001.

La rápida reacción del canciller Gerhard Schröder expresando en un telegrama a las 17 horas del mismo día su “solidaridad ilimitada” y la declaración oficial ante el parlamento un día después “...los ataques de ayer en Nueva York y Washington no son solo un ataque a los Estados Unidos de América; estos son una declaración de guerra contra todo el mundo civilizado”²⁶, mostraron la actitud incondicional de Alemania del lado de Estados Unidos; se aprobó el apoyo a la Coalición Internacional contra el Terror ese 12 de septiembre.

El 7 de octubre de 2001 inicia Estados Unidos la guerra en Afganistán contra los talibanes.

Con base en el artículo 51 de la Carta de la Naciones Unidas se redactaron las resoluciones de la ONU del 12 y el 28 de septiembre en donde se condenan los ataques como una ‘amenaza para la paz internacional y para la seguridad internacional’ y se aduce la “legítima defensa” de los EE.UU.; Alemania vio legitimada y justificada su participación en la guerra, más aún cuando se fundamentaba en el artículo 24 de la Carta Constitucional de la RFA y en sus obligaciones en el marco de la OTAN.

La República Federal le otorgó además a Estados Unidos un permiso ilimitado para utilizar sus puertos, los aeropuertos, estacionar una flota en el Mediterráneo y sobrevolar su te-

²⁶ Véase la declaración completa del 12 de septiembre de 2001, en DokumentArchiv.de, http://www.documentarchiv.de/brd/2001/rede_schroeder_terror-usa.html (Recuperado en marzo de 2011).

territorio aéreo. Alemania tenía que demostrar su solidaridad en concreto, presión que percibió el gobierno a través de algunas declaraciones desde la OTAN.

En el marco del mandato de las Naciones Unidas se crea la *International Security Assistance Force*, ISAF, avalada por el Consejo de Seguridad el 20 de diciembre 2001 y en la que participaron 36 países. Alemania entró a la guerra en Afganistán con un contingente de casi 1800 de la marina y de la fuerza aérea, 800 soldados de defensa contra armas ABC (atómicas, biológicas y químicas), 250 del cuerpo médico, 100 de fuerzas especiales, 500 de fuerza de transporte aéreo y 450 auxiliares (Görtemaker, 2009, 135).

El sí a la guerra pero acompañado de dudas y críticas enérgicas en la política interior²⁷, envió una clara señal de que Alemania jugaría un papel importante en los diálogos de paz. Este papel se facilitaría por las relaciones históricas existentes entre Afganistán y Alemania ya desde el comienzo del siglo XX. El 27 de noviembre de 2001 se dio inicio, en Petersberg cerca a Bonn, a la Conferencia de la UNO bajo el auspicio del gobierno federal alemán, teniendo como figura acreditada al ministro de relaciones exteriores Joschka Fischer. Más allá del accionar militar del ejército alemán para

asegurar la tregua desde finales de 2003 en la región de Kundus al nororiente de Afganistán, la RFA intentó evitar el fracaso de la misión militar dando recursos en la reconstrucción civil de un Estado afgano. Desde mediados de 2006 Alemania asumió la responsabilidad para las operaciones en esta región.

A pesar de la dificultad que tuvo el gobierno alemán en el logro de una política afirmativa hacia la participación de soldados alemanes en la guerra durante el conflicto en Afganistán, este conflicto no causó en su momento la polarización dentro de los partidos, dentro de la población y los medios de comunicación que traería la tercera guerra en Irak.

La retórica asumida a partir de comienzos de 2002 por el gobierno norteamericano señalando como ‘eje del mal’ a los países de Corea del Norte, Siria, Irán e Irak, no fue de fácil asimilación para muchos de los países europeos y tampoco para la RFA. Esto produjo entre otras cosas que el 31 de enero de 2002, el canciller alemán viajara a Washington a expresar su opinión al presidente de los Estados Unidos, George W. Bush “dejando claro que ‘para Irak valía lo mismo que para Afganistán’, es decir, que la conexión con el terrorismo estuviera demostrada y fuera de toda duda, y todas las medidas debían ser tomadas en concordancia

²⁷ A pesar de la ‘legitimidad’ de la guerra, la coalición de gobierno socialdemócrata y verde, se vio ante una crisis profunda: dos guerras en tres años presionaban la coalición; esta vez estaba claro que quedaba profundamente cuestionado el carácter pacifista del partido verde. La moción presentada por parte del gobierno de tomar parte activa en la guerra había sido decidida el 7 de noviembre de 2001; el canciller Schröder salió de esta crisis utilizando la amenaza de dimitir en caso de que los verdes le negaran el apoyo para el envío de soldados alemanes. Esto empero tuvo costos al interior de los dos partidos de la coalición: 336 delegados votarían a favor, y de ellos 77 delegados tanto de los socialdemócratas como de los verdes votaron a favor solo para salvar la coalición, pero declarando estar en contra de la participación de Alemania en la guerra (Görtemaker, 2009, 137).

con las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU. Solo entonces estaría Alemania de nuevo al lado de EE.UU.” (Görtermarker, 2009, 143).

La guerra en Irak se tradujo en un distanciamiento de la relación entre Alemania y EE.UU., después de que la guerra contra el terrorismo y el conflicto afgano los había unificado. En el verano del 2002 y ante las elecciones para el parlamento alemán, Schröder declaró su disposición de tomar una decisión en cuestiones de política de seguridad de manera independiente, algo que, tomado como eje de la campaña para las elecciones que se aproximaban, con certeza contribuyó en mucho a su victoria en ellas.

No hay que olvidar que Schröder tomó esta actitud de distanciarse de la “Coalición de la Voluntad” (*Coalition of the Willing*)²⁸ contra Irak antes de que se hubiese tomado una decisión en el Consejo de Seguridad de la ONU. Las diferencias al interior de Europa alrededor de la guerra se acrecentaron a comienzos de 2003 cuando Francia y Rusia cerraron filas con Alemania por el no a la guerra. La vieja Europa alrededor del eje franco alemán, se distanciaba de Estados Unidos.

3. LA POLÍTICA EXTERIOR ALEMANA A DEBATE

A pesar de esta creciente participación en los conflictos internacionales que la presenta como

una más de las potencias actuantes en la geopolítica internacional, pareciera que Alemania, por lo menos en lo que respecta a la percepción dentro de la opinión pública alemana, permanece como una potencia diferente a las otras. Además de las diferencias enunciadas antes, la experiencia de la segunda guerra mundial ha llevado a que en el país no se acepte sin más esta política militar activa a nivel internacional y es un factor de presión permanente en la política interna con el que hay que contar.

Introducimos aquí algunos elementos importantes de los debates, temores y de las voces que se han elevado en la sociedad alemana ante los dos conflictos internacionales más controvertidos por su incidencia actual para el país —Afganistán y Libia—, para luego intentar llegar a algunas conclusiones de hacia dónde va Alemania o por lo menos dejar un par de inquietudes abiertas. Alrededor del debate también se tendrán en cuenta algunas miradas relevantes de comentaristas de prensa internacional sobre el papel de Alemania.

El primero es el conflicto en Afganistán que está siendo un bocado duro de tragar para Alemania; los grupos talibanes han efectuado ataques a objetivos precisos de las fuerzas internacionales en Afganistán, y la amenaza a los soldados alemanes ha aumentado dejando un saldo creciente de muertos y heridos, lo que ha conllevado a que con cada día que pasa, esta intervención se haga más difícil de justificar ante la opinión pública alemana; aunque esto viene

²⁸ Esta frase, que quedó acuñada para el contexto de la invasión de Irak en la tercera guerra del golfo, es una expresión que venía siendo utilizada ya desde los años ochenta para señalar un grupo de países que, alrededor de Estados Unidos, actuaran colectivamente por fuera del mandato de las Naciones Unidas.

desgastando al gobierno de Ángela Merkel y su coalición democristiana-liberal, a la canciller no le será fácil dejar su participación en esta región porque la coalición internacional, ante todo los Estados Unidos, pide que Alemania sea cada vez más activa en Afganistán a raíz de la creciente desestabilización de la región, especialmente en Pakistán.

La intervención de Alemania en Afganistán se le había presentado a la opinión pública como una ayuda a la reconstrucción del país y solo después de varios escándalos por ‘daños colaterales’ contra la población civil afgana²⁹, pero también por la muerte de varios soldados alemanes, el hasta hace poco ministro de defensa Karl-Theodor zu Guttenberg designó abiertamente la misión en Afganistán como una “guerra”.

Diez años después de enviar soldados alemanes a Afganistán³⁰, no se ha podido todavía convencer a la población de que es importante participar en ella; los partidos no han logrado convencer a la población sobre los objetivos y los medios para lograr lo que se quiere, y ante

los fracasos no se tiene tampoco claridad alrededor de qué tipo de medidas y cambios deben tomarse (Hilz, 2009). Como ya antes se había dicho, lo que se refleja en la opinión pública no parece que sea cansancio de la participación de Alemania en Afganistán sino simplemente el que la población no está acostumbrada a la guerra (Frank, 2009).

Sin embargo, así como se escuchan las voces críticas y de descontento de parte de sectores de la población pacifista ante la política alemana en esta parte del globo, se escuchan también voces a favor de la participación en este tipo de acciones militares internacionales con todas sus consecuencias; así por ejemplo la controvertida Carta a los Editores, enviada por un cientista político de la Universidad de Trier al periódico *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, en donde se leía que no existían las guerras limpias y que en momentos de asimetría había siempre daños colaterales inherentes a las leyes de la guerra³¹. *Informationen zur deutschen Aussenpolitik* (Informaciones sobre la política exterior alemana) escribe que des-

²⁹ Un ejemplo de ello y de los problemas que enfrentan los diferentes gobiernos alemanes durante sus acciones militares en el extranjero, fue la muerte de alrededor de 140 jóvenes afganos como consecuencia de un bombardeo ordenado en septiembre de 2009 por un comandante alemán del ISAF a un camión de gasolina en la cercanía de Kundus en Afganistán; esta noticia provocó una ola de críticas y de malestar y un inmenso debate al interior del país que llegó a conocerse en los medios como el “affaire Kundus”. Apenas en febrero de 2011 finalmente en la corte de Düsseldorf se decidió que no habría consecuencias legales para los dos implicados en el bombardeo.

³⁰ Según datos del 22 de octubre de 2009 del ISAF (*International Security Assistance Force*) en Afganistán, hay 71030 soldados de 43 países. Entre ellos: Estados Unidos (34800), Reino Unido (9000), Alemania (4365), Francia (3095), Canadá (2830), Italia (2795), Países Bajos (2160), Australia (1350), España (1000), Rumania (990), Turquía (720), Dinamarca (690), Bélgica (530). Citado por Hilz, 2009, 45. Según STATISTA hay actualmente 90.000 soldados en Afganistán, <http://de.statista.com/statistik/info/>.

³¹ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Briefe an die Herausgeber/Carta a los editores: *Die Gesetze des Krieges werden ignoriert*, Martin Wagener, Nr. 284, lunes 7 diciembre 2009, pág. 8., http://www.martin-wagener.org/tl_files/Dokumente/FAZ.pdf

de este mismo instituto de ciencia política se escuchan voces adicionales que le aconsejan al gobierno sobre la importancia de lograr un marco legal que le permita al gabinete “en caso de acciones militares el reaccionar rápida y ampliamente ante situaciones de conflicto y escenarios peligrosos”, además “desarrollar métodos e instrumentos para disminuir la sensibilidad de la sociedad alemana ante las víctimas” y una reforma al ejército que “se aleje de un ejército para la defensa del país hacia un ejército móvil que esté armado para acciones en todo el mundo”³².

Lo cierto es que después de la caída del muro y la posibilidad de abandonar el ‘sendero especial alemán’, apoyado para ello en la participación en las diferentes organizaciones internacionales como la ONU, la UE, la OTAN, sin embargo los alemanes “oscilan entre el aumento excesivo ético de las acciones militares (como en la guerra de Kosovo) y la condena moral (como en la guerra de Irak). Notan, que los dirigentes políticos cubren la situación con una cortina de humo (como en Afganistán) y tienen temor de llamar por el nombre lo que allí ocurre, a saber guerra” (Frank, 2009).

El otro conflicto que está siendo acompañado también por una importante y reciente discusión, tanto dentro de los partidos de gobierno y parlamento y de la opinión pública alemana como dentro de la prensa europea y

norteamericana, nos puede dar pistas sobre la dirección de la política exterior alemana: Libia y la abstención de la República Federal de Alemania en el Consejo de Seguridad ante la resolución 1973 del 17 de marzo de 2011 de la ONU. Esta abstención ha sido entendida por algunos como ‘la primera incursión a solas desde 1949’³³ y como un ‘tectonic shift’ (Speck, 2011) dentro de la política exterior alemana.

Aunque Alemania ya había dicho ‘no’ durante la guerra de Irak mostrando independencia hacia EE.UU., es bueno tener en cuenta ciertas diferencias que han llevado a que algunos analistas consideren este como un momento de cambio en la política alemana. En el 2002 el ‘no’ de Schröder tuvo el apoyo francés y fue hecho por un partido que había visto con suspicacia desde mucho tiempo atrás la estrecha alianza con EE.UU.; los diferentes partidos tuvieron posiciones antagónicas de tal forma que los democristianos le exigieron al SPD ir a la guerra contra Irak al lado de los Estados Unidos. Con la abstención en Libia, Alemania está en cambio sola ante los tres grandes aliados históricos y es precisamente el partido democristiano, desde siempre defensor de la alianza hacia occidente, quien se muestra desafiante ante EE.UU. (Speck, 2011); esta vez, a pesar de críticas y declaraciones, ningún partido exigió oficialmente que Alemania tomase parte en esta acción militar.

³² *Die Gesetze des Krieges*, German-Foreign-Policy.com, Informationen zur deutschen Aussenpolitik, 26.05.2011. Todas las citas son de este artículo.

³³ Véase: *Der erste Deutsche Alleingang*, en German-Foreign-Policy.com, <http://kritische-massen.over-blog.de/article-german-foreign-policy-libyen---der-erste-deutsche-alleingang-70245895.html> (Consultado el 20 de mayo de 2011).

Hay que tener en cuenta que la resolución³⁴ se logró sobre la base de una norma de la ONU aprobada en el 2005 – *‘Responsability to Protect’*– que después de la experiencia de Kosovo y Ruanda en la década de los 90, permitía actuar, en casos limitados, en territorio soberano de países que violaran los derechos humanos de su población civil a través de una intervención internacional; esta norma tiene como presupuesto que la decisión debe tomarse caso por caso, votarse dentro del Consejo de Seguridad por lo menos con 9 de los 15 votos y que no debe haber veto de ninguno de sus cinco estados permanentes.

La resolución sobre Libia³⁵ tenía esta legitimidad y legalidad que se vio además acrecentada con el pedido de intervención de la Liga Árabe³⁶ y de los mismos rebeldes de la oposición en Libia.

¿Debió haber apoyado Alemania esta resolución bajo estos supuestos? ¿Y tiene real-

mente el significado que anotan los analistas, el no haberlo hecho?

Müller (2011) sostiene que ninguna otra intervención anterior había tenido tanta legitimidad y legalidad como esta y aseguran que el accionar de Alemania en el caso de Libia es un “desastre”; se trataba de decidir cómo salvar más vidas, si interviniendo o no, y no del falso dilema entre provocar más víctimas con la intervención de las que sin intervención se están dando; se adiciona a ello que actuó en contra del tan defendido multilateralismo que venía defendiendo dentro de la concepción del poder civil alemán; Alemania, alejándose de sus aliados europeos más importantes y de EE.UU., quedó con esta decisión sola, aislada y con su reputación deteriorada.

En esta dirección va la crítica desde el *New York Times* del 23 de marzo bajo el título “Germany Steps Away From European Unity”³⁷, en donde se afirma “Germany pointedly

³⁴ La resolución en sí no deja de ser problemática y no dejó de provocar algunos resquemores; un ejemplo de ello es la India cuyo representante cuestionó la neutralidad de la ONU, principio fundamental de esta organización, porque con estas acciones militares de hecho se tomaba partido por una de las partes en conflicto; la misma crítica se hizo a la intervención de la ONU en la Costa de Marfil.

³⁵ Para ver el texto de la resolución véase: www.un.org/es/documents/sc/

³⁶ “Decided: 1. To call on the Security Council to bear its responsibilities towards the deteriorating situation in Libya, and to take the necessary measures to impose immediately a no-fly zone on Libyan military aviation, and to establish safe areas in places exposed to shelling as a precautionary measure that allows the protection of the Libyan people and foreign nationals residing in Libya, while respecting the sovereignty and territorial integrity of neighboring States...”, en The outcome of the Council of the League of Arab States meeting at the Ministerial level in its extraordinary session On The implications of the current events in Libya and the Arab position, Cairo, March 12th, 2011, <http://responsibilitytoprotect.org/Arab%20League%20Ministerial%20level%20statement%2012%20march%202011%20-%20english%281%29.pdf> (Recuperado el 4 de junio de 2011).

³⁷ En este mismo artículo se afirma que paralelo a la política de Libia, la política de Ángela Merkel en relación con ir remplazando las plantas nucleares existentes, supone alejarse y poner aún más a prueba las relaciones con Francia, que deriva 75% de su poder energético de la energía nuclear. En la noche del lunes 30 de mayo de este año, la coalición de gobierno acordó que Alemania abandona totalmente la energía nuclear. Para el 2022 serán cerradas las últimas 17 plantas.

refused to go along with the political aims and leadership of its two most important European allies, Britain and France, as well as the United States”, y que con esta acción aumenta su “willingness in a post-cold-war World to act like other countries, subordinating relations with allies for the sake of national interests –and even for domestic political reasons” (Erlanger & Dempsey, 2011). Con esta decisión Alemania aleja la posibilidad de lograr un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, pero además también menoscaba de forma profunda la posibilidad de la Unión Europea de tener un puesto allí, al mismo tiempo que, añade Joshcka Fischer desde el partido verde, pierde su credibilidad en las Naciones Unidas y en el Cercano Oriente. Klaus Nauman (2011), antiguo inspector del ejército alemán, señala a su vez esta decisión ‘histórica’ como un gran error y sostiene que con ello convierte la idea de una política exterior unificada dentro de la Unión Europea en una farsa. Dentro de las diversas críticas se remarcó que la decisión de Alemania había puesto al país de repente del mismo lado que Rusia, China, Brasil e India al mismo tiempo que se distanciaba de sus aliados históricos.

Roger Cohen (2011) también columnista del *New York Times*, escribió que “I do think Germany has entered a new era of ambivalence and nationalist calculation”, mientras que en el *Der Spiegel* se leía que se habían cuestionado los principios de la política exterior alemana y en la *The Economist* (2011) se opinaba que “Europe’s

biggest economic power seems reluctant to have a foreign policy to match”.

El debate a nivel de política interior ha también dividido las posiciones y a pesar de que –con excepción del partido La Izquierda (Die Linke)– de parte de casi todos los partidos, incluidos los de la coalición de gobierno, se han escuchado severas críticas a la política del liberal ministro del exterior Westerwelle y de la canciller Merkel (de Theo Waigel/CSU, Jürgen Trittin/Verdes, Norbert Lammert/CDU, Sigmar Gabriel/SPD, entre otros), sin embargo, se confirma también que ningún partido rechazó oficialmente la decisión o exigió participar en la intervención.

Las causas que intentan explicar la actitud en solitario de Alemania son variadas. Algunos argumentan que fue el desprestigio creciente de la misión en Afganistán aunado al cálculo político de la coalición de cara a las elecciones en Baden-Württemberg lo que condicionó esta determinación, pero, como sostiene Speck (2011), habría que explicar entonces por qué se necesita tener esa política para ganar electores. Otros piensan que Alemania no está ya dispuesta a hacerle más concesiones a su rival continental, Francia, y que está dispuesta a asumir los costos. Desde Francia se escucha de un alto diplomático que esta abstención es un ‘error con costos políticos imprevisibles’ (Wiegel, 2011). Algunos observan esta actitud como un rechazo a una operación orquestada desde Francia, pues París espera a través del apoyo a los rebeldes en Libia, poder recuperar

el prestigio perdido en el norte de África³⁸; es en el marco de evitar este fortalecimiento, que según estos análisis se entendería la no intervención militar de Alemania en Libia.

Si en Libia la acción militar no tiene los resultados esperados, y lo cierto es que cada vez más recibe críticas de Rusia, de la Unión Africana, de algunas fuerzas del mundo árabe, los analistas creen que para Alemania se abrirían nuevos espacios y ello dentro del marco de la crisis del euro y sus consecuencias para la UE; tras evaluación de los últimos movimientos en Berlín en la guerra en Libia se está entendiendo la política alemana como una búsqueda de lograr una influyente posición del medio, según el cual “Alemania estaría predestinada como un poder neutral, a negociar un armisticio entre los partidos en guerra y eventualmente a asegurarlo con la ayuda de tropas de ocupación”³⁹. De hecho después de un reconocimiento del gobierno provisional, el 13 de mayo la RFA ha abierto en Bengasi, sede de este gobierno, una oficina de comunicación. Si Berlín logra convertirse en un mediador sería un triunfo para Alemania y una derrota para París, esto solo bajo el supuesto de que los rebeldes del este de Libia no lleguen a tomar el poder. “Si el plan logra tener éxito, esta verdadera primera política exterior en solitario de Berlín estaría coronada por el éxito”⁴⁰.

El debate fundamental en Alemania que está en el fondo de todas las decisiones de participación o no en los conflictos internacionales desde que el país alcanzó su soberanía nacional en 1990 se ve abreviado en la consigna que resultó de la experiencia del régimen nacional-socialista y la segunda guerra mundial: ‘nunca más guerra’. En Alemania como en ningún otro país existe un gran temor a una remilitarización de su política exterior; para la población alemana, no es algo ‘obvio’ la participación en una guerra como si lo es en Francia o el Reino Unido. Es un país en donde como en ningún otro, el lenguaje militar, la presentación de las fuerzas armadas en espacios públicos y el pathos patriota alrededor del ejército tiene poca resonancia dentro de la población y más bien es visto con gran recelo. Las críticas profundas desde la izquierda apuntan a ver en el accionar de los diferentes gobiernos de la RFA desde la caída del muro, el intento de pasar de una potencia media europea a una potencia armada en el marco de la Unión Europea buscando su ubicación mundial y, en especial, queriendo lograr unos intereses geoestratégicos en Europa del este, en el Cercano y Medio Oriente así como en África y Asia. Esta crítica se vería confirmada con un informe de finales de 2010 en donde se expresa claramente que el ministro de defensa alemán, De Maiziére, está preparan-

³⁸ Según el German-Foreign-Policy.com, Francia exigió una intervención de la Unión Europea en Tschad y ha intentado a través de medios no militares utilizar a la Unión para fortalecer su posición en el Norte de África, objetivos que la RFA ha logrado obstaculizar. Véase: *Der erste Deutsche Alleingang* en German-Foreign-Policy.com

³⁹ “El que ríe de últimas”, German-Foreign-Policy.com, *Der lachende Dritte*, 16.05.2011.

⁴⁰ German-Foreign-Policy.com, *Der lachende Dritte*, 16.05.2011.

do a la opinión pública para próximas acciones que irían más allá de lo que Alemania está normalmente dispuesta, y señala algunas de las misiones en países como Pakistán, Jemen, Somalia o Sudán⁴¹ y esto a su vez explicaría la reforma al ejército que se está llevando a cabo que, además de disminuir el número de soldados y con ello los costos, implica un cambio de fondo de un ejército defensivo con servicio militar obligatorio, a un ejército profesional ofensivo.

Las voces más multilateralistas argumentan que Alemania con la creciente participación en acciones militares no está haciendo otra cosa que moverse desde la defensa del Estado alemán hacia el cumplimiento de sus obligaciones internacionales ante la OTAN como ante Estados Unidos.

A su vez la toma de distancia en defensa de los intereses propios del país como se entiende el no de Irak y la actual abstención de la canciller sobre la resolución de Libia, es valorada por los cientistas políticos de diferente manera; mientras unos defienden esta creciente independencia de Alemania como necesaria a pesar de los conflictos que ello pueda acarrear hacia los EE.UU., la OTAN y hacia el interior de la Unión Europea, otro sector de analistas ve esto como un gran error; durante la guerra de Irak con la conformación del eje franco alemán, se criticó el que Alemania se hubiera dejado llevar hacia el antiamericanismo francés

(Varwick, 2007). La abstención de la RFA en el caso de Libia la separaba del multilateralismo activo que está en la base de la resolución de la ONU, para tomar un camino en solitario y quedar así aislada (Müller, 2011).

Los más optimistas ven en ello el diferenciamiento creciente de la política exterior alemana de las otras potencias continentales más guerreristas; el 'no' del ministro de relaciones exteriores Westerwelle lo que hizo fue "haber traducido un sentimiento mayoritario dentro de la población alemana": Alemania se estaría proyectando como un poder pacifista, un *soft power*, en medio de los otros actores internacionales (Speck, 2011).

La abstención alrededor de la resolución sobre Libia, empero no creemos que sea por ahora un cambio de una política de un '*never alone*' a una búsqueda de un camino en solitario a nivel internacional, ni tampoco creemos que sea un posicionamiento abierto a ser un *soft power*. Ante el parlamento alemán la canciller, al tiempo que explicaba la abstención, aseguraba que: "También porque Alemania no toma parte en la aplicación de la Resolución 1973, vamos a aliviar a nuestros aliados de la OTAN con el envío de aviones awacs sobre Afganistán"⁴².

Cierto es que los costos políticos internos de una intervención, que no aparece como sopesada a profundidad, sino como una fuga hacia adelante de los países intervencionistas

⁴¹ German-Foreign-Policy.com, *Clausewitz reloaded*, 30.05.2011.

⁴² Bulletin der Bundesregierung, Nr. 31-1 vom 24. März 2011, Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2011/03/Anlagen/32-1-bk.property=publicationFile.pdf> (Recuperado el 4 de junio de 2011).

en aras del interés nacional, intentando dar respuesta, más que al problema humanitario en Libia, a la revolución en marcha en el mundo árabe y kabil, son más altos para Alemania que para los otros países occidentales partícipes de los bombardeos. Esto se lee en entrelíneas en la declaración de Ángela Merkel, jefe de gobierno de la coalición democristiana-liberal ante el Parlamento alemán el 24 de marzo de 2011 sobre la cuestión Libia:

“La Resolución 1973 aprobada la semana pasada en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene como objetivo poner coto a la guerra de Gadafi contra su propio pueblo. Como ustedes saben, al momento de votar esta resolución el gobierno federal se ha abstenido. El gobierno se abstuvo porque tenía dudas en relación con la realización militar de esta resolución. Por ello Alemania no envía tampoco soldados del ejército federal. Pero también aun cuando esto es así, al mismo tiempo vale: el gobierno federal apoya ilimitadamente los objetivos que se han aprobado con esta resolución y desde el principio se ha empleado a fondo por estos. Por ello confiamos en unos resultados rápidos y sobre todo duraderos para lograr estos objetivos” (Canciller Federal Ángela Merkel, declaración del gobierno ante el Parlamento)⁴³.

El cuidado de no desgastarse innecesariamente ante una población pacifista y que pide cuentas nos parece que explica más lo que habría llevado al gobierno democristiano-liberal a asumir los costos de las críticas internacionales

y nacionales por su abstención. En este aspecto estaríamos de acuerdo con Speck (2011) al pensar que este aislamiento no le provoca hoy temor a Alemania y es un cambio, porque pone de presente que sus gobiernos están cada vez menos dispuestos a seguir la línea de sus aliados occidentales, actuando en contra de la opinión pública alemana, lo que a su vez alimenta la tesis de que el país cada vez actúa más según sus intereses nacionales.

Pero la amarga experiencia de la guerra, y la política expansionista del nacionalsocialismo han dejado una profunda huella difícil de contrarrestar con discursos del interés nacional. Contra los intentos de borrar estas huellas de la memoria se dirige el reciente artículo crítico del gran filósofo alemán Jürgen Habermas sobre el gobierno de Ángela Merkel publicado en el *Süddeutsche Zeitung* en donde se lee que:

“La reunificación ha puesto en marcha un cambio de mentalidad en Alemania, que (como confirman las investigaciones desde la ciencia política) también supone la propia manera de verse y la orientación de la política exterior alemana, y la ha cambiado en dirección a un mayor egocentrismo. Desde los años noventa crece paulatinamente la autoconciencia de una ‘potencia media’ que, apoyada en lo militar, es actor en el escenario mundial. Esta autoconciencia está remplazando la hasta ese momento mantenida cultura de la moderación de un poder civil, la cual quería dar un aporte para darle una base jurídica al sistema desen-

⁴³ Bulletin der Bundesregierung, Nr. 31-1 vom 24. März 2011, Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2011/03/Anlagen/32-1-bk.property=publicationFile.pdf> (Recuperado el 2 de junio de 2011).

frenado de la competencia entre los Estados. Esta transformación se muestra también en la política europea especialmente desde el cambio de gobierno de 2005” (Habermas, 2011).

Quo vadis Alemania

Ahora bien, creemos que Alemania seguirá blandiendo la carta del multilateralismo, aunque sea de manera creciente instrumentalmente y aunque el interés nacional determine cada vez más la política exterior. Seguirá diferenciándose de la primera potencia mundial no solo por el mayor acento en los organismos internacionales como la ONU y la OTAN⁴⁴, sino por su política con respecto a otros temas. Así la RFA ha apoyado decididamente a la Corte Penal Internacional que fue creada en 1998; además ha dado gran importancia a las cuestiones de preservación del medio ambiente, algo que ya desde el canciller Helmut Kohl se venía llevando hacia delante; el protocolo de Kioto, aun con la incertidumbre de lo que pasará con este después de 2012, fue entre los primeros acuerdos en esta dirección.

Ciertamente existen grandes diferencias en la política exterior entre la potencia media RFA y la primera potencia mundial. La política exterior alemana es menos global y más regional; el acento hacia el multilateralismo

en Alemania es mucho menos instrumental y todavía hace parte estructural de la política exterior alemana. La presencia norteamericana en el entorno mundial tiene como un supuesto ser la primera potencia militar, mientras que la política exterior alemana utiliza, hasta hoy, más los medios políticos y económicos. Rudolf (2005) señala que la política exterior alemana debería dirigirse hacia el fortalecimiento del papel hegemónico norteamericano en el sentido de la lógica liberal de hegemonía *-multilateral tanto como sea posible, unilateral tanto como sea necesario-* e ir a su vez contra los elementos de la política americana que vayan contra esta lógica liberal y contra los propios intereses y valores alemanes. Los EE.UU. a pesar de diferencias y contradicciones, siguen siendo el aliado transatlántico más importante de Alemania y la OTAN sigue siendo, por excelencia, una base fuerte de su política de seguridad.

¿Y la Unión Europea? La política exterior de Alemania está inserta en la Unión Europea, aunque ello no significa que coincidan siempre, pero por lo menos a corto plazo, es bastante difícil imaginar una RFA independiente de la UE en muchos campos porque Alemania es parte decisiva de la política de coordinación y aplicación en la UE.

La Unión Europea antes como ahora, no tuvo una política conjunta ante un conflicto de

⁴⁴ Los diferentes gobiernos alemanes han trabajado por ejemplo en misiones de la OTAN en Kosovo, y también hasta hoy en Afganistán, entre otras, y ha apoyado de manera activa la ampliación de la OTAN al mismo tiempo que ha introducido el debate sobre sus nuevas tareas; además según Varwick (2007, 763) a partir de la caída del muro y después de la reunificación en 1990 el país ha querido tener una influencia más clara en relación con la OTAN y con ello viene dejando de ser el objeto en que se convirtió a partir de 1955, cuando el país simplemente acondicionaba su política a la de EE.UU. para pasar a ser un sujeto y esto sobre todo durante el gobierno del socialdemócrata Gerhard Schröder.

relevancia. Alrededor de esta problemática es ilustrativa la política de la Unión Europea hacia Libia. Aunque el presidente Nicolás Sarkozy intentó convencer a los otros estados de la Unión Europea para que reconocieran como gobierno legítimo al Consejo de Oposición libio de Bengasi, sin embargo la política de la UE se sintetizó en las palabras de la canciller alemana que, palabras más palabras menos, exigía la dimisión de Muamar el Gadafi y llamó para hacer todo lo posible y limitar los sufrimientos del pueblo libio, pero advertía que se debían pensar muy bien los pasos por seguir para que se llegase a un final razonable. A ello añadió el primer ministro de Suecia, Reinfeldt, que no era importante quién reconocía a quién, porque por costumbre la Unión Europea solo reconocía estados. Finalmente mientras los aliados de la OTAN continuaban atacando objetivos militares en Libia, la Unión Europea abrió a finales de mayo una oficina de representación en Bengasi desde donde se deben coordinar todas las actividades de la Unión para el país.

Pareciera que en política exterior la crisis en Libia hubiese confirmado el hecho de que la UE es principalmente un *soft power* y en ello ha jugado un papel decisivo la política de la RFA: Berlín ha rechazado unirse a la intervención militar dirigida por París y Londres. En la abstención a una intervención militar en Libia, se habló en Berlín no de estar en contra de los

fines sino de los medios, es decir, en concreto, en contra de la parte militar de la operación y no de la nueva política de occidente hacia Libia, de abandonar a Gadafi en vez de seguir apoyándole.

Hasta ahora Alemania ha impulsado el proceso de integración europeo⁴⁵; ha tenido una política activa y lo ha llevado adelante por ser el único país que hizo de Europa una “razón de Estado”⁴⁶. La presidencia posterior de Ángela Merkel de la Unión Europea en 2007 con su política de lograr un Tratado que pudiera remplazar al fracasado Tratado Constitucional hablan por ello. Pero los observadores de la política exterior alemana ven allí también un cambio; el interés nacional antes sinónimo de interés europeo hoy no es tan claro; así las decisiones tenían antes un acento supranacional mientras que hoy predominan las decisiones de interés nacional.

No es por ello casualidad que hoy se pregunten en Alemania, como recientemente lo señaló un artículo de Ulrike Guérot del 20 de octubre de 2010, “¿Cuánta Europa debe ser?”⁴⁷; el texto pone sobre la mesa elementos importantes para discutir, que van a ser recurrentes y que es necesario seguir de cerca para vislumbrar, en un futuro no muy lejano, hacia dónde va la política exterior alemana.

Guérot (2010) señala que el orden transatlántico de Yalta llegó a su fin: por un lado

⁴⁵ Véase el texto de Kühnhardt (2010).

⁴⁶ “...los intereses alemanes y el bien europeo eran lo mismo, Alemania y Europa estaban en simbiosis”, Ulrike Guérot, *Wieviel Europa darf es sein?*, 20.10.2010, European Council of Foreign Relations, http://www.ecfr.eu/content/entry/commentary_wie_viel_europa_darf_es_sein/ (Consultado el 30 de mayo 2011).

⁴⁷ Existe la versión en inglés como (European Council of Foreign Relations) ECFR Memo –november.

Europa está en camino de lograr una nueva relación con Rusia, mientras EE.UU. se aleja del continente; por el otro, el orden europeo de Maastricht está detenido. Allí mismo se analiza que Alemania hoy defiende sus intereses en Europa, y se siente sobre-exigida en su papel de dirección de Europa mientras que en Europa se le reprocha el que no quiera ser la dirección. Todo ello contribuye a que en Berlín “se tenga más la impresión de que Alemania se siente frenada por Europa y que sola podría avanzar más rápido, más y mejor” (Guérot, 2010). A esto se añade el que las elites alemanas del mundo del derecho son menos proclives a ver con buenos ojos el proyecto europeo mientras que las industriales contemplan a los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China) como la plataforma para su estrategia global y no ya a Europa, olvidando claro está, la excelente posición que ganaron con el mercado interno europeo. Además de todo, el balance de la relación franco-alemana (la simetría de las asimetrías, es decir, el poder económico alemán y el poder nuclear francés) se ha roto ante una Alemania más fuerte. Pero las fuerzas centrífugas dentro de la UE no vienen solo de Alemania, sino ya antes de Francia, Holanda, Reino Unido, Italia y Hungría, entre otras. La pregunta consiste en saber cómo se puede hacer atractivo para Alemania ser el motor de Europa.

Todas estas preguntas e inquietudes lanzadas en este texto de discusión por el *European Council of Foreign Relations*⁴⁸, que inicia una serie de eventos y publicaciones sobre el papel futuro de Alemania en Europa, fueron

retomadas por el ex ministro de relaciones exteriores Joschka Fischer, quien organizó en noviembre de 2010 una discusión bajo el título de “Alemania y la Europa post-romántica”, en donde las preguntas centrales fueron cómo se debía posicionar Alemania en la Europa global del siglo XXI, cuál era la Europa que el país necesitaba, cuánta Europa se necesitaba y qué precio se estaba dispuesto a pagar. Cuáles serán las respuestas y en qué dirección irá la dinámica real, serán motivo de futuras reflexiones.

BIBLIOGRAFÍA

- Buhbe, M. (2007). “Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie”, in Reichart, D., Katsioulis, C. and Klüver, K. (eds.). *Kompass 2020*, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, Referat Entwicklungspolitik.
- Burwell, F.G. (2010). “The Lisbon Treaty: an evolutionary revolution in U.S.-EU Relations”, in Burwell, F. and Kühnhardt, L. (eds.), *The Lisbon Treaty in Focus: Germany, the EU, Transatlantic Relations and Beyond*, Washington, D.C, Johns Hopkins University.
- Cohen, R. (2011). “France Flies Germany Flops”, *The New York Times*, April 16th.
- Economist, T. (2011). “The unadventurous eagle”, *The Economist*, May 12th. http://www.economist.com/node/18683155?story_id=18683155
- Erlanger, S. and Dempsey, J. (2011). “Germany Steps Away from European Unity”, *The New York Times*, March 23th. <http://www.nytimes.com/2011/03/24/world/Europe/24germany.html>

⁴⁸ European Council on Foreign Relations (ECFR) es, según su presentación, ‘el primer think-tank pan-europeo’.

- Frank, J. (2009). "Ende des Sonderwegs", *Frankfurter Rundschau*, 5/6 Septembrie.
- Görtemaker, M. (2009). *Die Berliner Republik*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Guérot, U. (2010). "Wieviel Europa darf es sein?" *European Council of Foreign Relations*. http://www.ecfr.eu/content/entry/commentary_wie_viel_europa_darf_es_sein/
- Habermas, J. (2011). "Merkels von Demoskopie geleiteter Opportunismus", *Süddeutsche Zeitung*, 7.04.2011. <http://www.sueddeutsche.de/politik/europapolitik-merkels-von-demoskopie-geleiteter-opportunismus-1.1082536>
- Hellmann, G., Wolf, R. and Schmidt, S. (2007a). "Aussenpolitik in historische und systematischen Perspektiven", in Hellmann, G., Wolf, R. and Schmidt, S. (eds.). *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hellmann, G., Wolf, R. and Schmidt, S. (2007b). *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hellmann, G. (2010). *Normativ abgerüstet, aber selbstbewusst. Deutsche Aussenpolitik im 20. Jahr nach der Vereinigung*. Universität Frankfurt. <http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/mat/IP2010-anm.pdf>
- Hilz, W. (2009). "Kontinuität und Wandel deutscher Aussenpolitik nach 1990", *Informationen zur politischen Bildung*. bpb, 33-60.
- Janning, J. (2010). "Deutschland in Europa", in Hintereder, P. (ed.). *Tatsachen über Deutschland*, Frankfurt am Main/Berlin, Frankfurter Societäts-Medien GmbH. <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/de/head-navi/impressum.html>
- Joerissen, B. (2007). "Der Balkan -Von Krieg, Frieden und Europa", in Reichart, D., Katsioulis, C. and Klüver, K. (eds.). *Kompass 2020*, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung. Referat Entwicklungspolitik.
- Kohl, H. (1990). "Die Erfüllung eines geschichtlichen Auftrags", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2.10.90.
- Kühnhardt, L. (2010). "Enlargement, neighborhood and the borders of Europe", in Burwell, F. and Kühnhardt, L. (eds.). *The Lisbon Treaty in Focus: Germany, the EU, Transatlantic Relations and Beyond*, Washington, D.C., Johns Hopkins University.
- Ménudier, H. (2010). "Jamais l'Allemagne n'a été aussi libre", *Le monde diplomatique*, Mai 2010, 89-90.
- Müller, H. (2011). "Ein Desaster. Deutschland und der Fall Libyen", *HSFK Standpunkte. Hessische Stiftung Friedens und Konfliktforschung*, 2011, Nr. 2. <http://www.hsfk.de/fileadmin/downloads/standpunkt0211.pdf>
- Naumann, K. (2011). "Ich schäme mich für die Haltung meines Landes", *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 66, 21. März.
- Peters, D. (2007). "Aussenpolitikforschung", in Hellmann, G., Wolf, R. and Schmidt, S. (eds.). *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Quiroga Riviere, M. L. (2009). "Alemania siglo XXI: un balance", *Revista OASIS* – No. 14.
- Rudolf, P. (2005). "Die Notwendigkeit einer strategisch reflektierten deutschen Amerikapolitik", in Sicherheit, S.-S.W.u.P.D.I.f.I.P.u. (ed.). *Ausblick: Deutsche Aussenpolitik nach Christoph Bertram*, Berlin.
- Sommer, T. (1991). "Noch nicht daheim im deutschen Haus", *Die Zeit*, Nr. 26.
- Speck, U. (2011). "Pacifism unbound: Why Germany limits EU hard power", *Policy Brief. Friede. A European Think Tank for global action*.
- Varwick, J. (2007). "Nordatlantische Allianz", in Schmidt, S., Hellmann, G. and Wolf, R. (eds.). *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

dbuch zur deutschen Aussenpolitik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Weller, C. (2007). "Bundesministerium", in Hellmann, G., Wolf, R. and Schmidt, S. (eds.). *Handbuch zur deutschen Aussenpolitik*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 210-224.

Wiegel, M. (2011). "Frankreich freut und ärgert sich", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19.03.2011.

Wieland-Karimi, A. (2007). "Die transatlantischen Beziehungen. Der Westen gemeinsam auf dem Weg zu neuen Ufern", *Kompass 2020. Deutschland in den internationalen Beziehungen. Ziele, Instrumente, Perspektiven*, 28.

Winkler, H.A. (2005). *Der lange Weg nach Westen II. Deutsche Geschichte 1933-1990*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.

Wolfrum, E. (2007). *Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart*, Stuttgart, Phantoon Verlag.

Woyke, W. (ed.) (2008). *Handwörterbuch Internationale Politik*, Leske+Budrich, Opladen.

Archivos e Institutos

Archivo Federal: Bundesarchiv / München-Oldenburg

Archivo del Parlamento Alemán: Deutscher Bundestag

<http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/debatte/index.html>

Documentos históricos y colección de fuentes de la historia alemana a partir de 1800

DokumentArchiv.de, http://www.documentarchiv.de/brd/2001/rede_schroeder_terror-usa.html

Boletín del Gobierno Federal: Bulletin der Bundesregierung

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2011>

Informaciones sobre la política exterior alemana

Informationen zur deutschen Aussenpolitik German-Foreign-Policy.com, <http://www.german-foreign-policy.com/>

Consejo Europeo de Relaciones Exteriores

European Council of Foreigns Relations, <http://www.ecfr.eu/content/entry/about/>

República Democrática del Congo: ¿El campo estéril de los olivos?*

Adriana María Ramírez López

Magíster en Asuntos Internacionales

Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: adriana.lopez@uexternado.edu.co

INTRODUCCIÓN

La hoy República Democrática del Congo, antes Zaire, Congo Belga y Estado Libre del Congo, es un país que ha sufrido en carne propia los rigores de la historia, la geopolítica y las transformaciones económicas y políticas del sistema internacional. En su relativamente corta vida, padeció la inclemencia de la colonización europea, fue escenario de disputa de las dos superpotencias mundiales protagonistas de la guerra fría y ha sido durante la última década terreno de articulación de mercados de violencia a nivel regional y global que se han manifestado en la configuración de un conflicto que ha cobrado desde 1998 la vida de más de 5.4 millones de personas¹.

Una mirada general a diez años de conflicto arroja los siguientes datos relevantes:

- a. Actualmente el conflicto persiste en el país como resultado de la permanencia de grupos armados ilegales en las provincias de Kivu Norte, Kivu Sur e Ituri, limítrofes con Ruanda y Uganda.
- b. Tales movimientos han sido formados a partir del apoyo financiero y militar recibido por parte de redes de poder² de estos dos países, con el fin de mantener el control sobre áreas geográficas consideradas como estratégicas en términos económicos y políticos.
- c. Para cumplir este objetivo dichos movimientos han instrumentalizado la vio-

* Artículo recibido el 25 de julio de 2011. Aprobado el 6 de septiembre de 2011.

¹ Ver: Comité Internacional de Rescate. *Mortality in the Democratic Republic of Congo, an ongoing crisis*, en http://www.theirc.org/sites/default/files/resource-file/2006-7_congoMortalitySurvey.pdf (Consultada el 4 de julio de 2010).

² Tesis operativa creada por el Grupo de Expertos encargados de examinar la explotación ilegal de los recursos naturales y otras riquezas de la República Democrática del Congo, año 2002, S/2002/1146, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/621/82/IMG/N0262182.pdf?OpenElement> (Consultada el 2 de febrero de 2009). Ver Cuadro No. 1

- lencia con el fin de: evitar el avance de otros movimientos, repeler las acciones del ejército de la República Democrática del Congo, e instaurar administraciones paralelas a las del gobierno de Kinshasa.
- d. En desarrollo de las estrategias militares tendientes al alcance de estos objetivos se presentan entonces: enfrentamientos armados entre grupos armados ilegales, enfrentamientos armados entre grupos irregulares y las fuerzas armadas del país y actividades de coerción ejercidas por todos los actores³, tales como secuestros, masacres, asesinatos selectivos, violaciones masivas, mutilaciones, incendios de poblaciones, y reclutamiento de niños, tanto en poblaciones que se encuentran bajo el control de los grupos irregulares como en aquellas que estos pretenden ocasionalmente controlar por medio de avanzadas militares.
 - e. Las actividades de coerción mencionadas son desarrolladas por las tropas rebeldes y las regulares con el fin de intimidar a los pobladores de la región oriental, con los supuestos objetivos de impedir la conformación de redes de apoyo de grupos adversarios y sembrar el terror para obtener un total control sobre un área geográfica específica. No obstante, también se ha observado que los actos de pillaje y violación de mujeres, hombres y niños son actividades aprobadas por los mandos militares de las milicias y el ejército como “medio de pago” a sus combatientes⁴.
 - f. Cada una de estas estrategias al ser llevadas a cabo produce fenómenos de desplazamiento de las poblaciones de la región oriental que huyen de la violencia ejercida tanto por los grupos irregulares como por parte del ejército⁵. Dicho desplazamiento expone a cientos de miles de personas a condiciones inhumanas de hacinamiento en campos de refugiados, desnutrición, propensión a las enfermedades y ruptura de las estructuras familiares, dinámicas que en suma cobran la vida de miles de congoleños al año.
 - g. La ayuda humanitaria encaminada a proveer alimentos y medicinas a los congoleños desplazados muchas veces es obstaculizada por grupos armados ilegales, agravando la situación de los pobladores.

³ Ver *Oxfam alerta del incremento de crímenes contra la población civil en el este del Congo por parte del Ejército*, en www.oxfam.org/es/pressroom/pressrelease/2010-07-17/incremento-de-crimenes-contra-la-poblacion-civil-rdc-congo, (Consultada el 2 de julio de 2010).

⁴ Ver Amnistía Internacional. (2008). “República Democrática del Congo: guerra sin fin contra las mujeres y los menores”, en <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AFR62/005/2008/es/f219c5c7-990e-11dd-a91d-577a8fe2c9ff/afr620052008spa.pdf> (Consultada el 5 de febrero de 2009).

⁵ Según el informe del Grupo de Expertos de Naciones Unidas de 2010 en febrero de 2009 habían 600.000 desplazados internos en Kivu Norte, en Kivu Sur la cifra ascendía a 730.000 y, en las regiones de Haut y Bas Uélé (Ituri) para el último trimestre de 2009 se registraron 240.000 desplazamientos. Ver “Informe provisional del Grupo de Expertos de Naciones Unidas sobre la República Democrática del Congo”, año 2010, S/2010/252, en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2010/252> (Consultada el 4 de junio de 2010).

Además de las profundas consecuencias que el conflicto ha tenido en la vida de millones de habitantes de la República Democrática del Congo, se podría anotar que ha tenido impactos determinantes en la configuración del sistema político del país, en su economía y en sus relaciones internacionales. Todas estas dimensiones, vitales para la existencia del Estado congoleño, tienen el presente año importantes retos que surtir, toda vez que, se tienen previstas elecciones presidenciales para el mes de octubre, está a punto de entrar en vigor la denominada Ley Obama⁶ que impondrá restricciones a la comercialización de minerales provenientes de la región oriental del país (estaño, tantalio, tugsteno y oro), y el gobierno de Kinshasa deberá afrontar las consecuencias políticas y logísticas derivadas de su solicitud de retiro de la MONUC⁷.

Así las cosas, se observa que el entendimiento sobre las raíces del conflicto, las causas de su persistencia y su concepción por parte de actores tanto nacionales como extranjeros, es determinante al abordar el presente y futuro de este estratégico Estado centroafricano. Razón

por la cual, en el presente artículo se pretende desbordar las explicaciones simplificadas que han tendido a esgrimirse con el fin de justificar el empleo permanente de la violencia como medio privilegiado por los actores en conflicto, para lograr reivindicaciones étnicas supuestamente ancestrales y perseguir objetivos exclusivamente económicos.

I. DE LOS RECURSOS NATURALES, LA ETNICIDAD Y OTROS DEMONIOS: EXPLICACIONES SIMPLIFICADAS AL CONFLICTO DE LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

I.1 Explicación simplificada No. 1: los recursos del país son la causa del conflicto

Una serie de aproximaciones teóricas ha pretendido, en los últimos años, construir y proponer explicaciones a la situación del país aduciendo que los recursos naturales son la causa del conflicto⁸. Estas encontraron su sustento en los trabajos de Kaldor (1999) quien expone que la principal causa de las denominadas

⁶ En el artículo titulado “RDC: la ley Obama anti minerales de sangre – El sector minero de Kivu del Norte solicita un aplazamiento”, se lee: “la ley estadounidense no prohíbe el comercio de los minerales de esta región, pero obliga a las empresas a informar cada año de sus productos que contienen uno de los cuatro “minerales de los conflictos” procedentes del Congo –Kinshasa o de otros nueve países de la zona por los que podrían transitar para ser blanqueados”, en www.umoya.org/index.php?view=article... (Consultada el 12 de abril de 2011).

⁷ La MONUC (Misión de Observadores de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo) fue creada por mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tras los acuerdos de Lusaka en 1999. Llegó a contar con más de 20.000 efectivos, constituyéndose en la misión de paz más grande del mundo. El presidente Kabila solicitó su retiro en 2010 frente a enconadas críticas que han anticipado dicha acción como una estrategia del gobierno para evitar la vigilancia durante las elecciones presidenciales de octubre del presente año.

⁸ La República Democrática del Congo es un país inmensamente rico en recursos naturales, en su territorio se encuentran importantes yacimientos de uranio, cobalto, estaño, cobre, oro, coltán, casiterita y tugsteno, entre otros (Cia Factbook, 2011).

“nuevas guerras” es la persecución de objetivos económicos por parte de actores que no poseen prerrogativas ideológicas o políticas⁹ y, de Collier y Hoeffler (2001, 2004) quienes a través de sus trabajos estadísticos determinaron que existe una relación causal entre abundancia de recursos naturales y conflicto¹⁰, robusteciendo así una de las hipótesis centrales de la llamada “maldición de los recursos naturales”¹¹.

Las explicaciones brindadas por estas aproximaciones recuerdan la tesis del *determinismo económico* que quisieron universalizar los marxistas y que, pese a que tenía una gran capacidad para explicar ciertos contextos, fue criticada por pretender dar una justificación económica de todos los procesos sociales¹². En respuesta a este tipo de afirmaciones se ha venido consolidando dentro de la economía

⁹ Mary Kaldor sostiene en su trabajo de 1999 “*New and old wars: Organized Violence in a Global Era*”, que existe una diferenciación entre las guerras presentadas en los años ochentas y noventas, a las que denomina como nuevas y las guerras modernas o viejas según su lógica, configuradas especialmente entre los siglos XV y principios del siglo XX. De acuerdo con ella en las llamadas nuevas guerras las dinámicas presentadas sufren un proceso de transformación enmarcado en el contexto de la globalización. Se hace menos visible la conexión directa entre los fines políticos y la guerra, las motivaciones económicas aparecen como principal motor de esta. El trabajo de Kaldor ha sido ampliamente cuestionado. Al respecto Marshal y Messiant argumentan: “No parece posible establecer una diferencia en cuanto a la naturaleza de las ideas universalistas de las antiguas guerras y los “marcadores” de identidad de las nuevas, ni en su base, al nivel de los guerrilleros y de las poblaciones, ni aún totalmente al nivel de las directivas (...) Resulta además peligroso y discutible mirar a estas nuevas guerras como desprovistas de ideología, menguándoles la legitimidad y equiparando los actores a bandas de depredadores puros” (Marshal y Messiant, 2004, 23). En la misma línea Kalyvas (2001), expone sus críticas con referencia a la caracterización que Kaldor realiza con respecto a las motivaciones de los nuevos actores. Según él, el método del crimen común siempre ha sido parte del método, como también el trasfondo político de las contiendas emprendidas por los rebeldes. Razón por la cual no se puede llegar a la simplificación de reducir su comportamiento al hecho de que son saqueadores.

¹⁰ De acuerdo con Collier existe una relación causal entre abundancia de recursos y conflicto. En sus palabras: “If a country is poor, in economic decline, and is dependent upon natural resource exports, then it faces a substantial risk that sooner or later it will experience a civil war. Typically, such a country runs risk of around one-in-seven every five years” (Collier, 2004).

¹¹ Richar Auty (1994) fue el encargado de acuñar el término “maldición de recursos naturales”, que ha hecho carrera para describir la situación de atraso económico e inestabilidad a la cual se ven sujetos los estados que poseen abundancia en recursos naturales. Tal denominación no ha estado exenta de críticas y debates, toda vez que, posee una marcada connotación negativa, determinista y desarrollista. Auty, Richard. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, London, Routledge.

¹² Algunos marxistas, siguiendo de manera dogmática el *determinismo económico* propuesto por Marx –según el cual la estructura de una sociedad está conformada por las fuerzas productivas y las relaciones de producción de la misma-, sostenían que la superestructura social no era más que una expresión simple de esas relaciones de producción de la sociedad. En este sentido, los conflictos sociales eran el producto de un debate entre los poderes sociales por la dominación de los medios de producción. La tesis del *determinismo económico* tiene una gran capacidad para explicar ciertos contextos sociales. No obstante, esta tesis ha sido criticada por marxistas muy destacados. Gramsci, Antonio. “Notas críticas sobre una tentativa de *ensayo popular de sociología*”, en *La política y el Estado moderno*, México, Fontamara, 1998, p. 129 y ss. Althusser sostiene que, más allá de las funciones represivas que garantizan los intereses de la clase dominante, el Estado tiene unos aparatos ideológicos que se convierten en un espacio en el que se libra la lucha

política de los recursos naturales una línea que privilegia no sólo la integración de un mayor número de variables (de orden político, histórico, social, legal, etc...) al análisis de escenarios de conflicto en los cuales se presenta abundancia de recursos naturales (Basedau, 2005), sino que favorece el estudio de las características particulares de los recursos, especialmente minerales, para plantear su influencia diferenciada en contextos de guerra, sin que necesariamente se establezca un nexo causal entre su existencia y las motivaciones iniciales de los actores (de Soysa, 2002), (Ross, 2004).

I.II Precisiones necesarias: nuevos desarrollos teóricos desde la economía política de los recursos naturales

Tomando entonces en cuenta los principales aportes que los más destacados exponentes de la economía política de los recursos naturales han desarrollado en los últimos años, se

observa para el caso de la República Democrática del Congo, que si bien este es un país inmensamente rico en recursos naturales, el papel de la ambición de los actores implicados con respecto a estos, no es la causa directa y única del conflicto, tal como se ha querido presentar de manera simplificada¹³. De forma tal vez más responsable, puede anotarse que las dinámicas políticas, económicas y militares que han estructurado el conflicto durante la última década se encuentran vinculadas a cierto tipo de recursos minerales que se localizan de manera concentrada (Auty, 2001) en la región oriental del país (Kivu Norte, Kivu Sur e Ituri), se ubican de forma distante al centro de poder administrativo y político del mismo (Le Billon, 2001; 2005), son altamente sensibles¹⁴ (Basedau y Mehler, 2003) y son propensos al saqueo (Ross, 2003) debido a sus características físicas y a la precariedad de su método extractivo, como bien lo ejemplifica el caso del coltán¹⁵.

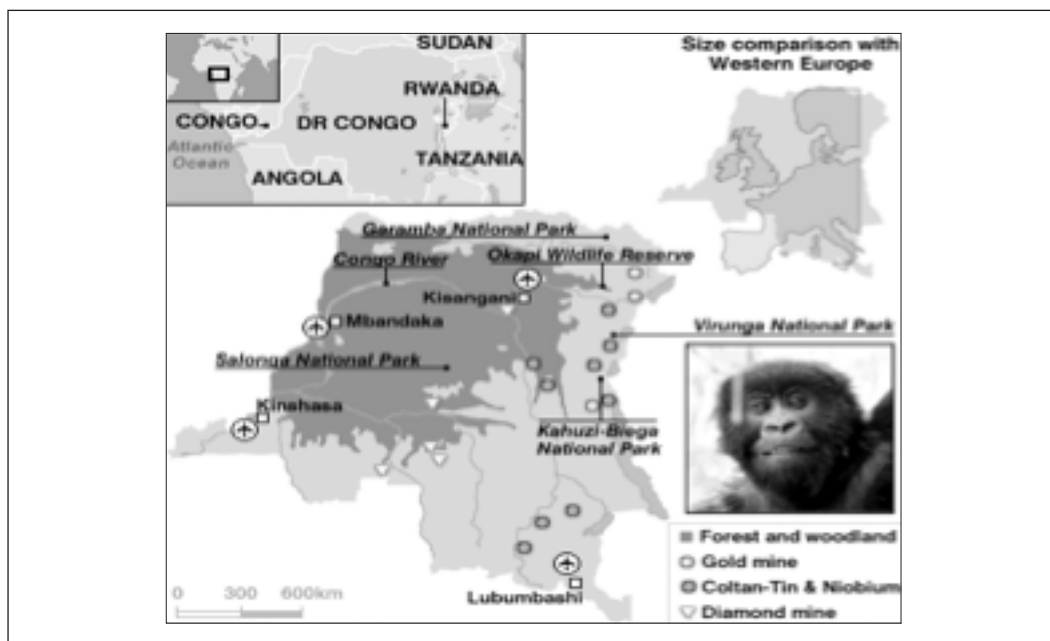
de clases que puede tener efectos transformadores. Althusser, Louis. *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*, Bogotá, Los Comuneros, 1980, p. 28 y ss.

¹³ Un detallado análisis de los enfrentamientos entre diferentes gobiernos africanos y grupos armados ilegales en desarrollo de la primera y segunda guerras del Congo devela que intereses políticos y geoestratégicos, tanto locales, como regionales e internacionales han intervenido en la configuración y persistencia de los enfrentamientos armados. Ver RDC: *Indicios convergentes de una ocupación de hecho*, (04-09-10), en http://www.umoya.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5996%3Ardcindicios-convergentes-de-una-ocupacion-de-hecho&catid=1%3Aactualidad&Itemid=34&lang=fr, (Consultada el 07 de septiembre de 2010). RDC: *Rwandan troops in the Kivus?*, (27-09-10), en http://www.umoya.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6063%3Ardc-rwandan-troops-in-the-kivus&catid=22%3Aactualidad-en-ingl&Itemid=42&lang=fr (Consultada el 29 de septiembre de 2010).

¹⁴ Los autores desarrollan el concepto de sensibilidad externa, refiriéndose a la importancia estratégica que ciertos recursos poseen para las industrias y economías de los países desarrollados.

¹⁵ Como tal, la palabra coltán es una abreviación para la unión entre los minerales columbita y tantalita. De esta mena son extraídos los metales preciosos tántalo (Ta) y Columbio (Cb), también conocido como Niobio (Nb). El tántalo se ha convertido en un material esencial para ciertas aplicaciones, su ductilidad y densidad lo han hecho popular en la industria militar, su estabilidad nuclear lo ha posicionado como material principal en la elaboración de contenedores

MAPA 1. CONCENTRACIÓN DE MINERALES EN LA REGIÓN ORIENTAL DE LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO



Fuente: DR Congo Key Facts

Disponible en <http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/guides/456900/456977/html/nn2page1.stm> (Consultada el 25 de julio de 2010).

Podría entonces anotarse que la concentración de recursos minerales en la región oriental del país, presenta una correlación geográfica con las áreas de persistencia del conflicto. No obstante, tendría también que exponerse que históricamente esta zona del territorio congoleño posee interesantes rasgos que también inciden en su posicionamiento

como epicentro de los enfrenamientos entre grupos armados, a saber: su carácter limítrofe con estados vecinos, su marcado perfil rural y la histórica lejanía con las autoridades gubernamentales, que por diversos motivos no han logrado detentar un monopolio legítimo de la fuerza en esta apartada región.

para elementos radioactivos y ha ganado una amplísima aceptación en el uso de componentes electrónicos, equipos para la industria química y tecnología balística. Ver artículo “*Congo: La guerra del coltán*”, (09-01-2009), en <http://www.revistafusion.com/20090109668/Reportajes/Reportajes/congo-la-guerra-del-coltan.htm> (Consultada el 29 de marzo de 2009). Se estima que el 80% de las reservas mundiales de coltán se encuentran en la región oriental de la República Democrática del Congo. Ver artículo “*RDC: El coltán y el conflicto en la RDC*”, (31-03-09), en http://umoya.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3866%3Ardc-el-coly-el-conflicto-en-la-rdc&catid=1%3Aactualidad&Itemid=34&lang=es (Consultada el 3 de agosto de 2009).

La interconexión de las variables arriba mencionadas ha sido expuesta en sucesivos informes del Grupo de Expertos de Naciones Unidas para la República Democrática del Congo¹⁶. En estos se ha manifestado cómo la instrumentalización de cierto tipo de recursos minerales por parte de redes de poder, tanto nacionales como extranjeras, les ha conferido tanto a estas, como a los grupos armados que emplean para lograr y mantener control territorial sobre ciertas áreas del país, el sustento económico y estratégico para estructurar verdaderas administraciones de facto en detrimento de la autoridad política, administrativa y militar que pretende ejercer el gobierno nacional desde Kinshasa¹⁷. Por lo cual, es posible afirmar que además de las motivaciones económicas desarrolladas en torno a la explotación y comercialización ilegal de recursos minerales existen intereses políticos y geopolíticos que han sido claves para configurar este complejo escenario de conflicto.

I.III Más allá de la codicia: redes de poder, control territorial y conflicto

Al respecto es pertinente exponer una breve cita del Informe del Grupo de Expertos para el año 2002 que muestra, de manera sucinta, las

motivaciones que han direccionado el accionar de los grupos armados vinculados a Ruanda dentro del conflicto:

“Tras el análisis de gran número de documentos y testimonios orales, el Grupo considera que la razón de la presencia de Ruanda es aumentar el número de ruandeses en el sector oriental de la República Democrática del Congo y alentar a los que se han asentado allí a que actúen de consuno para apoyar su control económico y político” (S/2002/1146, 15).

La evidencia encontrada por el Grupo sobre el papel de las autoridades ruandesas en la llamada segunda guerra del Congo fue tal durante el período 2002-2003, que incluso en las consideraciones finales de su informe se lee:

“las actividades financiadas por ingresos generados por la Oficina del Congo del Ejército Patriótico Ruandés determinan la política exterior de Ruanda e influyen directamente en el proceso nacional de adopción de decisiones en diversos ámbitos” (S/2002/1146, 16).

Seis años después de la publicación de esta conclusión, el Grupo de Expertos afirmó en su informe de 2008, que a pesar de la salida de las tropas regulares de Ruanda del territo-

¹⁶ Informe año 2001, S/20021/357; Informe año 2002, S/2002/1146, Informe año 2003, S/2003/1027; Informe 2008, S/2008/773, Informe año 2009 S/2009/253, Informe provisional año 2010, S/2010/252.

¹⁷ Ejemplo de lo anterior lo constituye la creación de la Provincia de Ituri en 1999 por parte de las Fuerzas de Defensa del Pueblo de Uganda, en desarrollo de la segunda guerra del Congo. Allí el ejército regular de Uganda en alianza con el Movimiento para la Liberación del Congo instauró una administración de facto que controlaba la actividad minera de la región, el incipiente sector financiero, las aduanas, la circulación de la moneda y cobraba impuestos a los habitantes. Ver Informe Grupo de Expertos de Naciones Unidas sobre la República Democrática del Congo, S/2002/1146.

rio congoleño y la desmovilización del RCD y el RCD-Goma¹⁸, milicias identificadas como auspiciadas desde las altas esferas del gobierno, este alentó la creación del CNDP, grupo armado responsable del escalamiento del conflicto en julio del mismo año¹⁹. De manera tal que comentan:

“las autoridades de Ruanda han sido cómplices en el reclutamiento de soldados, incluso de niños, han facilitado el abastecimiento de equipo militar y han enviado oficiales y unidades de las Fuerzas de Defensa de Ruanda a la República Democrática del Congo en apoyo del CNDP” (S/2008/773, 22).

En 2009, podría decirse que de manera estratégica, la red de poder ruandesa aprovechó un coyuntural momento político y militar para alterar, de manera significativa, su estructura y funcionamiento con miras a consolidar su poder territorial de manera “legítima” en la

región oriental de la República Democrática del Congo. Tal objetivo, según se lee en varios artículos²⁰, establecido directamente por el gobierno de Kigali, ha sido en parte posible por varias acciones estratégicamente diseñadas para permitir la incorporación de las fuerzas irregulares del CNDP en el ejército congoleño o FARDC, con el fin último de que los nuevos cuadros militares continúen controlando las zonas estratégicas de la región oriental de la RDC.

Para lograr tal fin, en enero de 2009 el gobierno de Kigali ofreció ayuda militar al gobierno del presidente Kabila para adelantar operaciones militares conjuntas en territorio congoleño contra las FDLR. Adicionalmente, las autoridades ruandesas arrestaron al general Nkunda, máximo dirigente del CNDP, exponiendo que tal detención era una muestra del apoyo que el gobierno de Ruanda quería brindar a la paz en la República Democrática del Congo. No obstante, en varios artículos

¹⁸ Ver glosario. Cuadro No. 2

¹⁹ Frente a la avanzada del Congreso Nacional por la Defensa del Pueblo por capturar Rumangabo y Goma, las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo en alianza con las FDLR, la Coalición de Resistencia Patriota Congoleña (PARECO) y milicias mayi-mayi decidieron lanzar una ofensiva, provocando el desplazamiento de 250.000 personas. Ver Informe S/2008/773 en Informe final del Grupo de Expertos de Naciones Unidas sobre la República Democrática del Congo, año 2008, S/2008/773, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/618/80/PDF/N0861880.pdf?OpenElement> (Consultada el 4 de febrero de 2009).

²⁰ Ver -RDC: Rwandan troops in the Kivus?, 27 septiembre, 2010, en http://www.umoya.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6063%3Ardc-rwandan-troops-in-the-kivus&catid=22%3AActualidad-en-ingles&Itemid=42&lang=fr (Consultada el 29 de septiembre de 2010). -RDC: Indicios convergentes de una ocupación de hecho, 04 septiembre, 2010, en http://www.umoya.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5996%3Ardcindicios-convergentes-de-una-ocupacion-de-hecho&catid=1%3AActualidad&Itemid=34&lang=fr (Consultada el 6 de septiembre de 2010). -Entrevista a un líder político del este de la RDC: «La operación Kimia II es un fracaso», 01 julio, 2009, en <http://www.africafundacion.org/spip.php?article3996> (Consultada el 9 de julio de 2009).

también se lee²¹ que este fue un movimiento estratégico del gobierno de Kigali más direccionado a proteger al rebelde que a promover la estabilidad en el vecino país. Este hecho se ha visto corroborado por la negativa ruandesa de extraditar a Nkunda.

En marzo de 2009 se firmó un acuerdo entre el gobierno de Kinshasa y el CNDP que preveía la integración de los antiguos rebeldes al ejército congoleño. Este proceso se presentó de manera inesperadamente rápida y, como puede esperarse, con pobres y cuestionables resultados que han alterado en poco el control territorial ejercido por parte de la red de poder ruandesa en la región oriental del país, especialmente en áreas ricas en minerales. En referencia a este episodio el Informe del Grupo de Expertos de 2009 expone:

“En la Mina Bisie, parte de esta está bajo el control de ciertos oficiales de alto rango nombrados por Kinshasa, pero también se encuentra parcialmente ocupada por elementos a las órdenes de un antiguo comandante del CNDP, perteneciente a la Primera Brigada integrada del FARDC que ha expulsado a los agentes mineros del gobierno de la explotación” (S/2009/253, 10).

Esta dinámica se replicó en toda la región oriental de la República Democrática del Congo, de manera tal que en su Informe de 2010 el Grupo de Expertos expone:

“En Masisi y algunas zonas de Rutshuru, el CNDP sigue ejerciendo su influencia militar, política y administrativa” y, posteriormente parece sentenciar “El CNDP siguió ejerciendo un control fáctico en Kivu del Norte y en menor medida en Kivu del Sur” (S/2010/252, 10).

La articulación expuesta entre los intereses geoestratégicos, económicos y políticos de Ruanda y la instrumentalización de la violencia por medio del auspicio de grupos armados ilegales que han sido su punta de lanza para consolidar su dominio territorial y administrativo en la región oriental de la República Democrática del Congo, especialmente en Kivu Norte, se replica dramáticamente al observar el papel que ha tenido Uganda en la configuración del conflicto en relación particular con la provincia de Ituri.

De acuerdo con el Grupo de Expertos de Naciones Unidas, además de la red de poder ruandesa, existe una red de poder ugandesa que ha sido determinante en la persistencia de

²¹ Ver -“La “detención” de Nkunda y la respuesta de Ruanda ante la presión internacional”, 02/03/2009, en <http://www.africafundacion.org/spip.php?article3009> (Consultada el 4 de abril de 2009). -RDC: Semanas después del arresto del general Nkunda, las dudas y la incredulidad reinan en Ruanda, en http://umoya.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3535:rdc-semanas-despu-del-arresto-del-general-nkunda-las-dudas-y-la-incredulidad-reinan-en-ruanda&catid=1:actualidad&Itemid=34&lang=fr (Consultada el 8 de septiembre de 2009). -Dictaminan que Nkunda sea juzgado en un tribunal militar ruandés, en <http://co.globedia.com/dictaminan-nkunda-juzgado-tribunal-militar-ruandes> (Consultada el 10 de septiembre de 2009). -Ruanda: el silencio culpable sobre la suerte de Nkunda, en http://www.umoya.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5376%3Aruanda-el-silencio-culpable-sobre-la-suerte-de-nkunda&catid=30%3Aruanda&Itemid=63&lang=es (Consultada el 14 de septiembre de 2009).

la violencia en la región oriental del país. En cabeza de las Fuerzas de Defensa del Pueblo de Uganda (ejército regular del país) se han presentado procesos de creación y reestructuración de milicias (RCD-K, RCD-ML y MLC)²² encargadas de velar por los intereses políticos y económicos del vecino Estado en territorio congoleño. Para el período 2002-2003 el Grupo aseveró:

“el éxito de las actividades de la red en la República Democrática del Congo depende de tres factores relacionados, a saber, la intimidación militar, el mantenimiento de una pantalla de sector público, en forma de administración del movimiento rebelde; y la manipulación de la oferta de dinero y el sector bancario, utilizando moneda falsa y otros mecanismos conexos” (S/2002/1146, 21).

El vacío de poder presentado en el norreste de este país facilitó, en gran medida, las operaciones de la red de poder ugandesa, ya que las FDPU lograron un papel importante en términos políticos en la zona. Este rol bien lo identificó el secretario general de Naciones Unidas en 2002 al exponer que:

“Dada la volatilidad de la situación (en Ituri), las funciones de seguridad debería ejercerla la Fuerza de Defensa del Pueblo de Uganda (FDPU) de manera imparcial, hasta el momento en que pueda ser rem-

plazada por una fuerza que representa una autoridad legítima y aceptable para las comunidades de Ituri”²³.

No obstante, es necesario agregar que la situación de volatilidad a la cual hacía referencia el secretario general se presentó y se sigue presentando en 2011 como resultado de la manipulación que las FDPU han desarrollado sobre los actores armados locales. Al respecto el Grupo de Expertos de Naciones Unidas en su informe de 2002 parecía profetizar la actual situación al exponer:

“El Grupo tiene pruebas de que algunos oficiales de alto rango de las FDPU han comenzado a adiestrar a milicias locales para servir como fuerzas paramilitares bajo el mando directo y discreto de las FDPU y tendrán capacidad para desempeñar las mismas funciones que éstas. No habrá grandes cambios en el control que ejercen actualmente los ugandeses sobre el tráfico comercial y los recursos naturales” (S/2002/1146, 5).

Así las cosas, se observa que más allá de presentarse simples dinámicas de saqueo de los recursos naturales, las redes de poder ruandesa y ugandesa se han servido de los ingresos derivados del control estructurado y organizado de estratégicos recursos minerales para desarrollar sus agendas políticas en la región oriental del país, de manera tal que como bien lo ha señalado en repetidas oportunidades el Grupo de Ex-

²² Ver Cuadro No. 2.

²³ Al pronunciamiento del entonces secretario general se refiere Amnistía Internacional en su informe: Democratic Republic of Congo: On the precipice: The deepening human rights and humanitarian crisis in Ituri, en, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR62/006/2003/en/7e4a718e-d731-11dd-b0cc-1f0860013475/afr620062003es.html> (Consultada el 5 de abril de 2009).

peritos de Naciones Unidas, el funcionamiento mismo del Estado y la toma de decisiones al interior de los gobiernos de Uganda y Ruanda se ve condicionada por el alcance de sus acciones ilegales en territorio congoleño.

II. EXPLICACIÓN SIMPLIFICADA NO.

2: LA CAUSA DEL CONFLICTO SON LAS RIVALIDADES ÉTNICAS

La segunda perspectiva que ha sido empleada para abordar las causas y la persistencia del conflicto presentado en este país se sustenta en la etnicidad. Según esta óptica, las luchas intestinas entre etnias ancestralmente rivales como los hema y los lendu, y los hutu y los tutsi, son la raíz de los enfrenamientos que hasta el día de hoy se presentan en este país centroafricano. Tal aproximación, que podría catalogarse a su vez como *determinismo étnico*, busca, resalta y reivindica las supuestas diferencias irreconciliables entre grupos humanos existentes en el continente africano, como única fuente capaz de explicar los fenómenos de violencia presentados en este²⁴. En consecuencia, se desestiman procesos políticos económicos y sociales propios de los períodos colonial y poscolonial que han incidido en la configuración de elites políticas, económicas y militares, que bajo el auspicio de coyunturas tanto internacionales

como regionales, han instrumentalizado tanto la violencia como la ayuda al desarrollo y las rentas de los recursos naturales para perseguir sus intereses (Emeka, 2007), en detrimento de la conformación y consolidación de un Estado que posea el monopolio legítimo de la fuerza (Weber, 1944) y que se sustente en la articulación entre las dinámicas de provisión de protección (coerción) y acumulación de capital por parte de actores endógenos (Tilly, 2006)²⁵.

II.1 Precisiones necesarias: una breve revisión a la historia de la formación del Estado poscolonial congoleño

De manera resumida podría exponerse que la historia reciente de la República Democrática del Congo se encuentra estructurada en cuatro períodos principales en los cuales se evidencia tanto la influencia de los fenómenos políticos y económicos globales como el proceso interno de formación del Estado congoleño.

El primer período corresponde al dominio colonial caracterizado, en primera instancia, por la discrecionalidad con la cual el rey Leopoldo II de Bélgica administró el territorio al amparo de las estipulaciones de la Conferencia de Berlín de 1884 y por el posterior régimen colonial de carácter meramente extractivo que desarrolló Bruselas desde 1908

²⁴ Al respecto Jerónimo Delgado (2009), en su artículo “Paz y seguridad en África: una visión desde la Unión Africana” dice: “(...) 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”.

²⁵ El artículo original de Charles Tilly fue publicado en inglés en 1985 bajo el título “*War making and State Making as Organized Crime*”.

hasta 1960, año en el cual concedió la independencia a su colonia (Monreal, 2006, 34). En este período se observó que el régimen colonial belga, a diferencia del esquema administrativo de asimilación francés (Bertaux, 2006, 288) y la administración indirecta británica (Forero, 2001, 646), no involucró de manera alguna a la población en la toma de decisiones o en la puesta en marcha de ciertas políticas, especialmente educativas (Chamberlain, 1997, 126), hecho que incidió directamente en la configuración de un orden social y político de carácter marcadamente paternalista.

El segundo período comprendido entre 1960 y 1965, el naciente Estado independiente se caracterizó por las luchas internas por el poder entre los recién creados movimientos políticos nacionales, especialmente entre ABAKO (Alianza de los Bakongo liderada por Joseph Kasavubu) y el Movimiento Nacional Congoleño (liderado por Patrice Lumumba), los intentos secesionistas de las provincias más ricas del país (Katanga y Kasai Sur) apoyados por Estados Unidos y Bélgica con el fin de preservar incólumes sus acuerdos de explotación minera en la zona (Monreal, 2006, 37) y por la pugna emprendida, por parte de las dos superpotencias mundiales de la época, por consolidar un gobierno favorable a sus intereses en el corazón del continente africano. En suma, esta etapa se caracteriza por evidenciar las contradicciones presentadas en el marco del sistema normativo auspiciado por la formación de las Naciones Unidas y la realidad de los re-

cién independizados estados del llamado *Tercer Mundo* (Romanutti, 2010, 2).

Al respecto, Francisco Javier Peñas en su artículo “África: la crisis del estado poscolonial”²⁶ expone que la inclusión de los países africanos al sistema internacional tras su descolonización les proporcionó “fronteras reconocidas, personalidad política que se manifestaba en el reconocimiento de su soberanía e igualdad con otros Estados” (Peñas, 1994, 61). No obstante, tales elementos eran insuficientes para asegurar la capacidad de los nuevos miembros de Naciones Unidas, ya que, tal como lo expresa el autor:

“en algunos casos esta soberanía negativa —la reconocida a un Estado por su pertenencia al sistema— contrastaba vivamente con la ausencia de una soberanía positiva; es decir, con la capacidad de controlar efectivamente el territorio, poseer un administración y tener el monopolio legítimo de la fuerza” (Peñas, 1994, 64).

Esta situación de precariedad del Estado pos-colonial africano pudo persistir, en gran medida, debido al contexto de bipolaridad presentado en la guerra fría. En el marco del alineamiento que los estados recientemente descolonizados debían inscribirse, se presentó de acuerdo con Peñas “una forma de clientelismo que a cambio de alineamiento proporcionaba protección frente a las amenazas internas y externas, y ayudas que convenientemente utilizadas garantizaban la estabilidad del Es-

²⁶ Peñas, Francisco Javier, (1994). “La crisis del Estado Poscolonial”, *Revista Cuenta y Razón del Pensamiento Actual*, pp. 61-68.

tado” (Peñas, 1994, 65). Tal fue el caso de la República Democrática del Congo.

El tercer período comprendido entre 1965 y 1997 se inscribe totalmente en el contexto descrito y fue protagonizado por el dictador Mobutu Sese Seko, quien se hizo con el poder a través de un golpe de Estado consolidando posteriormente un régimen autocrático y corrupto amparado por Occidente²⁷ (Wrong, 2005, 15).

En este período de más de treinta años se evidencian las desarticulaciones entre los fundamentos teóricos del Estado y las realidades de los estados poscoloniales africanos, tal como lo expone el profesor John Emeka Akude en su ensayo “Fracaso y colapso del Estado africano”²⁸. En este trabajo, el investigador de la Universidad de Colonia, expone a la luz de los aportes de Charles Tilly, cómo en el caso africano no se ha presentado, de manera generalizada, la relación de cooperación expuesta por el autor norteamericano entre los constructores del Estado y la burguesía emergente que fomentó el desarrollo de un interés compartido

entre el poder económico y el poder político en torno a las instituciones gubernamentales y parlamentarias²⁹. Por el contrario, para el caso del Estado poscolonial africano se presenta una unión casi indisoluble entre el poder político y el poder económico, toda vez que, los nacientes gobiernos de las ex colonias dependieron, desde un primer momento, de fuentes de financiamiento de carácter inelástico y externo, a saber: “ingresos provenientes de empresas extranjeras por la extracción de materias primas y la ayuda al desarrollo” (Emeka, 2007, 6). De manera tal que, pudieron omitir el control ciudadano y la rendición de cuentas y “descuidar el desarrollo económico y la democracia sin consecuencias para sus regímenes” (Emeka, 2007, 7).

El final del tercer período, caracterizado por la desarticulada estructuración del Estado a nivel interno, coincidió con el proceso de paulatina marginalización que sufrió el continente africano. Según Peñas, la pérdida de importancia estratégica de los países africanos con el fin de la guerra fría, se presentó en la medida en la que estos pasaron a tener una

²⁷ Entre los hechos de mayor relevancia de este período se encuentran la creación de un partido de Estado por parte del dictador, la concentración en su figura del poder ejecutivo y legislativo, el desvío de multimillonarios recursos provenientes tanto de acuerdos de concesión con empresas extranjeras como de préstamos internacionales hacia sus cuentas bancarias personales (Moyo, 2009) y la eliminación de toda oposición política del panorama congoleño a través de la manipulación de las fuerzas de seguridad del Estado (Wrong, 2005, 16).

²⁸ Emeka Akude, John. (2007). “Fracaso y colapso del Estado africano: el ejemplo de Nigeria”, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, pp. 1-13.

²⁹ El mismo Tilly con respecto a las experiencias de reproducción del modelo estatal europeo expone cómo la expansión de la experiencia europea no significó en el resto del mundo la creación de estados con iguales características, toda vez que, en ese continente “los acuerdos sobre la protección limitaron a los propios gobernantes, haciéndolos vulnerables a los tribunales, a los parlamentos, etc.”, mientras que en los estados recientemente creados a través de la descolonización o por medio de la redistribución de territorios dominados por otros estados, “se han heredado organizaciones militares, sin haber establecido firmemente las obligaciones mutuas entre gobernantes y gobernados” (Tilly, 2006, 24).

importancia residual dentro de las agendas de seguridad del mundo desarrollado y, en consecuencia, dejaron de percibir la ayuda militar exterior que sustentaba los aparatos de seguridad en los cuales reposaba la garantía de la existencia de los estados (Peñas, 1994, 68), haciendo tambalear los ya débiles y distorsionados fundamentos de los mismos. Tal fue el caso de la República Democrática del Congo, que tras la caída del muro de Berlín, perdió su calidad de aliado estratégico de Estados Unidos en el continente y con ello la ayuda económica, logística y militar que sustentaba al régimen de Mobutu, hecho que incidió de manera considerable en un incremento de la vulnerabilidad del país frente a amenazas externas.

El cuarto período, comprendido desde 1997 hasta nuestros días, se inscribe dentro de este contexto de fragilidad estatal, pérdida de importancia estratégica de la República Democrática del Congo y cambios políticos sustanciales en la región de los Grandes Lagos, especialmente en la vecina Ruanda en donde tuvo lugar el dramático genocidio de 1994³⁰. Todas estas dinámicas conjugadas dieron ini-

cio a la llamada primera guerra del Congo, en la cual las fuerzas rebeldes congoleñas de la Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación del Congo (AFDLC) opuestas al entonces decadente y enfermo dictador, encabezadas por Laurent Desiré Kabila³¹ y respaldadas por el Frente Patriótico Ruandés de Paul Kagame y los gobiernos de Uganda, Angola y Zimbawe, que proporcionaron personal, recursos y armas, se hizo con el poder, como bien lo presenta, entre otros, Mbuyi Kabunda, en su artículo “Congo, decorado de la primera gran guerra africana”³².

La alianza formada por estas fuerzas parecía ser el inicio de una transición positiva para el país. El nuevo gobierno encabezado por Kabila, además del respaldo popular, contaba con el apoyo de Yweri Museveni de Uganda y de Paul Kagame de Ruanda, lo cual generó una sensación de armonía regional (Vlassenroot, 2007, 6). No obstante, Kabila rompió los pactos hechos con sus vecinos y con algunos movimientos congoleños que le brindaron su apoyo antes de la toma del poder, declaró ilegales a todos los partidos políticos menos al

³⁰ En dicho Estado, a pesar de haberse acordado un gobierno conjunto entre los grupos nacionales hutu y tutsi en los años 80, la repentina muerte del presidente Juvenal Habyarimana en un accidente aéreo, supuestamente planeado y ejecutado por el Frente Patriótico Ruandés, dirigido por tutsis desde el exilio, desencadenó una ola de asesinatos y violaciones que cobraron la vida a más de 800.00 personas en 100 días. En respuesta al líder del FPR, Paul Kagame envió sus tropas primero hacia Ruanda con el fin de hacer frente a las milicias que perpetraron las masacres y luego hacia la República Democrática del Congo con el fin de capturar y repatriar a los genocidas que huyeron hacia el territorio vecino. Ver artículo “El papel de Ruanda en las guerras del Congo”, Lucas, José. (2009). En http://www.umoya.org/index2.php?option=com_content&id=3775 (Consultada el 2 de febrero de 2010).

³¹ Kabila había protagonizado en 1965 varios intentos revolucionarios desde la región de Fizi contra la dictadura de Mobutu, contando incluso con la participación del legendario Che Guevara.

³² Ver Kabunda, Mbuyi. “Congo, decorado de la primera gran guerra africana”, en http://www.ucm.es/info/solidarios/ccs/articulos/africa/congo_decorado_de_la_primera_gran_guerra_africana.htm (Consultada el 20 de marzo de 2009).

suyo, nombró en los altos cargos del Estado a sus familiares y colegas cercanos, expulsó al ejército ruandés y dio por terminados los contratos de explotación minera con varias empresas occidentales (Herrero, 2005, 3).

Estas medidas generaron enconadas reacciones por parte de los antes aliados del gobierno congolés, de manera tal que el 2 de agosto de 1998 se presentó una invasión que dio inicio a la segunda guerra del Congo, segundo gran acontecimiento presentado en el cuarto período histórico del país, llevada a cabo por los ejércitos de “Ruanda, Uganda, Burundi y las guerrillas del sur de Sudán del SPLM de John Garang”, tal como lo expone en su artículo “El Congo, una historia de ‘gente sin importancia’”, Mandisi Majavu³³.

Las fuerzas rebeldes, sin embargo, no constituían un frente unido y homogéneo, sino que estaban organizadas alrededor de diferentes organizaciones guerrilleras, entre las que cabe destacar al Movimiento para la Liberación de Congo (MLC, dirigido por Jean-Pierre Bemba y patrocinado desde Uganda), la Reagrupación Congoleña para la Democracia (RCD, liderada por Ernest Wamba con el

apoyo de Ruanda) y la RDC-Nacional (grupo escindido del anterior y comandado por Roger Lumbala respaldado por el gobierno ugandés) (Lobo, 2001). Frente a esta alineación y en respuesta a la gravedad de los conflictos que se derivaron de ella, Angola, Namibia, Chad, Sudán y Zimbabwe, entraron a intervenir a favor de Kabila y evitaron la captura del poder por parte de sus contradictores³⁴ (Otero, 2008). No obstante, el 40% del territorio del país, quedó bajo ocupación de las fuerzas opositoras al gobierno de acuerdo con el informe de 2004 de Crisis Watch³⁵. Tal como se observa en el siguiente mapa.

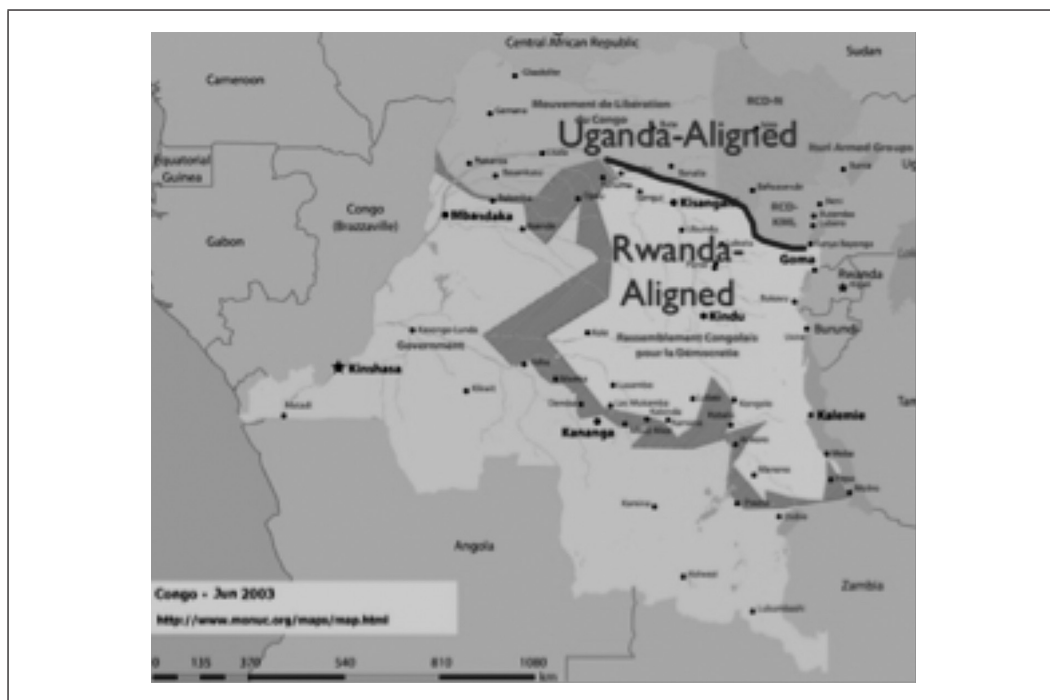
Frente a la precaria consolidación del Estado en la República Democrática del Congo y la marcada variación en los flujos de recursos internacionales y ayuda militar antes provista a manos llenas por Occidente, la ocupación inicial por parte de estados vecinos, que trató de ser revertida por medio del acuerdo de Lusaka de 1999, dio paso al establecimiento de pseudo estados en Kivu Norte, Kivu Sur e Ituri por parte de administraciones rebeldes. Estas, direccionadas por de redes de poder conformadas tanto por políticos y líderes milicianos

³³ Mandisi Majavu. (03-05-2005). “El Congo, una historia de ‘gente sin importancia’”, en http://www.nodo50.org/haydeesantamaria/docs_ajenos/2005/mm_maig2005.htm (Consultada el 1 de junio de 2009).

³⁴ No obstante, dichas intervenciones se encuentran justificadas en profundos intereses que cada uno de los países mencionados posee en la RDC. Por ejemplo, la participación de Angola se presentó bajo justificaciones políticas y militares, aduciendo la necesidad de acabar definitivamente con la presencia de la UNITA en este Estado. El interés velado angolano era el de proteger la estabilidad del enclave de Cabinda, de donde obtiene la gran mayoría de su suministro de petróleo. El gobierno de Zimbabwe intervino con similares pretensiones, y así aseguró la concesión de contratos de explotación de cobalto y diamantes en el Congo, para miembros de la familia presidencial y altos mandos del ejército.

³⁵ Ver “República Democrática de Congo, una transición política en medio del caos Claves del conflicto”, en http://crisiswatch.barcelona2004.org/observatorio/mostrarDossier_e.htm?num_dossier=71

MAPA 2. TERRITORIOS OCUPADOS DURANTE LA SEGUNDA GUERRA DEL CONGO



En el mapa se observa la repartición territorial presentada como resultado de la segunda guerra del Congo. Al norte del país las fuerzas regulares de Uganda, en alianza con milicias congoleñas, se establecieron con base en Ituri; la región centro-oriental del país, fue controlada por Ruanda en unión con el RCD.

Fuente: <http://www.monuc.org/maps/map.html> (Consultada el 12 de julio de 2009).

congoleños, como por políticos, militares y empresarios extranjeros, han consolidado órdenes alternos al establecido por Kinshasa, profundizando así la crisis de legitimidad del débil Estado congoleño. Entre los hechos más sobresalientes que han influido en esta se encuentran: el desvío de importantes recursos a través de la renegociación ilegal de acuerdos de concesión minera con empresas extranjeras³⁶,

la monopolización de las funciones fiscales, administrativas y militares de las áreas que se encuentran bajo su control y la instrumentalización de la violencia para repeler las acciones del ejército congoleño (FARDC) y grupos armados enemigos, hechos que en suma han configurado un escenario de conflicto persistente, especialmente en la región oriental del país.

³⁶ Ver Cuadro No. 3: Listado de empresas vinculadas al tráfico ilegal de minerales de la región oriental de la República Democrática del Congo, provisto por el Grupo de Expertos de Naciones Unidas en su informe de 2002.

III. CONSIDERACIONES FINALES

En desarrollo del presente artículo se ha observado que la instrumentalización de la violencia por parte de las redes de poder, que como ya se mencionó son detrás de bambalinas las estructuras que direccionan y organizan el accionar de muchos de los grupos armados ilegales presentes en el país, no sólo les ha significado considerables logros en materia económica, sino que ha constituido la principal fuente de presión frente a la cual el gobierno de la República Democrática del Congo y la comunidad internacional han accedido a conceder espacios políticos de representación y participación a facciones alzadas en armas.

Tales concesiones se han presentado especialmente en momentos álgidos del conflicto, tal como lo evidenció la conformación del gobierno de transición de 2003 en el que los dos principales grupos armados de aquel entonces, el RCD-Goma y el MLC respectivamente aliados con Ruanda y Uganda, alcanzaron asientos en el alto gobierno del Estado a través de la concesión de dos vicepresidencias³⁷. Situación similar se presentó en 2008 en relación con la avanzada de las tropas del CNDP de Nkunda, frente a la cual el gobierno acorralado e impotente frente a la violencia ejercida por este grupo armado en la región oriental del país, decidió auspiciar su desmovilización, su conversión en partido político y la integración de las tropas dentro de las estructuras del ejército.

No obstante, las medidas tomadas por el ejecutivo nacional, presionado por la comunidad internacional para abrir espacios de diálogo y representación de los diferentes actores que han intervenido en el conflicto, no ha significado un cambio en la situación del país y plantea interesantes interrogantes sobre los verdaderos intereses que se ciernen tras las actuaciones y decisiones políticas que los ex rebeldes defienden ahora desde la legalidad, toda vez que, como ha sido expuesto, la influencia extranjera ha sido el eje articulador del accionar de los movimientos armados que disputan el control territorial y económico de la región oriental del país. En el mismo sentido, es ampliamente cuestionable la legitimidad (en términos de Weber) que el ejército como aparato coercitivo del Estado posee, ya que, como bien se pudo reseñar, las prerrogativas de los ahora militares tienden comúnmente a estar direccionadas por los objetivos económicos y militares de los grupos armados supuestamente desmovilizados, más que por los deberes inherentes al reforzamiento de la presencia estatal en algunas regiones del país y la protección de la población civil.

Tales dinámicas han configurado un escenario político en el cual literalmente la violencia es un medio efectivo, toda vez que, el gobierno presionado por las acciones armadas de grupos como el RCD-Goma, el MLC y el CNDP y por su propia incapacidad de hacer frente a estos en el campo militar, se ha vis-

³⁷ Ver República Democrática del Congo (2003) en <http://escolapau.uab.cat/img/programas/rehabilitacion/paises/06rdco.pdf> (Consultada el 4 de abril de 2009).

to obligado a otorgar grandes concesiones a cambio del supuesto cese de hostilidades y desmovilización de los mismos, con el fin de propiciar escenarios de paz duraderos que en realidad solamente han sido treguas pasajeras.

Este distorsionado sistema político posee, como puede imaginarse, equilibrios muy frágiles, ya que, la violencia es el primer recurso al cual los actores desmovilizados apelan para poner freno a decisiones gubernamentales e incluso populares que puedan ir en contra de sus intereses. Tal es el caso del MLC que tras haber sido incorporado al gobierno de transición por medio de la adjudicación de una vicepresidencia a su principal líder, Jean Pierre Bemba, protagonizó actos de violencia días después de realizadas las elecciones presidenciales de 2006, en las cuales este fue candidato y perdió frente al actual presidente Kabila. En respuesta y con el fin de evitar una escalada de la violencia en Kinshasa, el recién creado gobierno tuvo que acceder a conceder importantes cargos a ex milicianos del MLC.

Las dinámicas descritas ayudan a entender la complejidad de entramados tanto económicos como políticos que inciden en la persistencia del conflicto en la República Democrática del Congo, así como evidencian las falencias existentes en los procesos y negociaciones adelantados hasta el momento con miras a lograr la superación del mismo, toda vez que, parece existir un círculo vicioso en el cual la fragilidad institucional y el desarticulado aparato coercitivo del Estado alienta y estimula el surgimiento y mantenimiento de grupos armados al margen de la ley y ésta dinámica parece condicionar, restringir y cohibir el alcance de las políticas y decisiones del gobierno del país,

porque este se ve obligado a otorgar amplias concesiones con el fin de limitar el alcance de la violencia que tales movimientos y grupos pueden ejercer.

IV. CONCLUSIONES

¿Es la República Democrática del Congo el campo estéril de los olivos? ¿Es la paz inalcanzable en este país centroafricano? Este tipo de preguntas podrían reformularse atendiendo a los procesos históricos reseñados en el presente artículo y a los datos recolectados durante la investigación adelantada para propiciar un abordaje más complejo y más responsable, de manera tal que, vale la pena realizar cuestionamientos como: ¿puede un Estado con aproximadamente 50 años de existencia, signada por la precaria construcción de equilibrios políticos, sociales y económicos hacer frente de manera exitosa, a amenazas externas? ¿Una población que tradicionalmente ha estado desligada del funcionamiento de las instituciones gubernamentales puede hacer parte de procesos políticos y sociales que fortalezcan el ideario de Estado-nación? ¿Dicho ideario es susceptible de cuestionarse o incluso de replantearse para el caso de la República Democrática del Congo?

Las tres grandes coyunturas mencionadas en la introducción, sin lugar a duda, aportarán considerables luces para atender los interrogantes planteados. En primer lugar, el sistema político y su legitimidad serán puestos a prueba con las elecciones presidenciales de octubre. Por el momento, el gobierno ha sentado un cuestionable precedente adelantando una reforma constitucional para favorecer la

elección en una única vuelta, supeditando así los comicios legislativos de 2012 a los designios del presidente electo en 2011 que muy probablemente será nuevamente Kabila³⁸. También es importante mencionar que frente a las acciones gubernamentales irregulares, la oposición ha venido adoptando cada vez con mayor frecuencia una postura marcada por el radicalismo, que podría ser la antesala al empleo de acciones violentas contra el régimen. Con todo esto, el panorama que se vislumbra sin lugar a dudas es poco predecible, razón por la cual, cabe esperar que la cada vez más organizada sociedad civil congoleña sea determinante en el rumbo que tomen los próximos acontecimientos.

En segundo lugar, la entrada en vigor de la Ley Obama ha despertado enconadas reacciones por parte de la sociedad civil de la región oriental del país, toda vez que ven amenazada su única actividad económica: la minería artesanal. Por lo cual, han expresado la necesidad de que el gobierno solicite una moratoria sobre la puesta en marcha de la Ley, ya que, consideran que frente a la incapacidad que posee este para favorecer el desarrollo de otros sectores de la economía, lo menos que puede hacer es no permitir la vulneración de la ya precaria

situación de miles de personas que dependen de la explotación de los recursos minerales³⁹.

Esta situación pone al gobierno de Kinshasa en una encrucijada, pues, es bien conocido que la actividad minera de la región oriental es el sustento de gran parte de la población, no obstante, el producto final de dicha actividad no es controlado por las autoridades nacionales sino que es desviado como exportaciones legales por otros países de la región. Entonces, si el gobierno ataca directamente la comercialización ilegal de minerales, sustento del poder político y económico de las redes de poder extranjeras, estará de una forma u otra alterando los frágiles equilibrios sociales y económicos de la región. ¿Podrá hacerle frente a esta situación la débil institucionalidad congoleña?

Por último, el gobierno de la República Democrática del Congo deberá enfrentar las consecuencias logísticas y políticas de su solicitud de retiro de la MONUC. Si bien el Consejo de Seguridad manifestó su desacuerdo y el gobierno accedió a que permaneciera una misión de observación denominada MONUSCO, el vacío dejado por la ayuda y el personal brindados por la Misión original, sin lugar a dudas tendrá serias repercusiones en la calidad de vida de los pobladores de la región oriental del país, ya que, estarán aún más expuestos a

³⁸ Ver “Las elecciones en RDC: más que unas elecciones presidenciales” (28-04-2011), en http://www.umoya.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6972%3Alas-elecciones-en-rdc-mas-que-unas-elecciones-presidenciales&catid=1%3Aactualidad&Itemid=34&lang=es (Consultada el 28 de abril de 2011).

³⁹ Ver “La ley Obama anti minerales de sangre – El sector minero de Kivu del Norte solicita un aplazamiento” (12-04-2011), en http://www.umoya.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6933%3Ardc-la-ley-obama-anti-minerales-de-sangre-el-sector-minero-de-kivu-del-norte-solicita-un-aplazamiento&catid=1%3Aactualidad&Itemid=34&lang=es (Consultada el 12 de abril de 2011).

los embates de los grupos armados ilegales y los excesos del frágil y muchas veces cuestionado ejército del país⁴⁰.

Así las cosas, se observa que más allá de las simplificadas argumentaciones que tienden a presentarse para explicar el conflicto en este país africano, tanto desde el determinismo económico como desde el determinismo étnico, existe un complejo marco compuesto por circunstancias históricas, dinámicas internacionales e intereses geopolíticos que ha configurado de manera particular al Estado poscolonial congoleño, protagonista, escenario y objetivo de las luchas y ataques de una multiplicidad de actores tanto de carácter nacional como extranjero. Por lo tanto, una revisión o aproximación a las debilidades, fallas, logros y perspectivas del Estado como ente articulador de la sociedad congoleña a nivel interno y como actor del sistema internacional sujeto a las cambiantes dinámicas del orden mundial, a nivel externo, puede ser un ejercicio más enriquecedor y responsable para abordar las perspectivas de paz que posee el país.

CUADRO 1

Características de las redes de poder:

- a. Poseen un núcleo conformado por elites de carácter político, militar y empresarial. En el caso de los territorios ocupados, entran también algunos administradores y líderes de grupos rebeldes. Muchos miembros de las redes de poder ocupan posiciones fundamentales dentro de sus respectivos gobiernos o movimientos rebeldes.
- b. Los miembros de las redes de poder cooperan para generar ingresos.
- c. Aseguran la viabilidad de sus actividades económicas mediante el control de ejércitos y otras fuerzas de seguridad que emplean para intimidar, amenazar o cometer diversos actos de violencia.
- d. Monopolizan la producción, el comercio y las funciones fiscales.
- e. Mantienen la fachada de administradores rebeldes en las zonas ocupadas para generar ingresos públicos que posteriormente desvían hacia ellas.
- f. Obtienen beneficios financieros mediante una serie de actividades, entre las que se encuentra el robo, la malversación de fondos, la subvaloración de bienes, el contrabando, la expedición de facturas falsas, la evasión de impuestos, el pago de comisiones a funcionarios públicos y los sobornos.
- g. Forman empresas u operaciones conjuntas que en realidad son tapaderas mediante las cuales sus miembros siguen con sus respectivas actividades comerciales.
- h. Atraen apoyo para sus actividades económicas mediante las redes y los servicios (tales como el transporte aéreo, el tráfico de armas y las transacciones con recursos naturales del país) de grupos organizados o transnacionales de delincuentes.

Fuente: Informe final del Grupo de Expertos encargados de examinar la explotación ilegal de los recursos naturales y otras riquezas de la República Democrática del Congo, año 2002, S/2002/1146, en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/621/82/IMG/N0262182.pdf?OpenElement> (Consultada el 2 de febrero de 2009).

⁴⁰ Ver “Oxfam alerta del incremento de crímenes contra la población civil en el este del Congo por parte del Ejército”, en www.oxfam.org/es/pressroom/pressrelease/2010-07-17/incremento-de-crimenes-contra-la-poblacion-civil-rdc-congo (Consultada el 2 de julio de 2010).

CUADRO NO. 2

MONUC	Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
MONUSCO	
MLC	Movimiento por la Liberación del Congo (<i>Mouvement pour la libération du Congo</i>), apoyado por el gobierno ugandés
RCD-Goma	Reagrupación Congoleña para la Democracia-Goma (<i>Rassemblement congolais pour la démocratie-Goma</i>), apoyado por el gobierno ruandés
RCD-ML o RCD-K/ML	Reagrupación Congoleña para la Democracia-Movimiento de Liberación (<i>Rassemblement congolais pour la démocratie-Mouvement de libération, RCD-ML</i>), también conocida como RCD-Kisangani, respaldada por el gobierno ugandés
RCD-N	Reagrupación Congoleña para la Democracia-Nacional (<i>Rassemblement congolais pour la démocratie-National, RCD-N</i>), respaldada por el gobierno ugandés
EPR	Ejército Patriótico Ruandés, ejército ruandés
UPC	Unión de Patriotas Congoleños (<i>Union des patriotes congolais</i>)
(FARDC, o Forces Armées de la RDC)	Ejército de la República Democrática del Congo
FDPU	Fuerzas de Defensa del Pueblo de Uganda. Ejército ugandés
FDLR	Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda
PARECO	Patriotas Resistentes del Congo (<i>Patriotes Resistance Congolais</i>)

Fuentes empleadas para la elaboración del Cuadro:

Informe final del Grupo de Expertos encargados de examinar la explotación ilegal de los recursos naturales y otras riquezas de la República Democrática del Congo, año 2001, S/20021/357, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/323/57/IMG/N0132357.pdf?OpenElement> (Consultada el 1 de febrero de 2009).

Informe final del Grupo de Expertos encargados de examinar la explotación ilegal de los recursos naturales y otras riquezas de la República Democrática del Congo, año 2002, S/2002/1146, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/621/82/IMG/N0262182.pdf?OpenElement> (Consultada el 2 de febrero de 2009).

Informe final del Grupo de Expertos encargados de examinar la explotación ilegal de los recursos naturales y otras riquezas de la República Democrática del Congo, año 2003, S/2003/1027, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/567/39/IMG/N0356739.pdf?OpenElement> (Consultada el 3 de febrero de 2009).

Informe final del Grupo de Expertos de Naciones Unidas sobre la República Democrática del Congo, año 2008, S/2008/773, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/618/80/PDF/N0861880.pdf?OpenElement> (Consultada el 4 de febrero de 2009).

Informe final del Grupo de Expertos de Naciones Unidas sobre la República Democrática del Congo, año 2009, S/2009/253, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/341/64/PDF/N0934164.pdf?OpenElement> (Consultada el 1 de junio de 2009).

Informe provisional del Grupo de Expertos de Naciones Unidas sobre la República Democrática del Congo, año 2010, S/2010/252, en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2010/252> (Consultada el 4 de junio de 2010).

CUADRO NO. 3. LISTADO DE EMPRESAS VINCULADAS AL TRÁFICO ILEGAL DE MINERALES PROVENIENTES DE LA REGIÓN ORIENTAL DE LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

Commet Uganda Coltan Trading	Uganda
Afrimex	Gran Bretaña
Amalgamated Metal Corp. (Gran Bretaña)	Gran Bretaña
Cabot Corporation Tantalum Processing	Estados Unidos
Cogecom Coltan Trading (Bélgica)	Bélgica
Eagle Wings Resources Coltan Exploitation	Ruanda
Euromet	Gran Bretaña
Finconcord S.A.	Suiza
Finmining	Antillas
H.C. Starck GmbH & Co Coltan Processing	Alemania
Kemet Electronics Capacitor Manufacture	Estados Unidos
Malaysian Smelting Corp. Coltan Processing	Malasia
Nac Kazatomprom Tantalum Processing	Kazajastán
Ningxia Non Ferrous Metals	China
Pacific Ores Metals Coltan Trading	China
Raremet Ltd.	Antillas
SLC Germany GmbH	Alemania
Sogem	Bélgica
Speciality Metals Company S.A.	Bélgica
Trademet S.A.	Bélgica
Trinitech International Inc.	Estados Unidos
Vishay Sprague Manufacture (EE.UU.-Israel)	Estados Unidos-Israel

Fuente: Informe final del Grupo de Expertos encargados de examinar la explotación ilegal de los recursos naturales y otras riquezas de la República Democrática del Congo, año 2002, S/2002/1146, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/621/82/IMG/N0262182.pdf?OpenElement> (Consultada el 2 de febrero de 2009).

BIBLIOGRAFÍA

- Althusser, Louis. (1980). *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*, Bogotá, Los Comuneros.
- Auty, Rick. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, London, Routledge.
- Basedau, Mathias, Mehler Andreas. (2005). "Resource Politics in Sub-Saharan Africa", en *Hamburg African Studies*, 13.
- Bertaux, Pierre. (2006). "África. Desde la prehistoria hasta los estados actuales". Madrid, Siglo XXI de España Editores. S.A.
- Chamberlain, M.E. (1997). "La descolonización. La caída de los imperios europeos". Barcelona, Editorial Ariel, S.A.
- Collier, Paul. (2000). "Greed and Grievance economics agendas in Civil War", en Berdal y Malone (eds.). *Doing Well out of war*, London.
- Collier, Paul y Hoeffler, Anke. (2004). "Greed and Grievance in civil war", World Bank Policy Research Paper, 2355.
- De Soysa, Indra. (2002). "Paradise is a Bazaar? Greed, Creed and Governnace in Civil War, 1989-99", en *Journal of Peace Research*, 39, 395-416.
- De Soysa, Indra, Neumayer Eric. (2007). "Resource Wealth and the risk of Civil War Onset: Results from a New Database of Natural Resources Rents, 1970-1999", en *Conflict management and Peace Science*, 24, pp. 201-218.
- Delgado Caicedo, Jerónimo. (2009). "Paz y seguridad humana en África: una visión desde la Unión Africana", en *Oasis*, núm. 14, Bogotá, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 159-167.
- Emeka Akude, John. (2007). "Fracaso y colapso del Estado africano: el ejemplo de Nigeria" Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, pp. 1-13.
- Fearon, James, Laitin, David. (2003). "Ethnicity, Insurgency and Civil War", en *American Political Science Review*, 97, pp. 75-90.
- Forero, Catalina. (2001). *Historia Universal*. Bogotá, Editorial Norma, S.A.
- Gramsci, Antonio. (1998). "Notas críticas sobre una tentativa de ensayo popular de sociología", en *La política y el Estado moderno*, México, Fontamara.
- Kanza, Thomas. (1979). *The Rise and Fall of Patrice Lumumba*, Schenkman.
- Kaldor, Mary. (1999). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge Polity Press/Stanford University Press.
- Kalyvas, Stathis N. (2001). "'New' and 'Old' Civil Wars: A Valid Distinction?", en *World Politics* (54) 1, 99-118, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Le Billon, Philippe. (2001). "The Political Ecology of War", en *Political Geography*, vol. 20, pp. 561-584.
- LeBillon, Philippe. (2005). *Fueling War: Natural resources and armed conflict*, New York, International Institute for Strategic Studies.
- Marshal, Roland y Christine Messiant. (2004). "Las guerras civiles en la era de la globalización: nuevos conflictos y nuevos paradigmas", en *Análisis Político*, No. 50, ene-abr. Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, pp. 20-34.
- Monreal, Borja. (2006). *Un país que se apaga. La República Democrática del Congo en busca de futuro*. Madrid, Editorial Visión Net, p. 172.
- Peñas, Francisco Javier. (1994). "La crisis del Estado poscolonial", *Revista Cuento y Razón del Pensamiento Actual*, pp. 61-68.

- Romanutti, Raúl Ignacio. (2010). "Identidades africanas: ideas sobre la política exterior del panafricanismo". África Subsahariana. Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos (GEIC). AI. 2008/2010.
- Ross, Michael. (1999). "The political economy of the Resource Curse", en *World Politics*, vol. 51, pp. 297-322.
- Ross, Michael. (2003). "The natural resources curse: how wealth can make you poor", en Bannon y Collier (eds.). *Natural Resources and violent conflict: options and actions*, Washington D.C., The World Bank, pp. 17-42.
- Tilly, Charles. (2006). "Guerra y construcción del Estado como crimen organizado". *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 5, noviembre de 2006, UAM-AEDRI.
- Vlassenroot, Koen. (2007). "¿El retorno del leopardo? Patrimonialismo y crisis pos-transición en la República Democrática del Congo", *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, No. 6, UAM-AEDRI.
- Weber, Max. (1944). *Economía y sociedad*, 2 vols., México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica [Trad. José M. Echeverría y otros].
- Wrong, Michela. (2005). "Tras los pasos del señor Kutz: El Congo al borde del colapso", Intermon Oxfam Editorial, p. 272.
- Informe final del Grupo de Expertos encargados de examinar la explotación ilegal de los recursos naturales y otras riquezas de la República Democrática del Congo, año 2002, S/2002/1146, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/621/82/IMG/N0262182.pdf?OpenElement> (Consultada el 2 de febrero de 2009).
- Informe final del Grupo de Expertos encargados de examinar la explotación ilegal de los recursos naturales y otras riquezas de la República Democrática del Congo, año 2003, S/2003/1027, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/567/39/IMG/N0356739.pdf?OpenElement> (Consultada el 3 de febrero de 2009).
- Informe final del Grupo de Expertos de Naciones Unidas sobre la República Democrática del Congo, año 2008, S/2008/773, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/618/80/PDF/N0861880.pdf?OpenElement> (Consultada el 4 de febrero de 2009).
- Informe final del Grupo de Expertos de Naciones Unidas sobre la República Democrática del Congo, año 2009, S/2009/253, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/341/64/PDF/N0934164.pdf?OpenElement> (Consultada el 1 de junio de 2009).
- Informe provisional del Grupo de Expertos de Naciones Unidas sobre la República Democrática del Congo, año 2010, S/2010/252, en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2010/252> (Consultada el 4 de junio de 2010).
- República Democrática del Congo (2003) en <http://escolapau.uab.cat/img/programas/rehabilitacion/paises/06rdco.pdf> (Consultada el 4 de abril de 2009).

Otras fuentes

Informe final del Grupo de Expertos encargados de examinar la explotación ilegal de los recursos naturales y otras riquezas de la República Democrática del Congo, año 2001, S/20021/357, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/323/57/IMG/N0132357.pdf?OpenElement> (Consultada el 1 de febrero de 2009).

- Herrero, José Luis. (junio-julio 2005). *¿El final de la gran guerra africana?*, en <http://www.revistasculturales.com/articulos/111/fp-foreign-policy-edicion-espanola/345/1/-el-final-de-la-gran-guerra-africana.html> (Consultada el 24 de marzo de 2009).
- Kabunda, Mbuyi. (s.a.). *Congo, decorado de la primera gran guerra africana*, en http://www.ucm.es/info/solidarios/ccs/articulos/africa/congo_decorado_de_la_primera_gran_guerra_africana.htm (Consultada el 20 de marzo de 2009).
- Lobo, Ramón. (09-02-2001). *La fiebre del coltán*, en <http://www.elpais.es/suplementos/domingo/20010902/1fiebre.html#top> (Consultada el 15 de julio de 2009).
- Otero, Eloísa. (05-07-2008). *Diez años de guerra por el coltán, el 'oro gris' estratégico*, en <http://www.peatom.info/3y3/ciencia/14166/la-guerra-por-el-coltan-el-nuevo-oro-estrategico-y-negro/> (Consultada el 11 de marzo de 2009).
- Mandisi Majavu. (03-05-2005). *"El Congo, Una Historia De "Gente Sin Importancia"*, en http://www.nodo50.org/haydeesantamaria/docs_ajenos/2005/mm_maig2005.htm (Consultada el 1 de junio de 2009).
- Comité Internacional de Rescate. *Mortality in the Democratic Republic of Congo, an ongoing crisis*, en http://www.theirc.org/sites/default/files/resource-file/2006-7_congoMortalitySurvey.pdf
- Oxfam alerta del incremento de crímenes contra la población civil en el este del Congo por parte del Ejército, en www.oxfam.org/es/pressroom/pressrelease/2010-07-17/incremento-de-crimes-contrala-poblacion-civil-rdc-congo (Consultada el 2 de julio de 2010).
- CIA Factbook, en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cg.html> (Consultada el 18 de febrero de 2011).
- DR Congo Key Facts, disponible en <http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/guides/456900/456977/html/nn2page1.stm> (Consultada el 25 de julio de 2010).
- Democratic Republic of Congo: On the precipice: The deepening human rights and humanitarian crisis in Ituri*, en <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR62/006/2003/en/7e4a718e-d731-11dd-b0cc-1f0860013475/afr620062003es.html> (Consultada el 14 de noviembre de 2009).
- La "detención" de Nkunda y la respuesta de Ruanda ante la presión internacional*, (02/03/2009), en <http://www.africafundacion.org/spip.php?article3009> (Consultada el 5 de mayo de 2009).
- RDC: *Semanas después del arresto del general Nkunda, las dudas y la incredulidad reinan en Ruanda*, en http://umoya.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3535:rdc-semanas-despudel-arresto-del-general-nkunda-las-dudas-y-la-incredulidad-reinan-en-ruanda&catid=1:actualidad&Itemid=34&lang=fr (Consultada el 28 de abril de 2010).
- Dictaminan que Nkunda sea juzgado en un tribunal militar ruandés*, en <http://co.globedia.com/dictaminan-nkunda-juzgado-tribunal-militar-ruandes> (Consultada el 08 de junio de 2010).
- Ruanda: El silencio culpable sobre la suerte de Nkunda*, en http://www.umoya.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5376%3Aruanda-el-silencio-culpable-sobre-la-suerte-de-nkunda&catid=30%3Aruanda&Itemid=63&lang=es (Consultada el 25 de julio de 2010).
- RDC: *Rwandan troops in the Kivus?* (27-09 -10), en http://www.umoya.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6063%3Ardc-rwandan-troops-in-the-kivus&catid=22%3Aactualidad-en-ingl&Itemid=42&lang=fr (Consultada el 29 de septiembre de 2010).

RDC: *Indicios convergentes de una ocupación de hecho*, (04-09-10), en, http://www.umoya.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5996%3Ardcindicios-convergentes-de-una-ocupacion-de-hecho&catid=1%3AAactualidad&Itemid=34&lang=fr (Consultada el 07 de septiembre de 2010).

RDC: *la Ley Obama anti minerales de sangre – El sector minero de Kivu del Norte solicita un aplazamiento*, en http://www.umoya.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6933%3Ardc-la-ley-obama-anti-minerales-de-sangre--el-sector-minero-de-kivu-del-norte-solicita-un-aplazamiento&catid=1%3AAa-

ctualidad&Itemid=34&lang=es

 (Consultada el 14 de abril de 2011).

Las elecciones en RDC: más que unas elecciones presidenciales, (28-04-2011), en, http://www.umoya.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6972%3Alas-elecciones-en-rdc-mas-que-unas-elecciones-presidenciales&catid=1%3AAactualidad&Itemid=34&lang=es (Consultada el 28 de abril de 2011).

Capítulo

3

“Un acercamiento complejo al estudio del comportamiento exterior del Estado. El síndrome de Zelig”

Dimitri Endrizzi

Un acercamiento complejo al estudio del comportamiento exterior del Estado

El Síndrome de Zelig*

Dimitri Endrizzi

Doctorante en estudios políticos, Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia.

Laurea en Sociología, Università degli Studi di Trento.

Correo electrónico: *dimitri.endrizzi@gmail.com*

Hace un par de años me comunicaron la noticia de que me había sido otorgada una beca para estudiar un posgrado en Colombia. Hacía tiempo que no recorría los pasillos ruidosos y algo despreocupados de una universidad y la perspectiva de volver alegró mis días. Terminado un aparentemente interminable papeleo, empecé a cursar el programa por el cual había solicitado la beca: el doctorado en estudios políticos en la Universidad Externado de Colombia. Debido al miedo que le tengo al futuro, me tomé el asunto muy en serio. Metí alma y cuerpo en mis estudios y con cierta sorpresa alcancé un discreto desempeño académico en todas las materias. Menos una: las relaciones internacionales.

No le di mayor importancia a lo sucedido. Hasta el día en el que por primera vez subí la alpinística escalera del Externado de Colombia, solo había escuchado la expresión ‘relaciones internacionales’ en noticieros y documentales, sin poderle atribuir un significado específico. Desconocía que la mayúscula o la minúscula inicial sí cuentan y nunca había oído el nombre de los autores que nuestra profesora nos presentaba. Habría sido muy presumido pensar que no iba a encontrar ninguna dificultad. Sin embargo, la materia despertó en mí un genuino interés académico. Desde siempre, lo inherente a los asuntos exteriores de los distintos países del mundo había atrapado mi curiosidad y por primera vez tendría la oportu-

* Artículo recibido el 13 de julio de 2011. Aprobado el 30 de agosto de 2011.

tunidad de estudiarlo. El proyecto de tesis que hasta entonces me había planteado desarrollar –algo relacionado con las falencias de la democracia colombiana– ya no era el centro de mi atención y debía ser abandonado.

No había terminado el primer semestre y me estaba moviendo en ese terreno pantanoso que es cursar un doctorado sin un problema de investigación. No obstante todo, algo tenía claro: mi tesis abordaría el ámbito de las RR.II. Me acerqué entonces al estudio de los principales enfoques. Leí unos extractos de la *Política entre naciones* de Hans Morgenthau y me convertí en un realista integral. Leí el escrito de Fernando Cardoso y Enzo Faletto *Dependencia y desarrollo en América Latina* y entendí que eran ellos y no los realistas los que habían dado en el blanco. Luego tocó *Poder e interdependencia* de Joseph Nye y Robert Keohane y pensé que había sido increíble la manera en la que había considerado acertadas las anteriores teorías. Y luego fue el turno de Alexander Wendt y su *Teoría social de la política internacional*, que de repente revivió los años que había transcurrido en Italia estudiando sociología y me convenció que el constructivismo era la clave. Por último, debido a una presentación que estaba preparando acerca de la revolución cubana, tuve que volver al realismo y me sentí un traidor y un estúpido, porque la verdad es que estos tipos sí habían entendido como funcionaban las cosas.

El conflicto interior fue importante. No se trataba, como es común que suceda, de desarrollar simpatías y antipatías. Se estaba manifestando un fenómeno algo preocupante: cada vez que tomaba un libro o un artículo de uno de los maestros, no importaba cual, pensaba que el sujeto tenía razón. Me convencí de que estaba sufriendo de algún trastorno de la personalidad, algo parecido a lo que le pasaba al desafortunado Leonard Zelig en la obra cinematográfica de Woody Allen, pero con un alcance limitado al ámbito de la causación entre factores explicativos y fenómenos. Hasta cuando llegó la Santa Navidad y debajo del árbol encontré un libro terapéutico cuya lectura despejó de mi mente todas las dudas que estaban rondando hasta aquel entonces. Hablo de *El método* de Edgar Morin. Sospeché que lo que hasta entonces, aunque sin tener la menor prueba clínica, había considerado una extraña manifestación de mi psiquis, podría ser tratado a la manera de un problema de investigación. Había encontrado el tema de mi tesis doctoral y empecé a trabajar en eso.

¿Todos tenían razón? El problema consistía en definir cuáles factores, en últimas, determinaban el comportamiento exterior de un Estado¹. Para resolver mi inquietud, necesitaba considerar la posibilidad que una expresión de este tipo no significara solamente la muerte anunciada de cualquier investigación que

¹ Considero el comportamiento exterior del Estado como el conjunto de acciones de un Estado como actor político en su proyección internacional. El término acción hay que entenderlo como una secuencia intencional de actos dotados de sentido que un actor cumple con el fin de transformar un estado de cosas, en presencia de un entorno. Es un concepto más flexible respecto a expresiones como ‘política exterior’ o ‘política internacional’, y neutral, dado que no presenta a priori las caracterizaciones ontológicas y metodológicas, en sentido amplio del término, que las dos expresiones citadas suelen conllevar.

anhele un estatus científico. La literatura, por lo menos en el ámbito de las RR.II., parecía no dejar mucho espacio a la interpretación. ¿Qué es, entonces, lo que determina el comportamiento exterior de un Estado?

¿Son los factores internos a los estados (política doméstica) o los factores externos (política internacional)? ¿Son las características del régimen político, del modo de acumulación, del lobby de distintos sectores, del sistema de creencias, de las personalidades, de las unidades de la última decisión? ¿O se trata de la ubicación del Estado en el sistema internacional, la distribución de poder, la influencia de las instituciones internacionales o el rol de las normas internacionales? La respuesta erudita bien podría ser ‘ambos, los factores domésticos y los internacionales’. La respuesta científica, sin embargo, no admite la idea de que todo cuenta sino de que algo en particular es lo que hace mover a los estados en un sentido u otro (Merke, 2007, 2).

El trabajo por seguir se propone sostener la tesis de que son “ambos, los factores domésticos y los internacionales” y no es solamente una respuesta erudita.

BREVE CRONO-HISTORIA DE LAS TEORÍAS QUE HAN DADO CUENTA DEL COMPORTAMIENTO EXTERIOR DEL ESTADO

En general, en el ámbito de la ciencia, la historia del surgimiento de nuevas teorías fue en gran parte una historia kuhniiana de crisis. Bo-

bbio, Pasquino y Matteucci (1991) nos dicen que una crisis es un momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo, un viraje imprevisto y de pronto violento, en las formas normales en las que se desarrollan las interacciones dentro del sistema en examen. En el presente trabajo, el sistema en examen es el que define la relación entre teoría y fenómenos. Kuhn nos enseñó cómo un paradigma puede colapsar bajo la presión de su incapacidad de respuesta a nuevos interrogantes y nuevas generaciones de académicos suelen dar vida a nuevas teorías que se ajustan, de manera más adecuada, a las nuevas problemáticas que han surgido. Esta es también la historia de las teorías que se han propuesto dar cuenta del comportamiento exterior de los estados.

Las RR.II. son una disciplina relativamente joven cuyo surgimiento se suele datar a finales de la primera guerra mundial. Desde los años treinta, la teoría dominante se caracterizó por la influencia del realismo político, una corriente que encuentra sus raíces en el pensamiento de autores como Tucídides y Kautilya y, en época moderna, como Maquiavelo y Hobbes. Observa el mundo como es y no como debería ser. Por esta razón se habla de teorías realistas, en contraposición con las teorías normativas.

Ese realismo temprano, más tarde definido como clásico², afirmó la existencia de un sistema internacional gobernado por la anarquía que genera una condición de constante peligro para la supervivencia de los estados. Siempre existe la posibilidad de que otro país

² El realismo clásico hace referencia a autores como Hans Morgenthau, E. H. Carr, Raymond Aron, entre otros.

use la fuerza y elevar el poder relativo es necesario para sobrevivir. El realismo clásico afirma que si un Estado logra aumentar su poder relativo, adoptará una actitud expansionista e impondrá su fuerza fuera de sus confines. Es decir, cuando el poder relativo de un Estado aumenta, este expandirá sus intereses políticos fuera de sus fronteras e intentará aumentar el control sobre su entorno. Un aumento del poder relativo es dado por un aumento de las fuerzas materiales que determinan el nivel de poder de un Estado. Esta doctrina se define con realismo ofensivo. Existe una variante defensiva del realismo que afirma que una política expansionista y un aumento de seguridad para un Estado solo pueden significar la disminución de la seguridad de otros que, preocupados por su supervivencia, intentarán adoptar políticas similares, generando de esta forma espirales de conflicto e inseguridad. Por estas razones, el sistema internacional anárquico favorece, más que un expansionismo, una consolidación de las propias posiciones.

En época reciente, el debate académico dentro del realismo manifestó la necesidad de abandonar las posiciones radicales y un poco simplistas que habían caracterizado el enfoque, incorporando variables explicativas como las percepciones de los gobernantes. De acuerdo con esta nueva corriente, definida realismo neoclásico, la posición del Estado en el sistema internacional ya no es absoluta, sino que es una posición percibida. Otro aspecto novedoso fue la inclusión de elementos domésticos, como la estructura del Estado, en la explicación.

Antes del debate que vio como resultado el nacimiento de la corriente neoclásica del realismo, otro debate interno había generado

respuestas en momentos de crisis. El desarrollo de la guerra fría había dejado al desnudo los límites del enfoque realista. La política exterior iba perdiendo la tradicional autonomía que había gozado en época de modernidad, la amenaza nuclear rediseñó las relaciones entre países, los estados capitalistas iban perdiendo cada día más el control sobre los sistemas de producción. Este ámbito cambiante fue el escenario de la crisis del realismo clásico, entendido tanto como un paradigma teórico cuanto como un corpus de reglas y procedimientos de la política internacional elaborado por la diplomacia europea del siglo XIX y codificado como paradigma por Morgenthau al final de la segunda guerra mundial.

La respuesta interna a la crisis del realismo clásico fue la *Teoría de la política internacional* de Kenneth Waltz, de 1979. Los elementos más destacados de la obra son tal vez la crítica a las teorías reduccionistas que interpretan el origen causal de los fenómenos sistémicos a nivel de unidad y la introducción de una perspectiva microeconómica. Es decir, el uso de la herramienta teórica de la racionalidad utilitarista como modelo de la acción social y, en lo específico, como lógica de la acción externa de los estados.

El actor de la política internacional es el Estado. La teoría de Waltz no desconoce la presencia de otros actores, pero no los considera determinantes. Los estados son soberanos y desarrollan funciones similares y esto no puede más que llevar a una situación de competencia entre ellos y de choque potencial. Lo que los diferencia y los posiciona en el sistema internacional es una distribución heterogénea de las capacidades necesarias para llevar a cabo

sus funciones. Como consecuencia, el sistema internacional se configura como un campo de juego sustancialmente anárquico caracterizado por la ausencia de gobierno, en el que la cooperación no es un recurso normal, sino una situación límite a la cual acudir solo en el caso en que comporte una clara ventaja para los actores. El hecho de que el realismo estructural describa el sistema internacional como anárquico no implica que no se verifiquen situaciones de interdependencia entre actores. Los objetivos fundamentales para un Estado son su seguridad, autoconservación y bienestar. A través de un análisis racional, de una valoración de los costos y los beneficios que implicarían el alcance de sus objetivos —que dependen directamente de su posicionamiento en el sistema internacional; es decir, más poder relativo implica menores costos y mayores beneficios y viceversa—, un Estado determina sus políticas exteriores.

El realismo estructural afirma que el elemento organizador de las relaciones internacionales es la estructura material internacional de poder, y el comportamiento exterior de un Estado es determinado por la posición ocupada en el sistema internacional. Las características internas no explicarían lo suficiente. La forma en la que el Estado se organiza, la personalidad o las creencias de un líder, etc., no serían factores contemplados en un análisis empírico. Los efectos que repercute el posicionamiento en el sistema internacional anularían los efectos de los primeros.

El neorrealismo se volvió el paradigma dominante. El modelo de la racionalidad utilitarista presentaba una visión esencialmente materialista de la vida social y esto se reflejó

en el objeto de estudio de la teoría internacional, es decir, la estructura de la política entre estados. La política internacional seguía encarnando el campo del conflicto eterno entre unidades fuertemente autorreferenciales, diferenciándose de la política interior, donde iba tomando importancia el concepto de construcción social de la realidad. Los procesos sociales se iban caracterizando por su componente ideal: normas, reglas, culturas, percepciones, identidades, instituciones, etc. Ideas, en el sentido amplio del término. Pero en la RR.II. dominadas por el enfoque neorrealista, se seguía evidenciando una primacía de las causas materiales de la acción social. Las ideas tomaban un carácter, pidiendo en préstamo una expresión del marxismo, superestructural. En un contexto internacional de este tipo, cualquier referencia al carácter social de los actores no tenía cabida, porque el ambiente en el cual dichos actores interactúan se consideraba por definición un ambiente no-social. Es de este escenario teórico que surgió el constructivismo.

En el ámbito constructivista, el aporte más importante ha sido el de Alexander Wendt. El trabajo de Wendt se dio en otro momento de crisis. Antecedieron la escritura de su obra más relevante, la *Teoría social de la política internacional*, de 1999, la caída del muro de Berlín, el desmoronamiento de la Unión Soviética, el fin de un sistema bipolar y un extraño silencio de la ciencia política en relación con los cambios epocales que se estaban manifestando (Jeffrey, 1995). En ese tiempo apareció un trabajo pionero donde Yosef Lapid y Friedrich Kratochwil (1996) proponían una reconsideración de conceptos como la cultura y la identidad como factores de interpretación

de la política internacional. El texto contenía una serie de artículos *subversivos* donde los dos términos se repetían con cierta frecuencia. Uno de estos artículos lo había escrito Alexander Wendt.

El principal interlocutor de Wendt fue Kenneth Waltz y la *Teoría de la política internacional* fue el estado del arte en el cual se movió su crítica. El terreno que pisó el autor fue el debate sobre el papel y la naturaleza de los regímenes y las instituciones internacionales, el lugar donde se había desarrollado la concepción materialista de la estructura internacional, con su lógica racional-utilitarista como fondo. La elección de un modelo microeconómico como teoría de la acción eliminaba cualquier tipo de relación entre intereses e identidades y de hecho le quitaba cualquier papel al proceso de construcción de la identidad. No es que desde la perspectiva neorrealista no se les reconociera una identidad a los actores sociales, sino que se trataba de una concepción estática determinada exclusivamente por la lógica racional de la acción. El constructivismo forzó este orden teórico, reconociendo la naturaleza artificial de cada fenómeno y estructura que se sedimentaba en la esfera internacional.

Reconocer la naturaleza artificial de un fenómeno o de una estructura significó reconocer su carácter histórico. Significó reconocer su contingencia y mutabilidad y el carácter constitutivo de la identidad cultural de los actores. Desde la perspectiva de Wendt, el estado de anarquía del sistema internacional se volvió, utilizando la terminología de Durkheim, un hecho social. La afirmación tuvo sus consecuencias. En la visión neorrealista, la anarquía era más bien un estado de naturaleza, el resulta-

do del encuentro de actores dados, entendidos como unidades egoístas y autorreferenciales ya constituidas en sí mismas. La relación entre dichas unidades se entendía como una socialización sin reglas específicas, y no como un proceso de construcción (Wendt, 1999).

Desde la perspectiva constructivista, cada estructura social se consideró sobre todo cultura. De la distribución de las ideas dependía la distribución de los intereses. Descomponiendo este concepto hasta la relación social más elemental, nos encontramos con el concepto que es suficiente la conciencia de la reciprocidad para construir una relación de socialidad. Se está hablando de las ideas que los actores construyen respecto a la naturaleza y a los roles de sí mismos y del otro. Una construcción dialéctica. Wendt consideró a los estados a la manera de individuos y esto trajo como consecuencia la perfecta aplicabilidad de lo afirmado al sistema internacional. Sin embargo, su visión antropomórfica del Estado impidió la problematización del mismo a nivel de análisis empírico. Desde esta crítica, el constructivismo desarrolló una corriente que empezó a investigar la formación de la identidad internacional de un país a través de los procesos domésticos. Fue un cambio de perspectiva. En la teoría de Wendt permanecían los límites impuestos por el sistema internacional, aunque había cambiado su ontología. Los trabajos de Katzenstein (1996), Barnett (1999), Banchoff (1999), Weaver (1996) y Merke (2008), entre otros, consideraron la identidad del Estado de forma más dinámica y dependiente de los procesos internos.

Hay otros enfoques que, desde posiciones diferentes de las ocupadas por el cons-

tructivismo, se propusieron dar respuesta a los interrogantes generados por la crisis del realismo estructural. Ejemplos significativos fueron el liberalismo y el institucionalismo neoliberal. El liberalismo es un enfoque que se ha desarrollado alrededor de la obra de Andrew Moravcsik. El autor consideró que las preferencias eran anteriores a las capacidades y vio el comportamiento exterior del Estado como un agregado de intereses, conflictivos o cooperativos, de distintos actores. Moravcsik (1997) se centró en la observación de que, finalmente, lo que los estados quieren hacer es lo que determina el comportamiento exterior. Este enfoque revirtió la relación medios-fines: si para el realismo una variación en las capacidades materiales tendría efectos en la política exterior y, de cierta forma, determinaría las decisiones, el liberalismo afirmó que las variaciones en los fines tendrían más influencia que las variaciones relativas en los medios. La capacidad material de un Estado influye, pero ya no se consideraba como variable independiente sino como variable interviniente.

El institucionalismo neoliberal es una teoría sistémica que incorporó la variable institucional en la ontología del sistema internacional. Es decir, si para el neorrealismo el poder material y su distribución eran lo que, en últimas, determinaba el comportamiento exterior del Estado, el institucionalismo neoliberal consideró que la estructura de las instituciones internacionales jugaba un papel determinante. La principal consecuencia fue que la anarquía ya no era condición necesaria del sistema internacional, dado que las insti-

tuciones representaban espacios de diálogo, disminuyendo sus efectos e incentivando la cooperación. El institucionalismo neoliberal permitió observar el cambio del comportamiento exterior de los estados prescindiendo de un cambio en la distribución material del poder. Sin alejarse de la idea neorrealista sobre la naturaleza del Estado (egoísta y racional), el institucionalismo neoliberal llegó a la conclusión de que la cooperación traía más beneficios que una continua competencia; es decir, la cooperación era un comportamiento más racional. La escuela hace referencia a autores como Robert Keohane, entre otros.

Para completar el cuadro de los principales enfoques que han dado cuenta del comportamiento exterior del Estado, es oportuno considerar las teorías de inspiración marxista (neomarxismos). Su aparición en el ámbito de las RR.II. es un fenómeno relativamente reciente. Desde los años 60, el comienzo de la distensión entre el bloque occidental y el bloque oriental generó nuevos espacios en el mundo académico, permitiendo que se impulsara el estudio de las relaciones Norte-Sur. Hasta entonces, el marxismo no había mostrado una influencia directa en la RR.II. Inspiradas en los trabajos sobre el imperialismo de Rosa Luxemburg y Lenin, al contrario de las demás teorías hasta ahora presentadas, su desarrollo fue marginal a los grandes debates que estructuraron la disciplina. No surgieron como consecuencia de la crisis de un paradigma cuyas respuestas ya no se consideran plenamente satisfactorias. Las principales problemáticas nacieron en otras disciplinas, en particular, en la economía del desarrollo de los años 50 y 60.

Un ejemplo de teoría neomarxista es la teoría de la dependencia³. Plantea relaciones asimétricas entre un centro y una periferia, que se generan a causa de una división internacional desigual del trabajo. Otra teoría de inspiración marxista es la teoría del sistema mundo⁴. En este caso, más que de teoría sería correcto hablar de enfoque —en inglés se define como *World-system approach*—. Se basa, como la teoría de la dependencia, en unos conceptos desarrollados por Lenin: el imperialismo como fase última del capitalismo y la existencia de un centro y de una periferia mundial. El sistema mundo puede ser definido como una serie de mecanismos inequitativos de redistribución de la riqueza mundial.

LA METAFÍSICA DE LAS TEORÍAS DEL COMPORTAMIENTO EXTERIOR DEL ESTADO

Esta breve crono-historia de las teorías que han dado cuenta del comportamiento exterior del Estado es sin duda incompleta. También desequilibrada, me detuve más en unas teorías que en otras. Y el análisis de las teorías ha sido superficial. Pero creo que esta crono-historia pueda ser útil para entender algo. El desarrollo teórico de la disciplina de las RR.II. ha sido sustancialmente un camino de afirmación, consolidación y replanteamiento de una metafísica

subyacente que ha caracterizado los diferentes enfoques en el proceso de definición de los factores causales que explican el comportamiento exterior de los países.

En lo específico, es posible aislar dos grandes debates en relación a los cuales ninguna teoría, implícita o explícitamente, ha podido guardar silencio. En primer lugar, en cuanto plantean interrogantes que representan un pasaje obligado para cualquier análisis empírico que se pretenda desarrollar desde la teoría de referencia. En segundo lugar, porque, de una manera u otra, los interrogantes planteados sobrentienden otros interrogantes que a su vez se constituyen como elementos caracterizadores de las diferentes teorías⁵. Un primer debate ha problematizado el nivel de análisis. Es decir, la conveniencia de abordar la investigación desde una perspectiva del Estado y los elementos que lo constituyen o del sistema internacional y las limitaciones que genera. El debate acerca del nivel de análisis ha sido cruzado por un segundo que ha problematizado la ontología de las relaciones internacionales y que se ha estructurado alrededor del interrogante: ¿de qué están hechas las relaciones internacionales?, generando respuestas inspiradas por diferentes grados de materialismo e idealismo, o espiritualismo, como también se suele definir⁶.

³ En el ámbito de las RR.II., se suele atribuir la teoría a Fernando Cardoso y Enzo Faletto.

⁴ Los principales aportes se deben a autores como Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, Andre Gunder Frank, entre otros.

⁵ Un ejemplo puede ser el debate acerca de los actores del sistema internacional, que se resuelve en una fase de traducción semántica de conceptos amplios y abstractos a una dimensión observable.

⁶ Al respecto, véase Wendt, Alexander. (2007). *Teoria sociale della politica internazionale*, Milán, Vita e Pensiero y

Es muy probable que todos nos encontremos de acuerdo en afirmar que para poder definir cualquier factor de explicación tenemos que acudir a alguna teoría. Cambia la teoría, cambian las causas que generan un fenómeno y, como consecuencia, el objeto de estudio de la investigación. El pensamiento humano ha generado una innumerable variedad de teorías y, como vimos, el ámbito del comportamiento exterior del Estado no se sustrae de este escenario.

Si es verdad que la Ilustración decretó la definitiva separación entre filosofía y ciencia, la realidad nos muestra un panorama no tan definido. Filosofía y ciencia siguen compartiendo “algunos conceptos, principios e incluso problemas claves muy generales” (Bunge, 1999, 13). Y en el ámbito de las ciencias humanas y sociales la relación es aún más clara. Muchas de la premisas evidentes, a partir de las cuales se construyen teorías que se autodefinen científicas, son en realidad problemas no demostrables que solo pueden ser abordados a través de una práctica algo despreciada conocida como especulación.

¿Cómo es posible saber si un objeto existe en sí o si es una construcción psicológica? ¿Verificando empíricamente? Una ilusión. O como lo define la psiquiatría, un delirio de omnipotencia. ¿Y cómo es posible saber si el hombre es un ser racional o irracional? ¿O si es bueno o malo? Especulando. Habrá especulación buena y convincente y especulación mal argumentada o no directamente evidente que

hará gritar a la no científicidad. Pero siempre de especulación se trata. Existen unos conceptos últimos, o primeros, si consideramos la cronología, que contrastan de manera permanente con el frágil castillo de arena de la científicidad y que nos toca asumir así como se nos presentan. Hasta las teorías más ‘científicas’ se construyen sobre una base metafísica. La teoría de la elección racional, por ejemplo, hace propia una antropología—la racionalidad del hombre—que solo puede ser aceptada como un *a priori*. Adoptar cualquier punto de vista implica la aceptación, manifiesta o tácita, de unos conceptos últimos cuya elección se podría sentar sobre criterios muy poco científicos como la simpatía. Sin diferenciarse de los demás campos de la ciencia, dura o blanda—término que en nuestras sociedades falocráticas recuerda el tejido adiposo, la piel de la vejez y la impotencia sexual masculina, todos elementos que transmiten una sensación de gran utilidad—, el campo teórico del comportamiento exterior del Estado es recorrido, o tal vez estructurado, por estos conceptos últimos no científicables que heredamos de la filosofía.

Por lo que concierne a la naturaleza de las relaciones internacionales, materialismo e idealismo son doctrinas ontológicas. Contestan a la pregunta: ¿de qué está hecho el mundo? En términos generales, el materialismo se puede definir como la doctrina que remite toda causalidad última a principios o entidades materiales (Abbagnano, 2006). Por lo contrario, el idealismo afirma que las ideas existen de forma

Merke, Federico. (2007). *Identidad y política exterior en la teoría de las relaciones internacionales*, Documento de Trabajo, Buenos Aires, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador.

separada de la materia, o en su lugar (Bunge, 1999). El materialismo no es una doctrina única. Más bien, un conjunto heterogéneo de visiones del mundo acomodadas por la creencia de que todo lo que existe es material. Como sugiere Bunge (1999), no es oportuno hablar de materialismo; sería más ortodoxo hablar, en plural, de materialismos⁷. El mismo discurso vale acerca del idealismo, que puede ser considerado como un conjunto de ontologías que comparten la creencia acerca de la autonomía y supremacía de las ideas⁸.

En relación con el nivel de análisis, afirmar que son los factores internos los que determinan el comportamiento exterior del Estado o afirmar que son los factores externos, sustancialmente implica considerar la disputa subyacente entre individualismo y holismo. El individualismo es una doctrina que niega la existencia de una entidad colectiva en cuanto tal y la reduce a los individuos que la componen y a sus acciones. No existe nada supraindividual. El punto de vista de Bentham nos aclarará el concepto: “La comunidad es un *cuerpo* ficticio, compuesto de las personas individuales que se consideran como si constituyeran, por así decirlo, sus *miembros*. ¿Cuál es entonces el interés de la comunidad? —la suma de los intereses de los diversos miembros que la componen—” (cit. en Bunge, 1999, 340). Tal

vez menos elegante que la de Bentham, pero tal vez más contundente, es la afirmación de Margaret Thatcher: “No existe lo que llamamos sociedad; solo existen los individuos” (cit. en Bunge, 340). Dejando atrás la fuerza de las palabras de la *iron lady* y buscando conceptualizaciones algo más estructuradas, puedo citar a Hayek (2003), que sostiene que las ciencias sociales no se relacionan con totalidades que, en últimas, solo son modelos mentales que se construyen artificialmente a partir de elementos simples. O Popper (1957), que no acepta explicaciones en términos colectivos de los fenómenos sociales, interpretándolos como el resultado de decisiones, acciones y actitudes de los individuos. Parece que el individualismo está bien representado⁹.

En el ámbito de las ciencias sociales, el problema del nivel de análisis ha sido tratado sustancialmente como un problema ‘técnico’ de carácter metodológico. De acuerdo con el individualismo (metodológico), el nivel correcto de análisis es la unidad. Sin embargo, en esta afirmación metodológica es posible reconocer múltiples niveles, irremediablemente interrelacionados entre sí. En primer lugar, el individualismo presenta una dimensión ontológica. Es lo que expresó Bentham afirmando que la comunidad es un cuerpo ficticio, Thatcher declamando que la sociedad

⁷ El autor destaca, entre otros: el mecanicismo, el naturalismo (determinismo geográfico y biológico), el materialismo histórico, el materialismo cultural y el materialismo emergente.

⁸ Ejemplos de idealismos modernos pueden ser, entre otros: la corriente marginalista de la economía, la hermenéutica, la fenomenología y el constructivismo ontológico.

⁹ En las ciencias sociales y humanas, el individualismo parece gozar de muy buena salud. Además de los autores citados, es oportuno mencionar, entre otros, la micro-economía neoclásica y el abanico de teorías de la elección racional tanto en el campo de la sociología como de la politología.

no existe y Hayek explicando cómo las totalidades son modelos mentales artificiales. Es el discurso alrededor del ser, de la naturaleza de los fenómenos. Afirmar que la sociedad es un agregado de individuos y que las totalidades supraindividuales son construcciones abstractas y ficticias implica que no se puedan contemplar como unidades. Cualquier propiedad será el resultado de una agregación de propiedades. De acuerdo con Bunge (1999), dado que no existen, las entidades colectivas no interactúan entre ellas, no evolucionan y no actúan sobre sus miembros.

Si miramos la definición de Hayek, nos damos cuenta de cómo, además de una dimensión ontológica —las totalidades son modelos mentales artificiales— presenta una dimensión epistemológica —las ciencias sociales no se relacionan con estas totalidades—. También la afirmación de Popper se da en un sentido epistemológico. La comprensión de un fenómeno requiere de una explicación en términos de agregados de individuos. De todas formas, no aceptar una explicación en términos colectivos de los fenómenos sociales implica abrazar una ontología de los mismos que justifique dicha epistemología. La dimensión ontológica del individualismo supone su dimensión epistemológica. Pena: la no comprensión.

En el ámbito de las ciencias sociales, el holismo ha sido elemento de caracterización de la primera sociología, tal vez en respuesta a una economía ya afirmada prevalentemente como individualista. Comte, Durkheim y Marx son, cada uno a su manera, holistas. La visión organicista de la sociedad de Comte es holista. Durkheim afirma que la sociedad se caracteriza por hechos sociales que tienen

vida propia y que imponen restricciones a los individuos. Marx, en su conceptualización del materialismo histórico, afirma que los actores de la historia son simples portadores de relaciones sociales que, en últimas, dependen de la base productiva de la sociedad. Cualquier fenómeno se puede explicar fuera de la esfera individual.

Como hemos visto, hablando de individualismo, también el holismo puede ser considerado en su ontología y epistemología. El componente ontológico del holismo nos dice que una totalidad no es igual a la suma de sus partes. Las propiedades de una totalidad social son emergentes y por esta razón no pueden ser reducidas a las propiedades de las partes. Una totalidad trasciende sus miembros de forma gestaltica. Esto implica que una totalidad se comporte como una unidad. Las interrelaciones entre unidades se dan a un nivel totalidad-totalidad y los efectos que la unidad genera sobre sus partes son de mayor intensidad que los efectos de las partes sobre el todo. En su dimensión epistemológica, el holismo afirma que todo estudio es un estudio de totalidades y que los fenómenos solo se pueden explicar haciendo referencia a causas supraindividuales. El holismo es el supuesto epistemológico de cada teoría que considera el todo como unidad causal y las partes como simples epifenómenos. El discurso se puede repetir acerca de la díada materialismo-idealismo. Una ontología específica sobreentiende una epistemología específica.

Si en el caso de la díada materialismo-idealismo hay acuerdo en conceder a la ontología una posición privilegiada —se está hablando de la naturaleza de las relaciones

internacionales—, también en el caso de la diada individualismo-holismo, aunque se trate de establecer el nivel de análisis apropiado, lo que, en últimas, resulta determinante es la naturaleza que se atribuye a los elementos causales de explicación. En el ámbito de las teorías que han dado cuenta del comportamiento exterior del Estado, las oscilaciones del péndulo teórico entre individualismo y holismo han sido oscilaciones entre Estado y sistema internacional como lugar abstracto donde había que buscar las causas últimas que pudieran dar razón de los distintos fenómenos. Si se considera que el sistema internacional no es más que la suma de los estados que lo constituyen (visión individualista) habrá unas consecuencias; si se considera que es algo más de la suma de los estados (visión holista) habrá otras.

El individualismo ha generado las denominadas teorías de política exterior (Waltz, 1988). Como las define Merke (2007), teorías ‘de adentro hacia afuera’. La unidad causal es el Estado y son sus características internas las que organizan la política exterior de un país. El sistema internacional, escenario en el que los estados se mueven, no presenta una autonomía ontológica, sino que es el resultado de las características y las interrelaciones entre estados mismos. De su parte, hablar de holismo significa hablar de las denominadas teorías de política internacional (Waltz, 1988). Son, con Merke (2007), teorías ‘de afuera hacia adentro’. La unidad causal es un sistema internacional gestáltico ontológicamente autónomo que, prescindiendo de las características internas de los estados, determina, en últimas, toda decisión de política exterior.

Por lo que concierne a la dimensión ontológica de las relaciones internacionales, una teoría puede definirse materialista si considera las fuerzas materiales como principal factor de explicación. Según Wendt (1999), el discurso materialista contempla por los menos cinco factores caracterizantes: la naturaleza humana, los recursos naturales, la geografía, las fuerzas de producción y las fuerzas de destrucción. La combinación y la distribución de estos factores permite a los estados actuar en el escenario internacional, atribuyendo diferentes grados de poder. Por su parte, una teoría idealista contempla la distribución de las ideas, en sentido amplio del término, en lugar de las fuerzas materiales como elemento constitutivo de las relaciones internacionales y como principal factor de explicación.

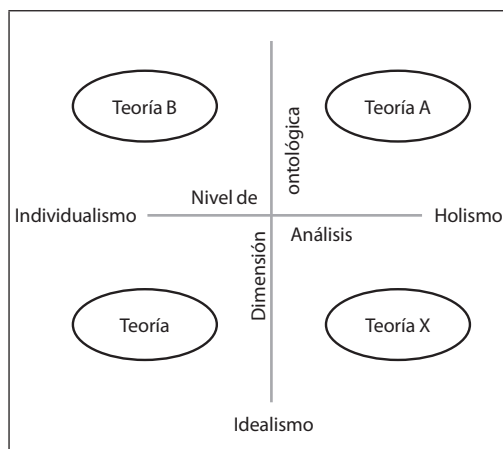
LA NECESIDAD DE UN CONOCIMIENTO COMPLEJO

Resulta intuitivo que teorías individualistas y holistas y teorías materialistas e idealistas son fruto de instancias metafísicas que tienden a excluirse mutuamente. Reconocer que el mundo solo es materia no es lo mismo que afirmar que las ideas existen en sí. Y no es lo mismo afirmar que un fenómeno social es el resultado de una agregación de individuos o de los efectos gestálticos de una totalidad. La exclusión mutua de las instancias metafísicas que están en la base de las principales teorías del comportamiento exterior del Estado ha generado un campo teórico caracterizado por una múltiple polarización.

Tanto la relación polarizada materialismo-idealismo, como la relación polarizada

individualismo-holismo, se pueden entender y representar como dos *continuum* en cuyos extremos se encuentran tipos ideales antitéticos¹⁰. Cruzando los dos *continuum* se obtiene un plano cartesiano cuyos cuadrantes representan en su conjunto un campo bidimensional gracias al cual es posible caracterizar una teoría de acuerdo con su posición a lo largo de cada uno de los dos *continuum* (Figura 1). De acuerdo con la ubicación de las distintas teorías en los distintos cuadrantes, los diferentes factores de explicación ‘ocupan’ la teoría con diferentes grados de intensidad.

FIGURA 1. METAFÍSICA DE LAS TEORÍAS DEL COMPORTAMIENTO EXTERIOR DEL ESTADO



El realismo clásico es un enfoque que ha generado teorías caracterizadas por el materialismo –en relación con la ontología de las relaciones internacionales– y por el individualismo –en relación con el nivel de análisis–.

Las evoluciones del realismo clásico se han ido hacia dos direcciones. El realismo estructural de Waltz ha mantenido una componente materialista y ha remplazado el individualismo con el holismo. El realismo neoclásico ha introducido variables ideales como las percepciones de los líderes, pero manteniendo sustancialmente una visión materialista. El constructivismo de Wendt ha adoptado una visión idealista y holista. Las teorías de inspiración marxista se caracterizan por una explicación materialista y holista de los fenómenos. De esta manera, es posible clasificar todas las teorías que hemos visto anteriormente.

Las oscilaciones del péndulo teórico se han dado dentro de un campo metafísico cuyos polos de referencia han sido instancias antitéticas. Las explicaciones del comportamiento exterior de los estados han sido parciales, con fecha de vencimiento y, no hace falta decirlo, generalmente incompatibles entre sí. Sin embargo, creo que sería bastante ingenuo pensar que autores preparados hayan sido víctimas de equivocaciones groseras, como en muchas ocasiones se ha intentado demostrar desde otra orilla teórica. Sería ingenuo pensar que las teorías que en las últimas décadas han estructurado la disciplina no hayan logrado explicar aspectos importantes de la realidad. Todas.

Federico Merke escribía que una respuesta erudita al interrogante ‘qué determina la política exterior de un país’, serían tanto los factores internos, como los externos. Y agregó yo, tanto los factores materiales, como los ideales. Pero

¹⁰ Al respecto, véase Wendt, Alexander. (2007). *Teoria sociale della politica internazionale*, Milán, Vita e Pensiero y Merke, Federico, 2007. *Identidad y política exterior en la teoría de las relaciones internacionales*, Documento de Trabajo, Buenos Aires, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador.

escribía también que un argumento de este tipo carecería de cientificidad porque una “respuesta científica ... no admite la idea de que todo cuenta sino de que algo en particular es lo que hace mover a los estados en un sentido u otro” (Merke, 2007, 2). ¿Qué representa la consideración de Merke? ¿Una manifestación del buen sentido? ¿Una toma de conciencia de la finitud del conocimiento humano? O más simplemente, ¿la manifestación de un modelo de pensamiento? Autores como Edgar Morin propenderían por la tercera opción.

Hasta cuando los polos divididos de las diadas metafísicas que han caracterizado el desarrollo de las teorías del comportamiento exterior del Estado se consideren de forma separada —en cuanto lógicamente antitéticos— será muy improbable lograr explicaciones realmente satisfactorias de los fenómenos. Una manera diferente de pensar la investigación social nos podría ayudar a buscar respuestas. Soluciones no, pero si respuestas que puedan generar acercamientos más exhaustivos a nuestro objeto de estudio: el comportamiento exterior del Estado. La complejidad nos podría proveer las herramientas conceptuales para formular estas respuestas.

HACIA UNA REDEFINICIÓN DEL ESTUDIO DEL COMPORTAMIENTO EXTERIOR DEL ESTADO

El problema es un problema de atracción gravitacional que cada uno de los polos divididos

ejerce sobre la teoría. La respuesta al problema sería la superación de las polarizaciones. En términos metafóricos, la búsqueda de una teoría que se construya en un campo metafísico a gravedad cero. El lector puede pensar que una postura de este tipo no es ninguna novedad relevante. En el ámbito de las ciencias sociales, la superación de las polarizaciones ha sido un tema de interés para diferentes autores¹¹.

Por lo que concierne a la polémica sin fin entre individualismo y holismo, Corina Yturbe (1993) nos dice que al respecto se pueden individuar tres posturas. Una primera es aceptar que se trata de enfoques incompatibles. Ninguna superación. Una segunda es considerar que diferentes fenómenos presentan naturalezas diferentes y necesitan de diferentes enfoques para ser explicados. Onto-epistemología itinerante. Estamos en el campo de la teoría *ad hoc*. Ninguna superación, digamos unos separados en casa. La tercera postura es reconocer que se trata de enfoques complementarios.

Un ejemplo del tercer punto de vista es la sociología de Anthony Giddens. Según el autor (1995), el contexto social se comprende como resultado y causa del comportamiento humano que, a su vez, se da en un entorno —una estructura social cambiante— de condiciones no reconocidas y consecuencias no anticipadas. Otro ejemplo podría ser la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas (2008), que sostiene que en el proceso de comprensión de lo social es necesario tener en cuenta tanto las

¹¹ A seguir, presentaré dos ejemplos de superación de la dicotomía individualismo-holismo. No trataré en lo específico intentos de superación de la dicotomía materialismo-idealismo porque no he encontrado literatura que, en este sentido, valga la pena citar. Aunque el constructivismo ha sido considerado en estos términos, el papel preponderante atribuido a las ideas en los procesos de formación de las percepciones desequilibra la relación.

acciones individuales como el contexto, también proveedor de contenido semántico.

Si en ambos casos se puede apreciar un notable intento de superación de la polarización individualismo-holismo, por lo que concierne a la dimensión meramente ontológica de los fenómenos, las dos teorías presentadas se inclinan hacia un polo específico de la polarización. Habermas, de manera más radical, y Giddens son partidarios de la supremacía de lo ideal sobre lo material. El proceso de rehabilitación científica del síndrome de Zelig se queda en la mitad del camino. Muchos tienen razón, pero todos no.

También en el ámbito de las RR.II., aunque se trate de una disciplina relativamente pobre de reflexión teórica, hubo intentos —no sé hasta qué punto conscientes— de superación de las polarizaciones, pero con resultados que no considero satisfactorios. Un ejemplo puede ser el realismo neoclásico, que surgió de la crisis teórica del realismo clásico e incluyó elementos analíticos ideales como las percepciones de los líderes en un andamiaje teórico de fuerte caracterización materialista. Alexander Wendt (2007) planteó que los procesos internos de los estados pueden generar modificaciones en los procesos de formación de las identidades en el sistema internacional, pero es el escenario internacional donde los elementos de explicación juegan su poder de causación. Tanto en los realistas neoclásicos como en Wendt, el elemento ‘menos’ causal de la polarización se incluye en la explicación a la manera de una variable interviniente.

De acuerdo con lo que Edgar Morín (2009) define como *principio dialógico*, los elementos antagónicos coexisten sin superarse

y sin dejar de ser antagónicos. Y de acuerdo con lo que define *principio hologramático*, las partes están en el todo y el todo está en las partes. ¿Qué sucedería si aplicáramos estos principios a las polarizaciones que caracterizan la metafísica de las teorías que hemos visto?

Probablemente, tendríamos que enfrentarnos a una despreocupación ontológica. Ya no nos tocaría la infame tarea de corroborar si la realidad es materia o ideas. Ambas afirmaciones podrían ser consideradas como verdaderas. Y quizá nos toque en suerte una despreocupación metodológica, en sentido amplio del término. ¿Unidad o sistema? El todo es más y menos de la suma de las partes que lo componen y las partes siguen siendo partes. ¿Qué significa? Que la interrelación entre partes de un todo genera consecuencias. Las partes sufren una transformación ontológica, desarrollan propiedades nuevas que emergen solo gracias al proceso de interrelación con otras partes y que se pueden considerar en relación con el sistema. Pero al mismo tiempo las partes sufren una disminución de sus propiedades iniciales porque la participación en los procesos de interrelación hace que unas propiedades originarias se vuelvan latentes. Pero no todas. Habrá unas propiedades originarias que siguen manifestándose. ¿Una superación de la polémica entre individualismo y holismo? Según Morin, no hay duda al respecto.

¿Qué significaría en el ámbito específico de las teorías que se han propuesto dar cuenta del comportamiento exterior del Estado? En primer lugar, que el problema de la ontología de las relaciones internacionales es un falso problema. La complejidad no dispone de una orientación ontológica peculiar, entendida en

términos tradicionales. El problema ontológico puede ser 'bypassado' gracias a su epistemología. Todo fenómeno es sistema y un sistema no existe en sí, sino que es un fenómeno artificial que se genera en la interrelación entre objeto observado y sujeto observante. Y en segundo lugar, significaría que también el problema del nivel de análisis es un falso problema. Si se toma en cuenta la relación Estado-sistema internacional, de ninguna manera uno de estos dos elementos constituyentes de la díada polarizada puede ser considerado separadamente del otro, porque son partes del mismo sistema complejo.

A la luz de cuanto hemos visto, la respuesta al problema de las polarizaciones ya no sería una teoría a gravedad cero, sino una teoría de polaridades múltiples interrelacionadas que reconozca la existencia de instancias antitéticas y alcance un punto dinámico de equilibrio. Sería entender el proceso de conocimiento de un objeto de estudio como un fenómeno complejo. La rehabilitación del síndrome de Zelig no es un problema teórico, sino algo diferente de difícil definición. Tal vez un problema metateórico, o epistemológico, o de método. Aún no tengo las herramientas para resolver este interrogante, si necesita ser resuelto.

La rehabilitación del síndrome de Zelig en un campo puramente teórico es una utopía que justifica los miedos de quienes afirman que explicar el comportamiento exterior del Estado a través de díadas antitéticas no es nada más que una respuesta erudita. La notoria y despreciada teoría del todo. Las polarizaciones son una riqueza analítica que ayuda a esclarecer aspectos importantes de los fenómenos. Pero, para lograr explicaciones que no sean

declaradamente parciales, es necesario dejar de considerarlas como una meta y empezar a considerarlas a la manera de un inicio. Hay que poner las polarizaciones a trabajar entre sí. De esta forma, la superación de las polarizaciones dejaría de parecerse a una lucha del Quijote y no se convertiría en un problema aún más grande del que intenta resolver. La complejidad es el marco teórico que permitirá buscar en esta dirección.

Interpretar el proceso de conocimiento del comportamiento exterior del Estado como un fenómeno complejo será entonces una búsqueda de cómo factores materiales e ideales, de la unidad y sistémicos se organizan, se interrelacionan, retroactúan, etc., para plasmar las decisiones. Un sistema complejo no es un sistema infinito y el diseño de un modelo que incorpore factores explicativos antitéticos es también el diseño de sus propios límites. El síndrome de Zelig no es nada más que la toma de conciencia de una realidad multifacética y dinámica que se manifiesta en aspectos cambiantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Abbagnano, Nicola. (2004). *Diccionario de filosofía*, 4ª ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- Arenal, Celestino del. (2002). *Introducción a las relaciones internacionales*, 3ª ed., Madrid, Tecnos.
- Bateson, Gregory. (1993). *Espíritu y naturaleza*, 2ª ed., Buenos Aires, Amorrortu, 1993.
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. (1985). *Diccionario de política*, 4ª ed., México, Siglo XXI.
- Bocchi, Gianluca y Ceruti, Mauro (eds.). (2007). *La sfida della complessità*, Milán, Bruno Mondadori.

- Bunge, Mario. (1999). *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*, México, Siglo XXI.
- Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Giddens, Anthony. (1995). *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Guzzini, Stefano. (2003). “Il costruttivismo e il ruolo delle istituzioni nelle relazioni internazionali: regole e poteri nelle relazioni internazionali”, en *Rassegna italiana di sociologia*, vol. 44, núm. 2.
- Habermas, Jürgen. (2008). *Teoría dell’agire comunicativo*, vol. 1, Bologna, Il Mulino.
- Hayek, Friedrich August von. (2003). *La contrarrevolución de la ciencia: estudios sobre el abuso de la razón*, Madrid, Unión.
- Keohane, Robert. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano GEL.
- Keohane, Robert y Nye Joseph. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano GEL.
- Jeffrey, Isaac. (1995). “The Strange Silence of Political Theory”, en *Political Theory*, vol. 4, núm. 23, en http://users.polisci.wisc.edu/avramenko/Methods/Isaac_The%20Strange%20Silence%20of%20Political%20Theory.pdf (Consultado el 11 de mayo de 2011).
- Lapid, Yosef y Kratochwil, Friedrich (eds.). (1996). *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, Boulder (co), Lynne Rienner.
- Luhmann, Niklas. (1998). *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*, Barcelona, Trotta.
- Luhmann, Niklas. (1998). *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*. Barcelona, Anthropos.
- Luhmann, Niklas. (1990). *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. Barcelona, Paidós/Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad de Barcelona.
- Maldonado, Carlos Eduardo (ed.). (2007). *Complejidad: ciencia, pensamiento y aplicaciones*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Maldonado, Carlos Eduardo. (2005). *Termodinámica y complejidad: una introducción para las ciencias sociales y humanas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Merke, Federico. (2008, jun.-dic.). “Identidad y política exterior: la Argentina y Brasil en perspectiva histórica”, en *Sociedad Global*, vol. 2, núm. 2-3, en <http://www.eumed.net/rev/sg/02/fm.htm> (Consultado el 14 de mayo de 2011).
- Merke, Federico. (2007). *Identidad y política exterior en la teoría de las relaciones internacionales*, Documento de Trabajo, Buenos Aires, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad del Salvador, en <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/docs/atrrii001.pdf> (Consultado el 14 de mayo de 2011).
- Moravcsik, Andrew. (1997). “Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics”, en *International Organization*, vol. 4, núm. 51, pp. 513-553, en <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/preferences.pdf> (Consultado el 02 de mayo de 2011).
- Morgenthau, Hans Joachim. (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, 6ª ed., Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano GEL.
- Morin, Edgar. (2009). *El método 1: la naturaleza de la Naturaleza*, 8ª ed., Madrid, Cátedra.
- Morin, Edgar. (2000). *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa.
- Sotolongo Codina, Pedro Luis y Delgado Díaz, Carlos Jesús. (2006). *La revolución contemporánea del*

- saber y la complejidad social: hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/soto/soto.html> (Consultado el 29 de mayo de 2011).
- Popper, Karl. (1957). *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós.
- Waltz, Kenneth. (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano GEL.
- Wendt, Alexander. (2005). Mar. “La anarquía es lo que los estados hacen de ella: la construcción social de la política de poder”, en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 1, en <http://academia.unse.edu.ar/13pg/mims/trial/colac/laanarquiaesla.pdf> (Consultado el 14 de mayo de 2011).
- Wendt, Alexander. (2007). *Teoria sociale della politica internazionale*, Milán, Vita e Pensiero.
- Yturbe, Corina. (1993). “Individualismo metodológico y holismo”, en Cruz, Manuel (comp.). *Individuo, modernidad, historia*, Madrid, Tecnos.



DOSSIER

EN LA RUTA DE LA DECLARACIÓN DEL MILENIO

La Coordinación del Área de Derecho organizó el foro que lleva el nombre de este dossier el día 5 de abril de 2011, como parte de las actividades de conmemoración de los 25 años de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Se había cumplido entonces una década de la Declaración del Milenio, y la idea de los profesores y profesoras que participaron era la de hacer un balance de *los objetivos* propuestos en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Los resultados del balance no son alentadores, como podrán constatarlo nuestros lectores. En primer lugar, corroboran lo que se temía, esto es, que el carácter excluyente del sistema económico, la desigualdad de género y el deterioro ambiental estaban profundizando las desigualdades y la pobreza en todo el mundo; en segundo lugar, que ese proceso de deterioro social estaba ligado a la violencia creciente en forma de guerras internacionales, conflictos armados internos y multiplicación de las criminalidades; y, en tercer lugar, que más allá de los discursos preocupados de los representantes, la realidad no se transformaba sustancialmente.

La realización de este encuentro generó un espacio abierto a toda la comunidad académica para reflexionar sobre estos temas globales que necesariamente inciden en la formación actualizada de nuestros estudiantes que, en poco tiempo, deben asumir responsabilidades en los sectores público y privado de orden nacional e internacional. Por esta razón, *OASIS* publica las seis ponencias de nuestros profesores y profesoras para que los académicos y estudiantes cuenten con un análisis rico en perspectivas innovadoras sobre los *objetivos del milenio*.

Bernardo Vela Orbegozo

Coordinador de *OASIS*.

Moderador del foro *En la ruta de la declaración del milenio*.

Balance de los Objetivos del Milenio en Colombia

Olga Catalina Rodríguez

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Correo electrónico: catalina.rodriguez@undp.org

INTRODUCCIÓN

Con el fin de estimular el desarrollo, desde una perspectiva de desarrollo humano, se establecen en la Cumbre del Milenio del año 2000, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), producto de uno de los acuerdos políticos más importantes de los últimos tiempos. Los ODM son objetivos ambiciosos, pero que tienen como finalidad garantizar unos mínimos de bienestar para la población. Abarcan temas especialmente relevantes para la consecución de mínimos básicos, para insertar activamente a los países en las dinámicas de desarrollo y bienestar mundiales. De esta forma, incluyen temas fundamentales como disminuir a la mitad la pobreza en el mundo antes de 2015; superar los problemas de desnutrición y mortalidad de los niños; evitar la mortalidad materna; asegurar una atención médica institucional y prestada por personal especializado; alcanzar

la educación universal; luchar contra las enfermedades infectocontagiosas como VIH/SIDA y malaria; proveer de saneamiento básico y agua a la mayor parte de la población; sostenibilidad medio ambiental; erradicar los asentamientos humanos críticos; y garantizar la equidad de género¹.

Si bien se definieron unas metas universales por objetivo, cada Estado debía establecer las propias nacionales para cada uno de los objetivos, a ser alcanzadas para 2015, con sus respectivos indicadores. En este orden de ideas, el gobierno de Colombia, uno de los 189 estados que firmaron en la Cumbre del Milenio, estableció las metas e indicadores que serían alcanzados para cada uno de los ODM. El gobierno colombiano se comprometió con la consecución de los ODM y en 2005 se estructuró el CONPES 91 para la Política Social, “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los ODM-2015”, documento base para la defini-

¹ Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010, p. 3.

ción de estrategias encaminadas al logro de las metas nacionales, por cada ODM en el 2015.

Es innegable que se han presentado avances hacia la consecución de los ODM en el mundo. Colombia se ha insertado en esta tendencia, y ha tenido importantes avances. Sin embargo, el crecimiento del país ha sido más acelerado que la reducción de la pobreza y eficiente redistribución de la riqueza. La crisis mundial ha mermado aún más el avance en algunos de los ODM, lo que preocupa especialmente, teniendo en cuenta que nos encontramos a cuatro años de la fecha límite para haber alcanzado cada una de las metas a las cuales Colombia se comprometió.

El gobierno colombiano ha contado con el acompañamiento continuo de la Comunidad Internacional, y el PNUD ha sido muy activo en su rol de asistir y acompañar a las instituciones del Estado para garantizar la consecución de las metas. A continuación se analizarán los logros y retos que tiene Colombia a cuatro años del 2015.

PNUD EN COLOMBIA FRENTE A LOS ODM

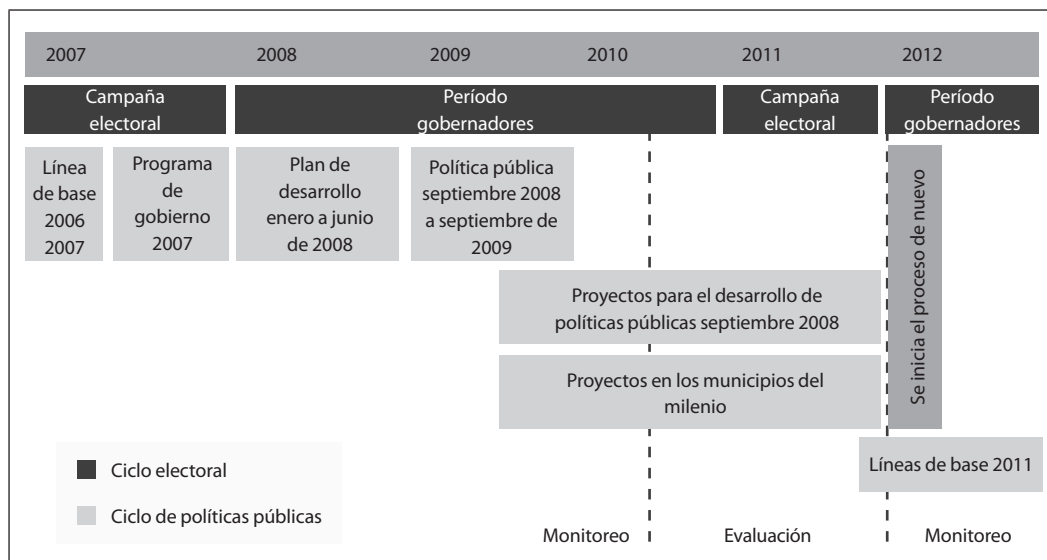
El PNUD, siguiendo su mandato mundial, es la agencia encargada de coordinar el logro de los ODM en Colombia. El proyecto Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo local Fase II, implementa la estrategia para el avance hacia el logro de los ODM en el país, incidiendo en diferentes momentos del ciclo electoral y político del país, con el fin de garantizar que los ODM

permanezcan vigentes y activos en la agenda política de Colombia. Como se muestra en el Gráfico 1, el PNUD incide en los diferentes momentos del ciclo de políticas públicas en el país, iniciando con la elaboración de líneas de base en territorios seleccionados, siguiendo con la asistencia técnica a los candidatos a las alcaldías y gobernaciones en la construcción de planes de gobierno, continuando con el apoyo en la elaboración de los planes de desarrollo, para finalmente estructurar, en conjunto con las instituciones del Estado, políticas públicas encaminadas al impulso del logro de las metas trazadas por Colombia, las cuales serán implementadas a través de diferentes proyectos, a los que se les hará el correspondiente monitoreo para determinar su impacto y eficiencia.

Como ya se mencionó el proyecto inicia su trabajo garantizando que los ODM se posicionen en la agenda pública, para lo cual se debe determinar, en primer lugar, el estado del arte de los ODM en los diferentes municipios del país. De esta forma, lleva a cabo la construcción de líneas de base, que puedan dar a los candidatos una panorama claro de la situación para cada uno de los objetivos en su territorio, con el fin de tener la información necesaria para la construcción de planes de gobierno que integren las prioridades del territorio y la consecución de las metas para cada uno de los ODM. Las líneas de base elaboradas² consisten en documentos departamentales que incluyen la evaluación y análisis de fuentes de información, que generan una base de información

² Las líneas de base ya elaboradas por el proyecto en 2006-2007 fueron para: Bolívar, Boyacá, Caldas, Caribe, Cesar, Cundinamarca, Huila, Palenque, Nariño, Meta, Santander y Sucre.

GRÁFICO 1: ODM Y EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Proyecto ODM – PNUD, Colombia.

con datos municipales, que sirven como instrumento de análisis del estado de los ODM en el territorio. Con el fin de garantizar que haya un fortalecimiento de las capacidades en el territorio, se busca que estas líneas de base sean elaboradas en conjunto con universidades locales, que no solo tienen un amplio conocimiento del territorio, sino que quedan como transmisores de las capacidades fortalecidas en la elaboración de la línea de base.

Luego de tener la línea de base, se asiste a los candidatos en el diseño de planes de gobierno dirigidos a atender las principales necesidades de la población en su territorio, continuar con los avances hacia la consecución de los ODM y superar las debilidades de la

gestión pública, entre otros temas relevantes. Es importante tener en cuenta que el PNUD Colombia diferencia el proceso de transición y empalme con la entrega de gobierno, siendo este último un componente del proceso de empalme. De esta forma, para el PNUD el empalme consiste en la transición que se produce desde el diseño de los planes de gobierno de los candidatos a las alcaldías y gobernaciones hasta la elaboración de los planes de desarrollo de las nuevas administraciones³.

De esta forma, una vez se eligen los nuevos gobernantes, el PNUD busca garantizar que el logro de los ODM permanezca como una prioridad en los Planes de Desarrollo, por lo que apoya a los gobernantes y sus equipos

³ Proyecto Modelo para la Gestión de los Empalmes entre Administraciones Locales en Colombia (MOGE), y el PNUD, Colombia.

de trabajo en la formulación de los Planes de Desarrollo⁴. Así mismo, el proyecto apoya el diseño de políticas públicas eficientes de alto impacto, y de proyectos complementarios que impulsen el logro de las metas establecidas por el gobierno colombiano. Finalmente, como se han establecido metas e indicadores, se hace el monitoreo y seguimiento correspondiente a los proyectos y políticas públicas implementadas. Para que el resultado de la incidencia PNUD en cada una de las diferentes fases del ciclo de políticas públicas sea exitoso, se considera fundamental contar con información de alta calidad, así como llevar a cabo un monitoreo constante y un uso adecuado de las fuentes de información disponibles⁵.

Para el PNUD es muy importante el fortalecimiento de capacidades, razón por la cual hace espacial énfasis en el trabajo con las instituciones y sus funcionarios, con el fin de capacitarlos para que se elaboren políticas públicas eficientes y, finalmente, se asiste técnicamente, para fortalecer las capacidades en los territorios de hacer un seguimiento y medición idónea de los avances hacia el alcance de los ODM en Colombia.

Si bien Colombia ha presentado avances significativos en el logro de los ODM, existe una gran brecha regional e inequidad entre la población, haciendo esto que muchos territorios se encuentren lejos de alcanzar las metas para el año 2015. La Sede de PNUD en New York comenzó a crear la Metodología de Aceleración de los ODM o MAF (MDG Acceleration Framework) por sus siglas en inglés, en 2009⁶, con motivo de la proximidad del vencimiento del plazo para la consecución de las metas y las diferencias en los avances hacia la consecución de las metas, presentadas entre regiones en el mundo y al interior de algunos estados. Las oficinas del PNUD de diferentes países, entre las que se encuentra Colombia, manifestaron su interés en ser considerados como pilotos para la implementación de la metodología, escogiendo algunas metas o territorios en los que se encontraban más lejanos de la consecución de las metas de ODM. Entre estas, como ya se mencionó, se encuentra la oficina PNUD en Colombia donde se escogieron departamentos o municipios especialmente rezagados⁷.

El objetivo principal del Marco de Aceleración de los ODM es identificar los cuellos de botella que obstaculizan el avance hacia el logro de alguno de los objetivos de desarrollo

⁴ Los departamentos asesorados obtuvieron los primeros lugares en el concurso “Mejor Plan de Desarrollo de las entidades territoriales 2008-2011: Santander (*El Mejor del país según DNP*) y Cundinamarca (*El segundo del país según DNP*)”.

⁵ Proyecto ODM en lo local fase II – PNUD, Colombia.

⁶ PNUD. (2010). *Destrayando el progreso: aceleración de los ODM en la recta final hacia 2015*.

⁷ El PNUD inició sus actividades enmarcadas en esta estrategia en cinco departamentos: Cauca, Cesar, Cundinamarca, Nariño y Santander. En ellos acompañó a los gobiernos locales siguiendo el ciclo de las políticas públicas, incorporando el enfoque ODM en la priorización, planeación y toma de decisiones, lo cual ha generado buenas prácticas y logros importantes hacia el cumplimiento de las metas.

del milenio, y evidencia las *“posibles soluciones de alto impacto, conduciendo a un plan concreto de acción con funciones coordinadas para el gobierno y todos los socios del desarrollo con el fin de alcanzar las prioridades del país en materia de ODM”*⁸. Esta herramienta ayuda a los actores nacionales a identificar y analizar los obstáculos que impiden la consecución de los ODM o que su avance sea muy lento, luego de lo cual busca generar diagnósticos y recomendaciones de acciones, basadas en soluciones de aceleración de corto plazo⁹.

Como ya se mencionó, en Colombia el MAF fue utilizado a nivel local, departamentos y municipios, al ser en el ámbito territorial en donde mayores diferencias se evidencian en los avances de los ODM. De la misma forma como incide normalmente para la inclusión de los ODM en las agendas públicas del país, para la implementación del MAF se acompañó a los gobiernos locales, identificando los principales obstáculos, priorizando, identificando posibles soluciones para acelerar el logro del objetivo, eliminando o disminuyendo la incidencia del

obstáculo, y finalmente diseñando una estrategia eficiente. Si bien se han logrado buenas prácticas y avances locales en temas específicos, el mencionado proyecto ODM del PNUD ha identificado que la velocidad no es la adecuada.

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM) EN COLOMBIA

Mediante el documento CONPES 91 de 2005, el gobierno colombiano estableció las metas que se deben alcanzar en el país para el año 2015. Las metas, como ya se mencionó, son determinadas por los diferentes gobiernos, tomando como base las metas universales establecidas en la Cumbre del Milenio del 2000. Adicionalmente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” y el actual proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: “Prosperidad para Todos”¹⁰, se incluyen estrategias relacionadas con algunos de los ODM¹¹. En este último se adoptan los ODM como meta para el presente gobierno, y se ratifica la Red

⁸ Ibid., p. 5.

⁹ Esta herramienta se aplica en cuatro (4) pasos:

Paso 1 – Identificación de intervenciones.

Paso 2 – Priorización de los obstáculos.

Paso 3 – Selección de las soluciones de aceleración.

Paso 4 – Implementación, planificación y seguimiento. Fuente: Proyecto ODM en lo local Fase II – PNUD, Colombia.

¹⁰ El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Santos “Prosperidad para Todos” ya fue aprobado por las comisiones económicas terceras y cuartas del Congreso y se encuentra en las plenarias de Senado y Cámara donde, de ser aprobado, se convertiría en ley de la República.

¹¹ El presidente Juan Manuel Santos ha dicho que una de sus apuestas más importantes en el gobierno es reducir la pobreza en 2,8 millones de personas antes de 2014 y conseguir que la pobreza extrema esté por debajo del 10% y así se establece en el actual Plan de Desarrollo.

Unidos (antes Red Juntos), como la estrategia del gobierno nacional para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹², así mismo, se compromete a disminuir la pobreza extrema a 2 millones 800 mil, entre otras metas específicas encaminadas a la consecución de los ODM en Colombia.

Finalmente, vale la pena resaltar que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, definió los ODM como una de sus prioridades para la cooperación técnica internacional¹³. De esta forma, se evidencia la existencia de estrategias en el país encaminadas hacia el logro de los ODM.

En Colombia se han producido importantes avances hacia el logro de los ODM, pero todavía queda mucho por recorrer. A pesar del crecimiento económico que tuvo Colombia en los últimos años, hasta 2007¹⁴, la pobreza no disminuyó en las mismas proporciones¹⁵. De 2008 a 2009, cuando el crecimiento varía de 1,5% a 4,3%, la pobreza disminuye solo en medio punto porcentual (de 46% a 45,5%)¹⁶.

Ahora, con la crisis económica y el menor crecimiento económico, es preocupante que se pueda producir un retroceso en los logros alcanzados. Aunque la tendencia en América Latina, a pesar de las desigualdades que persisten, es a una disminución de la pobreza, de acuerdo con la CEPAL, la crisis que se produjo en 2009 causó que 9 millones de personas adicionales “cayeran en situación de pobreza”¹⁷ en la región, lo cual significa un retroceso en los avances alcanzados hasta el momento.

Adicionalmente al contexto internacional, Colombia enfrenta un contexto nacional complejo, en el que persiste un conflicto armado interno de actores difusos, que incrementa la vulnerabilidad de la población, obligándola a salir de sus lugares de origen volviéndose víctimas de desplazamiento. Por otro lado, a lo largo de 2010, el país sufrió una de las mayores emergencias nacionales, debido al invierno, dejando numerosas víctimas, aumentando aún más las condiciones de vulnerabilidad de un amplio sector de la población. Así mismo,

¹² Proyecto ODM en lo Local Fase II – PNUD, Colombia.

¹³ Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010*, en http://www.minambiente.gov.co/documentos/4991_080310_estrategia_coop_intern_2007_2010.pdf

¹⁴ Tesis operativa creada por el Grupo de Expertos encargados de examinar la explotación ilegal de los recursos naturales y otras riquezas de la República Democrática del Congo, año 2002, S/2002/1146, en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/621/82/IMG/N0262182.pdf?OpenElement> (Consultada el 2 de febrero de 2009). Ver Cuadro No. 1.

¹⁵ La pobreza a nivel nacional disminuyó de 50,3% en 2005 a 46% en 2008 y 45,5% en 2009, teniendo en cuenta que debido al cambio en la metodología los valores no son comparables con la meta previamente establecida. Se encuentra en elaboración una nueva meta para Colombia. Fuente: DANE. *Resultados cifras de pobreza, indigencia y desigualdad 2009*. En http://www.dane.gov.co/files/noticias/MESEP_2009.pdf

¹⁶ DANE.

¹⁷ DNP y Sistema de Naciones Unidas en Colombia. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: II Informe de seguimiento 2008*, p. 14.

en Colombia se siguen presentando enormes diferencias de desarrollo entre la ciudad y el campo, donde además de debilidad institucional, se sufren las consecuencias del conflicto de forma más directa. Finalmente, Colombia sigue siendo uno de los países más inequitativos de la región, con niveles preocupantes de distribución desigual de la riqueza¹⁸.

En este contexto, a continuación se analizará cada uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su avance en Colombia.

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre

El primer Objetivo de Desarrollo del Milenio establece: “Erradicar la pobreza extrema y el hambre” y, el CONPES 91 de 2005 establece las metas nacionales en términos de pobreza y hambre que deben ser alcanzadas en Colombia. Para disminuir la pobreza se establece como meta universal la reducción a la mitad entre 1990 y 2015 del porcentaje de personas con ingreso inferior a un dólar diario y en el país se establecieron como metas nacionales (CONPES 91 de 2005):

- Reducir a 1.5% el porcentaje de personas con ingreso inferior a un dólar con Paridad de Poder Adquisitivo (PPA de 1993). Línea de base 1991: 2.8%.
- Reducir a 28.5% el porcentaje de personas en pobreza. Línea de base 1991: 53.8%.

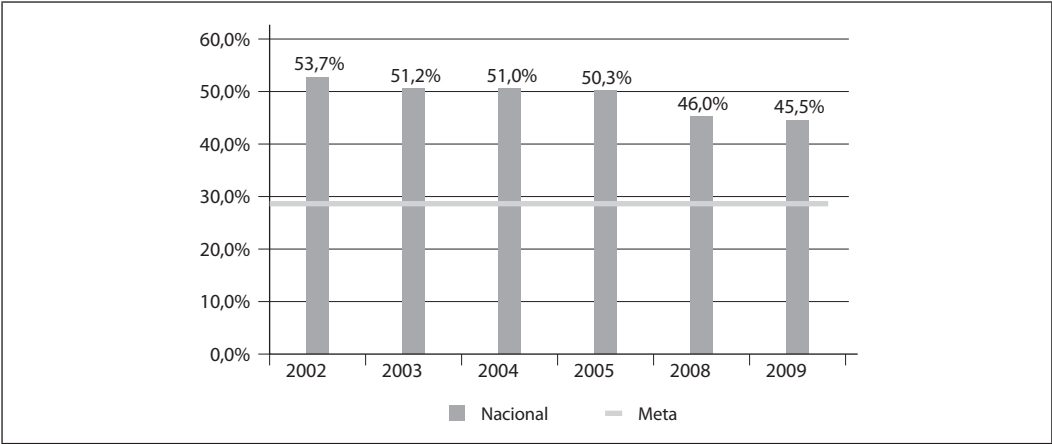
- Reducir a 8.8% el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema (indigencia). Línea de base 1991: 20.4 %.

Como se puede observar en la Gráfica 2, a nivel nacional se evidencia una disminución de la pobreza, pasando de 53,7% en 2002 a 45,5% en 2009, lo cual ha sido causado en parte por el crecimiento económico que vivió el país, mayores niveles de inversión y políticas implementadas por el gobierno. Sin embargo, a pesar de la disminución de la pobreza, la brecha entre ricos y pobres en el país, se mantiene constante. Como se mencionó anteriormente, según cifras del DANE la desigualdad se ha mantenido cercana a 0,58 durante los últimos años en Colombia. Así mismo, aunque es relevante que se haya producido una disminución de la pobreza en Colombia, se evidencia que cerca de la mitad de la población se encuentra en condiciones de pobreza, cifra que sigue siendo preocupante, porque significa que uno de cada dos colombianos es pobre, panorama nada alentador para el país.

Adicional a la desigualdad en la redistribución de la riqueza, es importante mencionar que si bien en Colombia a nivel nacional se ha producido una disminución de la pobreza significativa, a nivel departamental la situación es diferente. Y si bien ciudades como Bogotá o departamentos como Santander y Cundinamarca presentan cifras bajas de pobreza, otros

¹⁸ La variación del índice de GINI no es muy significativa en los últimos años. Según cifras del DANE ha variado de 0,594 en 2002 a 0,578 en 2009, pasando por 0,589 en 2008. Es decir, que el nivel de desigualdad en Colombia sigue siendo alarmante. Fuente: DANE. *Resultados cifras de pobreza, indigencia y desigualdad 2009*. En http://www.dane.gov.co/files/noticias/MESEP_2009.pdf

GRÁFICA 2: POBREZA NACIONAL ANUAL

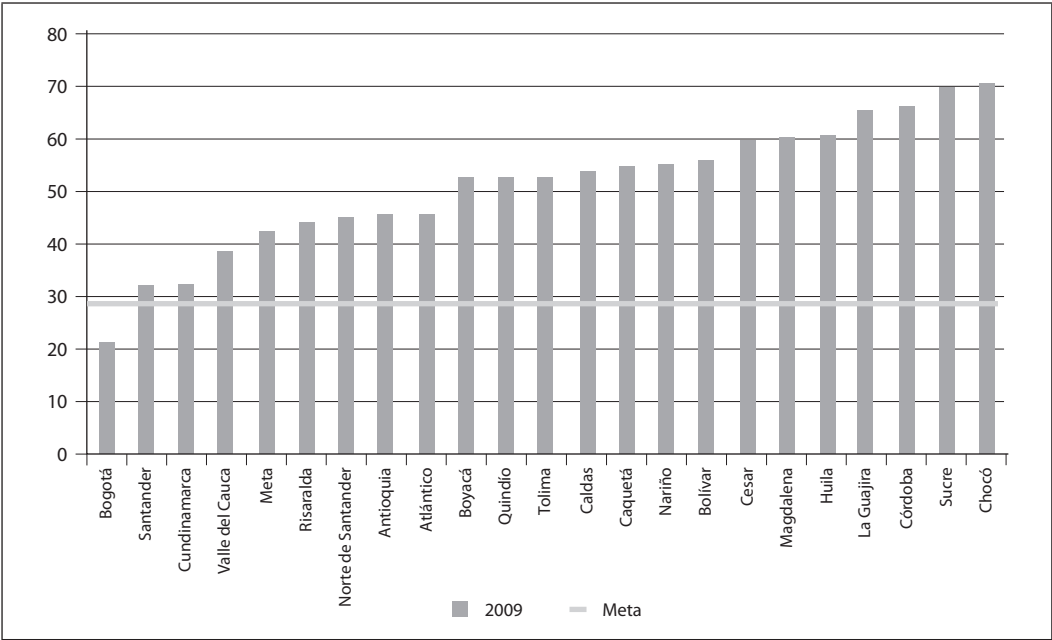


Fuente: Cálculos MESEP con base en ECH y GEIH-DANE

como Chocó, Cauca o Sucre presentan cifras alarmantes, como lo muestra la Gráfica 3.

Bogotá ya alcanzó la meta trazada para 2015, como se observa en la Gráfica 3, teniendo un índice de pobreza del 22%, así mismo

GRÁFICA 3: POBREZA SEGÚN DEPARTAMENTOS 2009



Fuente: Cálculos MESEP con base en ECH y GEIH-DANE

Santander y Cundinamarca se encuentran muy cerca de la meta en 33%, con lo cual se evidencia el logro en el país en una de las metas relacionadas con la disminución de la pobreza. Lo preocupante es que Chocó, la Guajira, Córdoba y Sucre se encuentran con índices cercanos al 70% de pobreza. Si bien el PNUD ha iniciado la aplicación del MAF en departamentos rezagados en el logro de las metas, estos resultados locales demuestran la importancia de lograr un compromiso real por parte de los gobernantes de priorizar estos temas en sus planes de gobierno, implementando políticas eficientes, que más allá de alcanzar resultados en su período, sean sostenibles y efectivas para el avance hacia una mayor igualdad de condiciones al interior del país.

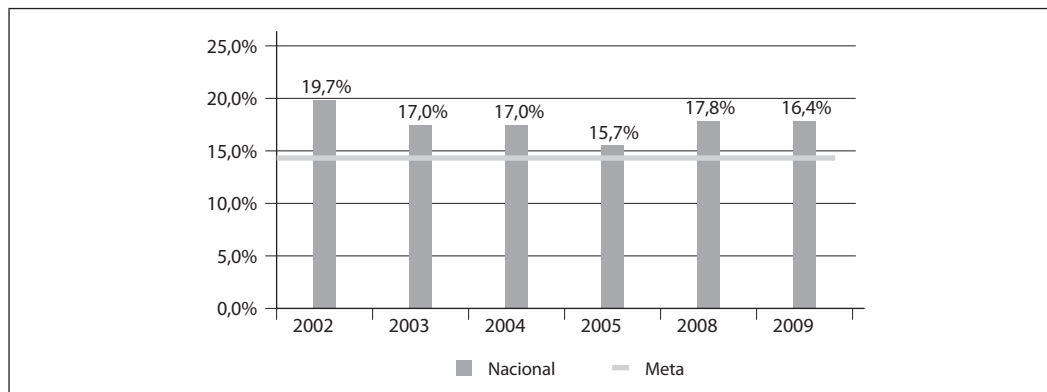
La pobreza extrema, como lo muestra la Gráfica 4, disminuyó pasando de 19,7% en 2002 a 16,4% en 2009, pero a pesar de la disminución en la pobreza, la disminución de la indigencia no ha sido constante. Reducciones importantes se presentaron entre 2002 - 2003

y 2004 – 2005, sin embargo, luego de 2005 la tendencia fue creciente nuevamente. Se debe tener en cuenta que las cifras de pobreza e indigencia presentan mejoras en el país, debido a que el crecimiento del PIB fue de promedio 5%, lo cual impulsó el progreso en las cifras mencionadas. Sin embargo, la pobreza es un problema multidimensional que no solo abarca la falta de ingresos sino también la exclusión del acceso a los derechos sociales, lo cual continúa siendo un problema en Colombia.

Para erradicar el hambre se establece como meta universal: “Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre”. Para Colombia las metas establecidas son:

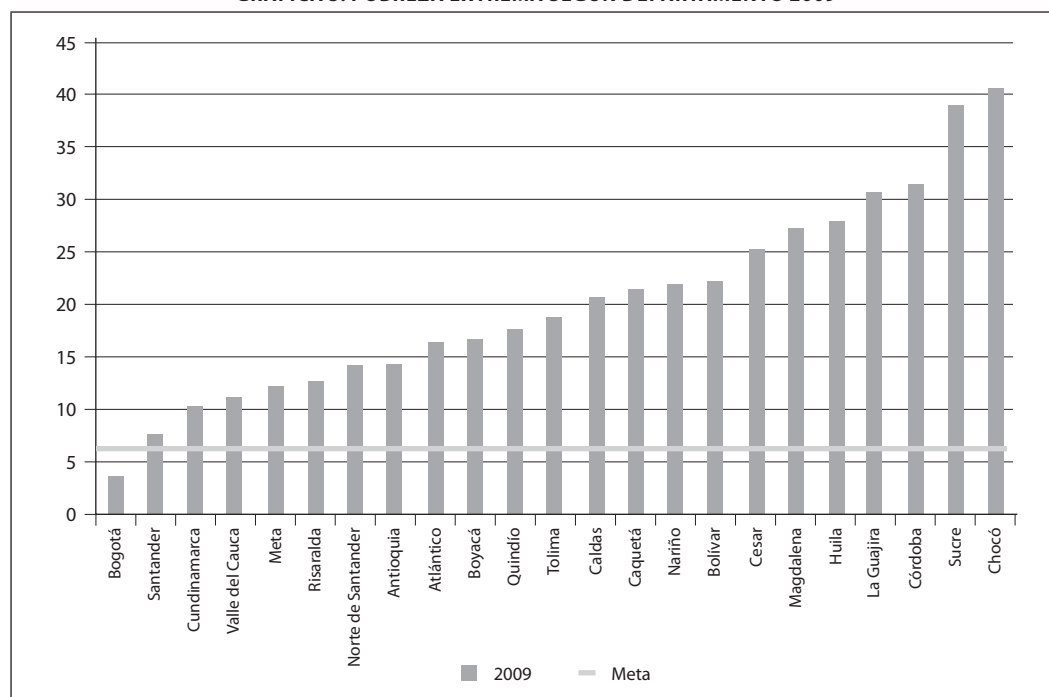
- Reducir a 3% los niños menores de 5 años con desnutrición global (peso para la edad). Línea de base 1990: 10%.
- Reducir a 7,5% las personas que están por debajo del consumo de energía mínima alimentaria. Línea de base 1990: 17%¹⁹.

GRÁFICA 4: LÍNEA DE INDIGENCIA NACIONAL ANUAL 2002-2009



Fuente: Cálculos MESEP con base en ECH y GEIH-DANE

GRÁFICA 5: POBREZA EXTREMA SEGÚN DEPARTAMENTO 2009



Fuente: Cálculos MESEP con base en ECH y GEIH-DANE

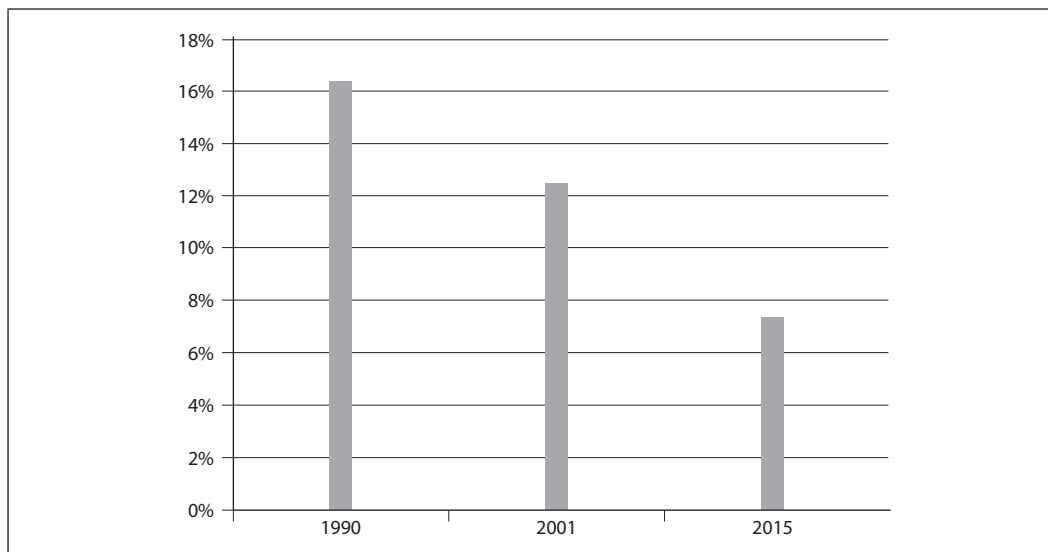
El último informe de avance de los ODM realizado por el DNP en conjunto con otras instituciones del Estado y el Sistema de Naciones Unidas en Colombia ha evidenciado que no se identifican esfuerzos recientes de política pública para la disminución de la prevalencia de la subnutrición, definida por la FAO como: *“la condición de las personas cuyo consumo de energía alimentaria es permanentemente inferior*

*a las necesidades mínimas de energía alimentaria para llevar una vida sana y realizar una actividad física liviana”*²⁰.

Colombia se encuentra todavía lejos de alcanzar la meta, como se observa en la Gráfica 6, porque la tendencia de disminución ha sido lenta y se encuentra todavía por debajo del promedio alcanzado en América Latina. La meta para el 2015 es llegar al 7%, pero en 2001 el país se encontraba en una tasa del 13%,

¹⁹ CONPES 91 de 2005. pp. 8, 9.

²⁰ Faostat (<http://www.faoestat.fao.org>). Citado en: DNP y Sistema de Naciones Unidas en Colombia. Op. cit., p. 37.

GRÁFICA 6: PORCENTAJE DE PERSONAS POR DEBAJO DE CONSUMO DE ENERGÍA MÍNIMA ALIMENTARIA

Fuente: FAO

disminuyendo solo 4 puntos porcentuales en once años, lo que permite anticipar que si no se implementan políticas de alto impacto, Colombia no alcanzará la meta en este tema.

En general, las dos metas establecidas para la reducción del hambre en Colombia se encuentran lejos de ser alcanzadas y los avances siguen siendo muy lentos. Así mismo, es preocupante observar las grandes diferencias entre las áreas urbanas y las rurales, siendo estas últimas en donde se presentan los índices más altos de subnutrición y desnutrición global. Se evidencia una alta asociación entre desnutrición y pobreza, y como ya se mencionó, la mayor proporción de pobres se encuentra en el área rural, por lo que se deberían diseñar programas productivos que incentiven la generación de ingresos y el desarrollo agrícola del país.

2. Lograr la educación primaria universal

Para el segundo ODM se establece como meta universal: “Lograr que, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria”. En Colombia se definen como metas nacionales:

- Tasa de analfabetismo de 1% para personas entre 15 y 24 años. Línea de base 1992: 3.77%.
- Tasa de cobertura bruta del 100% para educación básica (preescolar, básica primaria, básica secundaria) y 93% para educación media. Línea de base 1992: 76.08% y 59.11%, respectivamente.
- Alcanzar en promedio, 10.63 años de educación para la población entre 15 y

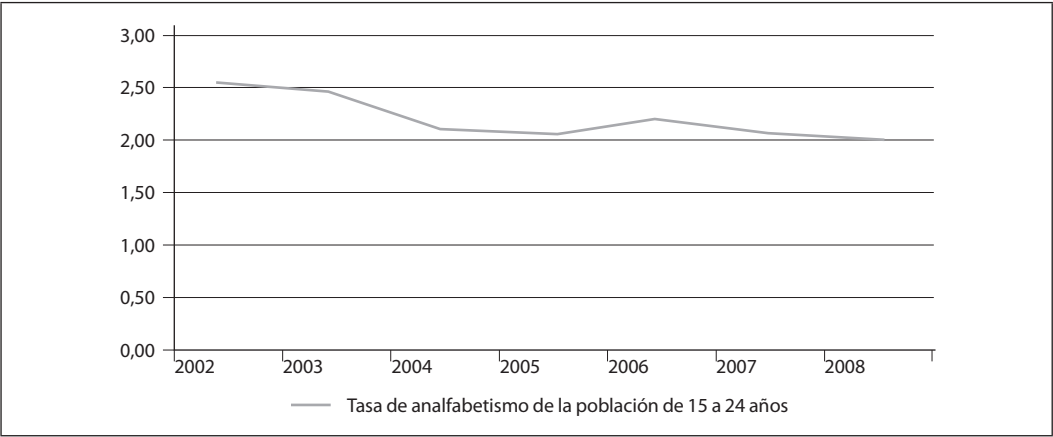
24 años. Línea de base 1992: 7 años de educación.

- Disminuir la repetición a 2.3% en educación básica y media. Línea de base 1992: 6.1%²¹.

Este es uno de los objetivos en los que más ha avanzado el país, habiendo alcanzado ya la meta de cobertura bruta en educación básica. En las otras metas también ha habido avances significativos, disminuyéndose la repitencia en educación básica y media de 6,1% en 1998 a 3,8% en 2008 e incrementando los años promedio de educación en población entre 15 y 24 años, de 7,2 en 1992 a 9,3 en 2008²².

Si bien se han producido importantes avances en cuanto a la cobertura básica y primaria, se siguen presentando diferencias entre territorios. Los esfuerzos deben centrarse especialmente en la calidad y equidad de la educación²³, ya que la brecha entre territorios en Colombia sigue siendo muy marcada. Un informe del Banco Mundial, sobre la calidad de la educación en Colombia, hace especial énfasis en la necesidad que tiene el país de implementar políticas públicas encaminadas a mejorar la calidad de la educación a nivel nacional e incrementar las tasas de finalización a nivel secundario, así como garantizar mayor equidad en el sistema educativo del país²⁴. Así

GRÁFICA 7: ANALFABETISMO



Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Estadísticas sectoriales, 2008

²¹ CONPES 91 de 2005, p. 12.

²² DNP y Sistema de Naciones Unidas en Colombia. Op. cit., p. 47.

²³ Proyecto ODM – PNUD, Colombia.

²⁴ Banco Mundial, Colombia. (2008). “La calidad de la educación en Colombia: un análisis y algunas opciones para un programa de política”, febrero, p. 14.

mismo, se evidencia en el informe el impacto que tiene el conflicto armado en Colombia, específicamente en tasas de matrícula y finalización, ya que muchos de los estudiantes son reclutados por grupos armados ilegales, y otros deben salir de sus lugares de origen y se convierten en víctimas de desplazamiento, lo cual obstaculiza la continuación de sus estudios, marcando importantes diferencias entre las regiones con mayor presencia de grupos armados frente a otras regiones del país con menor incidencia del conflicto armado.

Las políticas públicas deben ir encaminadas a garantizar no solo el acceso, sino la permanencia en el sistema educativo, siendo este un sistema de alta calidad, que permita a la población acceder a niveles óptimos de educación que les permiten competir e insertarse activamente en el mercado laboral.

Como se puede observar en la Gráfica 7, la tasa de analfabetismo ha tenido una variación descendente, pero con ciertos retrocesos, especialmente en el año 2006. Aunque se ha disminuido, esto ha sido solo de medio punto porcentual en seis (6) años. Al igual que para las otras metas, la incidencia de analfabetismo es más alta en las zonas rurales que en las urbanas. En el informe de seguimiento a los ODM realizado por DNP y el Sistema de Naciones Unidas en Colombia se menciona que posiblemente, aunque Colombia en conjunto se encuentra cerca de alcanzar la meta, no se presenta la misma situación en algunas zonas rurales, generando que posiblemente para 2015 no se alcance la meta establecida.

PROMOVER LA EQUIDAD DE GÉNERO Y LA AUTONOMÍA DE LA MUJER

Meta universal: eliminar las desigualdades en educación primaria y secundaria, entre los géneros.

Metas nacionales:

Violencia de género:

- Desarrollar, con una periodicidad de al menos cada cinco años, la medición de la magnitud y características de la violencia de pareja en el país y definir las metas anuales de reducción.
- Implementar y mantener en operación una estrategia intersectorial de vigilancia en salud pública de la violencia intrafamiliar, específicamente de la violencia de pareja contra la mujer, en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga en el 2008, y en las demás capitales de departamento en el 2015.

Mercado laboral:

- Incorporar y mantener el seguimiento a la equidad de género en materia salarial y calidad del empleo, en el marco del sistema de información sobre calidad y pertinencia del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

Participación:

- Incrementar por encima del 30% la participación de la mujer en los niveles de-

cisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público²⁵.

La equidad de género es un objetivo universal que se ha propugnado desde hace varias décadas en el mundo. Aunque se han presentado avances alrededor del mundo y la mujer se ha insertado de forma activa en el mercado laboral y ha logrado posicionarse en general, haciendo respetar sus derechos²⁶, todavía hace falta mucho para alcanzar el óptimo de igualdad deseado. Colombia ha adoptado los tratados y acuerdos internacionales para garantizar el acceso a los derechos a las mujeres en el país, y se han diseñado normas internas que buscan garantizar la protección de esos derechos y la búsqueda hacia mayores niveles de equidad de género, pero los mecanismos constitucionales e institucionales todavía no son suficientes para proteger a la población femenina²⁷.

Las metas establecidas en el país para el cumplimiento del tercer ODM están encaminadas a garantizar el acceso de las mujeres a sus derechos básicos, también al acceso en condiciones de igualdad a derechos económicos y sociales, a mercados laborales, así como

la disminución de la violencia de género, uno de los principales problemas que enfrentan las mujeres hoy en día, garantizar una mayor participación e incidencia política y mejorar la calidad de los mecanismos de seguimiento y medición de las características de violencia que se presentan en el país²⁸.

La violencia física, sexual y psicológica contra la mujer sigue siendo un problema importante en el país. El informe de ODM realizado por el DNP y Sistema de Naciones Unidas afirma que según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS), el 39% de las mujeres en 2005 manifestó haber sido víctima de algún tipo de violencia física por parte de su esposo o compañero. Lo preocupante es que la disminución desde el año 2000 es solo de dos puntos porcentuales, al encontrarse en 41% en el año 2000. Así mismo, las mujeres continúan siendo víctimas de violencia sexual en cifras alarmantes, sobre todo aquellas mujeres en mayores niveles de vulnerabilidad, como es la población desplazada y las que se encuentran en zonas de mayor incidencia del conflicto armado. En Colombia, se utiliza la violencia sexual como arma de guerra, lo cual

²⁵ CONPES 91. Op. cit., pp. 14-15.

²⁶ Un estudio del Banco de la República señala que la participación femenina en el mercado laboral es un fenómeno que se está presentando a nivel mundial, y Colombia ha sido uno de los países en los que se presenta esta tendencia. Lo anterior ha tenido efectos relevantes en la tasa global de participación (TGP) y en la tasa de desempleo, existiendo un aumento en la TGP de las mujeres de 54,2% en el período 1984-2000, y de 1.87% entre 2000-2002. Santamaría Mauricio y Rojas Norberto. (2001). "La participación laboral: ¿qué ha pasado y qué podemos esperar?", *Archivos de Macroeconomía* (DNP), No. 146. Citado en Banco de la República. Charry, Alejandro. "La participación de las mujeres no jefes de hogar en Colombia y el efecto del servicio doméstico".

²⁷ Proyecto ODM. Op. cit.

²⁸ CONPES 91 de 2005.

aumenta la vulnerabilidad de la población femenina frente a este tipo de agresiones. La violencia sexual hacia la mujer incrementa también la probabilidad de contraer enfermedades infectocontagiosas como VIH/SIDA, y continuar entonces con la propagación de esta enfermedad en el país.

Si bien la participación en el mercado laboral y en niveles decisorios ha tenido ciertos avances, la desigualdad entre hombres y mujeres se sigue manteniendo. La participación de las mujeres en el empleo en los últimos años se mantiene por debajo de la tasa de los hombres en 25 puntos²⁹.

Como se puede ver en la Gráfica 8, a pesar de que el desempleo es una problemática generalizada en Colombia, afecta más a las mujeres que a los hombres, lo que evidencia la dificultad que persiste para que las mujeres se inserten en el mercado laboral. Mientras la tasa de desempleo de los hombres se mantiene

constante cerca al 10%, la de las mujeres oscila entre el 20 y 14%, siendo una diferencia marcada todavía.

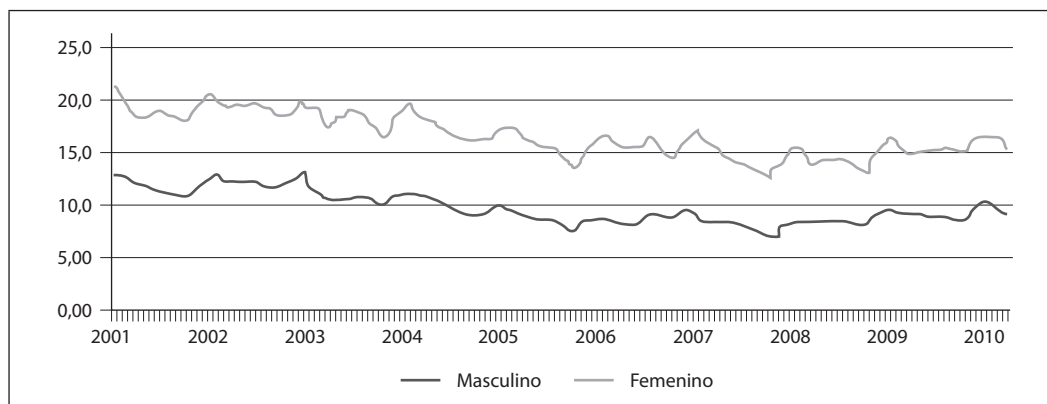
Con respecto a la participación en niveles decisorios del poder público en Colombia, se evidencia un aumento considerable y una mayor participación femenina en cargos públicos de alta responsabilidad, pero todavía no se ha alcanzado la meta. A pesar de lo anterior, el avance ha sido considerable, alcanzando cifras de 18% en los últimos años.

4. Reducir la mortalidad en menores de cinco años

Meta universal: reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años.

En Colombia se establecieron como metas en el CONPES 91 de 2005:

GRÁFICA 8: TASA DE DESEMPLEO



Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares

²⁹ DNP y Sistema de Naciones Unidas en Colombia. Op. cit., p. 81.

- Reducir la mortalidad en menores de 5 años, a 17 muertes por 1000 nacidos vivos. Línea de base 1990: 37.4 muertes por 1000 nacidos.
- Reducir la mortalidad en menores de 1 año, a 14 muertes por 1000 nacidos vivos. Línea de base 1990: 30.8 muertes por 1000 nacidos.
- Alcanzar y mantener las coberturas de vacunación en el 95%, con el Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI) para los menores de 5 años, en todos los municipios y distritos del país. Línea de base 1994: 92%, promedio de la vacunación del PAI.

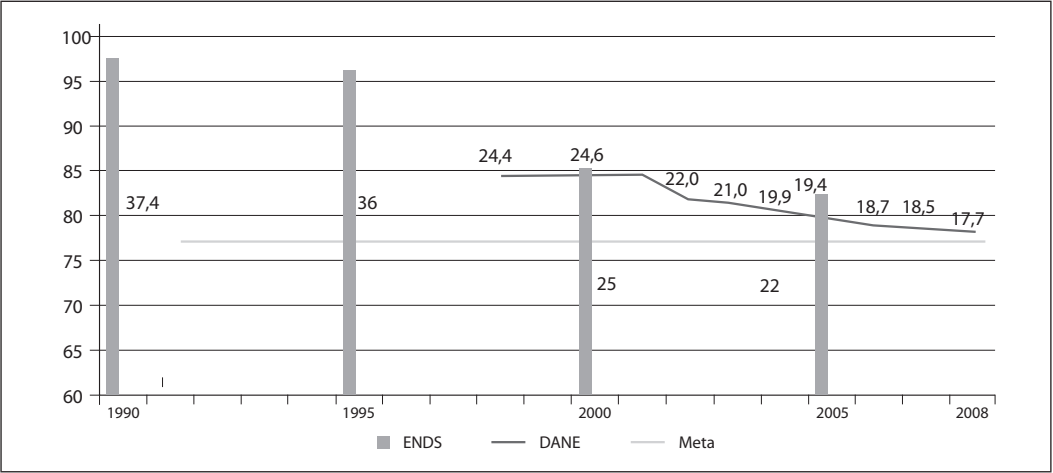
Al igual que todos los ODM, la mortalidad en menores de cinco años ha tenido avances desiguales entre territorios. Si bien la meta para

los menores de cinco años está próxima a alcanzarse, ya que según cifras del DANE y ENDS, la cifra para 2007 es de 18,5, muy cercana a 17, cifra establecida en el CONPES 91 de 2005³⁰.

Es preciso tener en cuenta, que si bien la tendencia es favorable y, como se observa en la Gráfica 9, entre 1980 y 2005 se ha reducido la mortalidad en menores de cinco años a más de la mitad, muchas de las causas de estas muertes podrían evitarse con herramientas tecnológicas de bajo costo³¹. Así mismo, si el acceso a la salud estuviera garantizado con la calidad mínima necesaria, se podría avanzar más hacia la consecución de la meta.

Una tendencia positiva se puede observar también en la cobertura de vacunación, como se evidencia en la Gráfica 10.

GRÁFICA 9: TASA DE MORTALIDAD EN MENORES DE CINCO AÑOS POR 1.000 NACIDOS VIVOS (N.V). COMPARATIVO ENDS-DANE. COLOMBIA 1990-2008

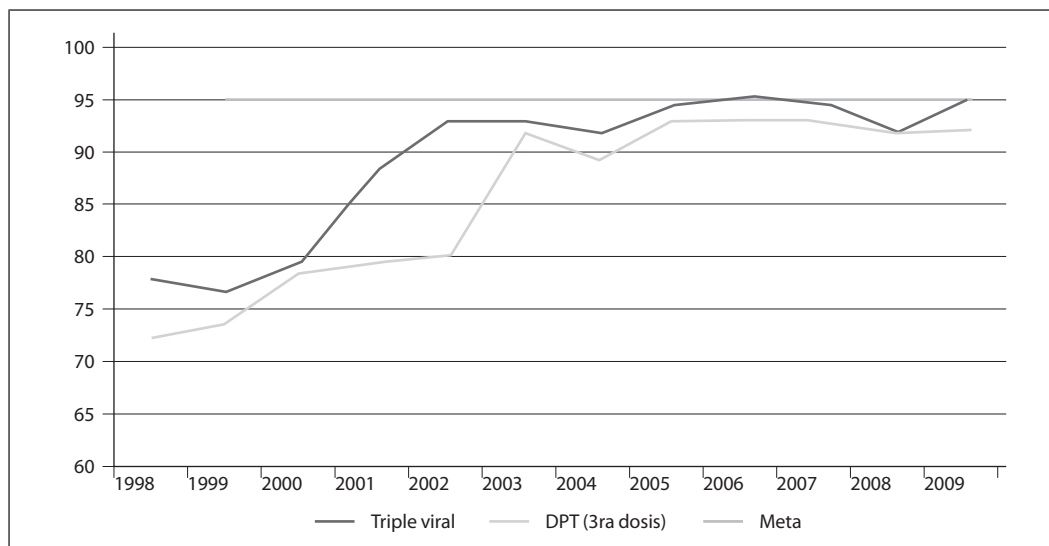


Fuente: Programa MIPASOFT

³⁰ DNP y Sistema de Naciones Unidas en Colombia. Op. cit., p. 93.

³¹ Proyecto ODM – PNUD, Colombia.

GRÁFICA 10: COBERTURAS EN VACUNACIÓN DPT Y TRIPLE VIRAL



Fuente: Programa MIPASOFT

Para el caso de la DPT (difteria, pertusis y tétano) se alcanzó la meta en 2009, la triple viral, si bien no ha alcanzado la meta, se encuentra muy cerca, alrededor del 93%.

5. Mejorar la salud sexual y reproductiva

Para el quinto ODM se estableció como meta universal: reducir, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes. Las metas definidas en el CONPES 91 de 2005 son:

- Reducir la razón de mortalidad materna a 45 muertes por 100.000 nacidos vivos. Línea de base 1998: 100 por 100.000 nacidos vivos.
- Incrementar al 90% el porcentaje de mujeres con cuatro o más controles prenatales. Línea de base 1990: 66%.
- Incrementar la atención institucional del parto y por personal calificado al 95%. Línea de base 1990: 76.3% atención institucional del parto; 80.6% atención del parto por personal calificado.
- Incrementar la prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa al 75%, y entre la población de 15 a 19 años al 65%. Línea de base 1995: 59% y 38.3 %, respectivamente.
- Detener el crecimiento del porcentaje de adolescentes que han sido madres o están en embarazo, manteniendo esta cifra por debajo de 15%. Línea de base 1990: 12.8%.
- Reducir la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino a 5.5 muertes por 100.000 mujeres. Línea de base 1990: 13 por 100.000 mujeres.

Para lograr la meta de mejorar la salud sexual y reproductiva, es preciso garantizar un acceso equitativo a servicios de salud de calidad y humanos, y aunque el país ha tenido avances en la materia, todavía no se ha alcanzado una cobertura óptima para la totalidad de la población colombiana. Colombia ha logrado un importante aumento en las tasas de cobertura en la salud, tanto en régimen contributivo como en el solidario, después de la expedición de la Ley 100 del 93³². A pesar de lo anterior, se presentan enormes diferencias en la calidad del servicio para las personas de menores ingresos frente a las personas que cuentan con servicios privados de salud. Así mismo, sigue existiendo una enorme brecha entre los diferentes territorios nacionales.

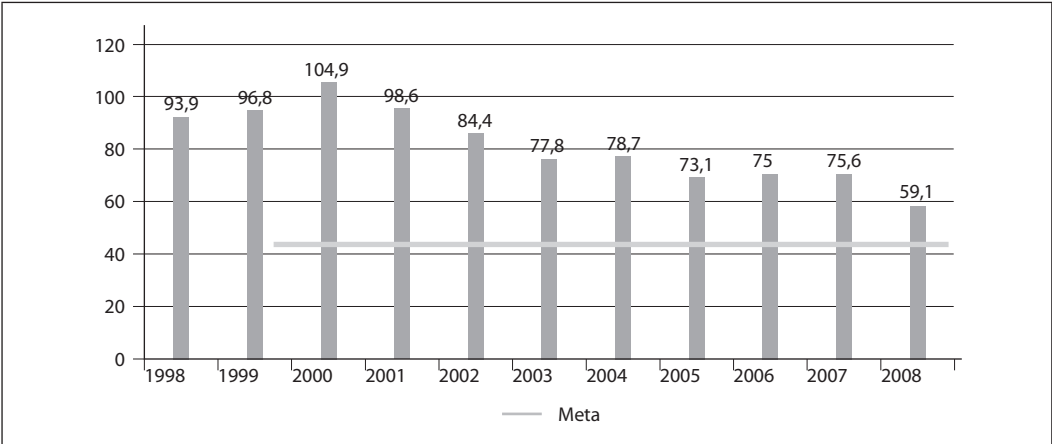
Como se puede observar en la Gráfica 11, la mortalidad materna está próxima a la meta y los avances son significativos, pero

la diferencia entre departamentos es abismal (ver Gráfica 12). Mientras Bogotá, Antioquia y Sucre alcanzaron la meta, Guajira, Chocó y Amazonas se encuentran muy lejos de la meta. Nuevamente se evidencia la tendencia en todos los ODM, de importantes avances a nivel nacional, pero diferencias muy marcadas entre los territorios.

Otra meta está relacionada con los controles prenatales, los cuales tienen la finalidad de detectar problemas en el embarazo que puedan incrementar el peligro de muerte de la madre y/o su bebé, a través de la realización de controles periódicos a lo largo de todo el embarazo, combinando la revisión médica con exámenes de laboratorio, para identificar a tiempo cualquier anomalía que atente contra la salud del bebé y/o la madre³³.

Según el informe de seguimiento a los ODM en Colombia realizado por DNP y el

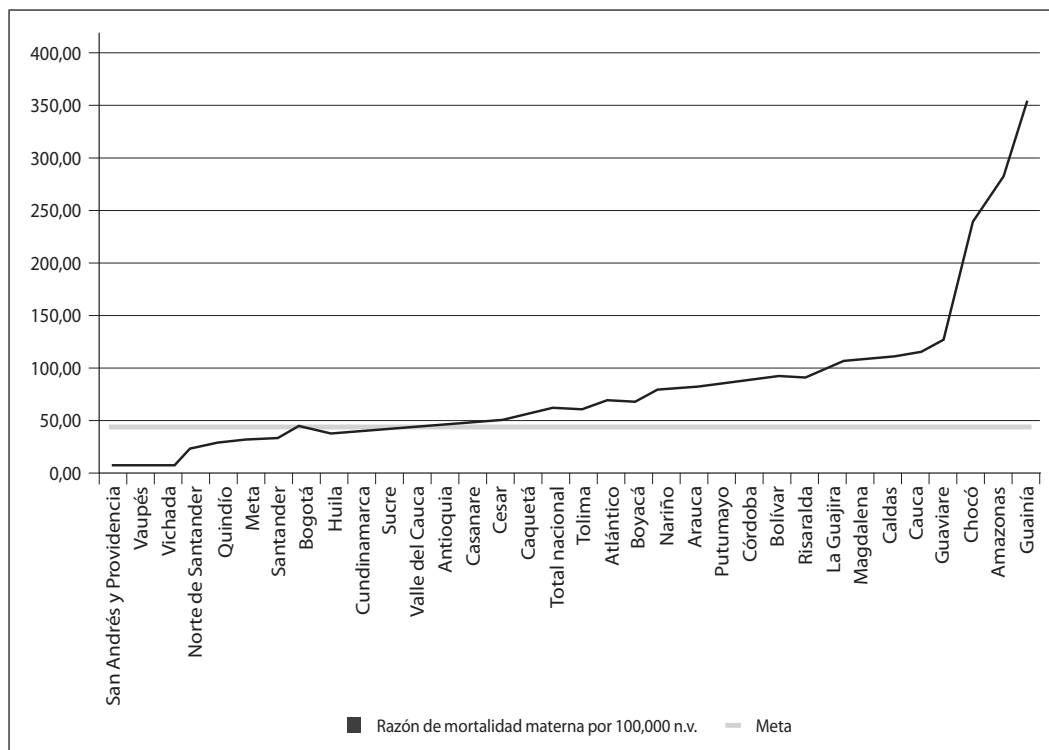
GRÁFICA 11: RAZÓN DE MORTALIDAD MATERNA



Fuente: DANE, Estadísticas Vitales

³² Proyecto ODM-PNUD, Colombia.

³³ DNP y Sistema de Naciones Unidas. Op. cit., p. 112.

GRÁFICA 12: RAZÓN DE MORTALIDAD MATERNA 2008 POR DEPARTAMENTO

Fuente: DANE, Estadísticas Vitales

Sistema de Naciones Unidas en Colombia, el país se encuentra muy próximo a alcanzar la meta (12 puntos porcentuales), al avanzar de 47% en 1998 a 78,2% en 2007 de nacimientos con cuatro controles prenatales. En general, en todos los índices se han presentado avances, pero se mantiene la tendencia de diferenciación territorial y en el caso de la incidencia de embarazos en adolescentes, la población desplazada presenta un mayor número de casos de embarazos adolescentes que el resto de la población, lo cual incrementa la vulnerabilidad de esta población y extiende la cadena de pobreza de generación en generación.

6. Combatir VIH/SIDA, la malaria y el dengue

La meta universal establecida para el cumplimiento del sexto ODM es: detener y comenzar a reducir, para el año 2015, la propagación de la epidemia del VIH/SIDA.

Colombia estableció como metas nacionales en el CONPES 91 de 2005:

Para VIH/SIDA

- Para 2015 haber mantenido la prevalencia de infección por debajo del 1,2%, en po-

blación general de 15 a 49 años de edad.
Línea de Base 2004: 0.7%

- Establecer una línea de base en el quinquenio 2005-2010 para lograr medir la mortalidad por VIH/SIDA y reducirla en 20% durante el quinquenio 2010-2015.
- Reducir en 20% la incidencia de transmisión madre-hijo durante el quinquenio 2010- 2015, en comparación con el quinquenio 2005-2010.
- Para 2010 aumentar en un 15% la cobertura de terapia antirretroviral a las personas que la requieran, y para 2015 aumentar esta cobertura en un 30%. Línea de Base 2003: 52,3%.

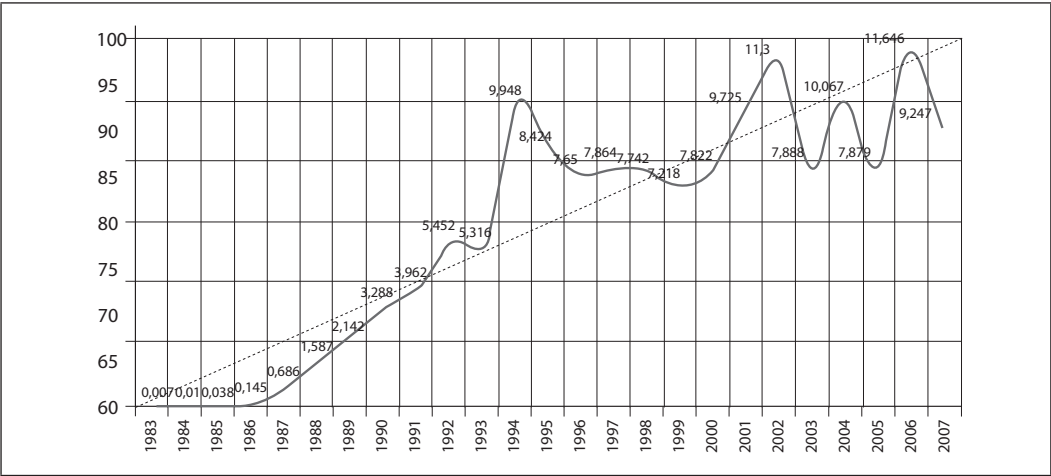
Para malaria, dengue y otras enfermedades graves

- Reducir en 85% los casos de mortalidad por malaria. Línea de base 1998: 227 casos.

- Reducir en 45% la incidencia de malaria en municipios con malaria urbana. Línea de Base 2003: 17,4 / 1.000 habitantes.
- Reducir en 80% los casos de mortalidad por dengue. Línea de base 1998: 229 casos.
- Reducir a menos del 10% y mantener en estos niveles los índices de infestación de Aedes en los municipios categoría especial, 1 y 2 por encima de 1.800 mts. sobre el nivel del mar. Línea de Base 2003: 30%.

El informe de ODM 2010 realizado por Naciones Unidas, el cual analiza los avances en el mundo hacia la consecución de los ODM, mostrando resultados y avances regionales, evidencia que la propagación del VIH/SIDA se ha estabilizado en las regiones y las personas logran sobrevivir más tiempo, gracias al acceso a tratamientos antirretrovirales. En Colombia se presenta una tendencia similar, sin embar-

GRÁFICA 13: INCIDENCIA DE VIH/SIDA POR CADA 100.000 HABITANTES 1983 - 2007



Fuente: Observatorio Nacional de VIH/SIDA. Datos solicitados 2009

go diferentes informes han evidenciado una feminización del VIH/SIDA al presentarse un creciente número de mujeres infectadas por el virus. Lo anterior se ha comprobado por el incremento progresivo de las muertes de mujeres causadas por el VIH/SIDA, teniendo una participación que sobrepasa el 11% desde 1999³⁴. Las muertes causadas por SIDA han aumentado según datos del DANE, en 8.1 desde el año 2000.

En los últimos tres años los casos reportados de malaria se han reducido en un tercera parte. Para el dengue la tendencia es similar y se ha producido una importante reducción de casos reportados, pasando de 234 en 1998 a 101 en 2007, es decir 56,8%³⁵. Es preciso tener en cuenta que la tendencia positiva se produjo por aumento en jornadas de fumigación en zonas de alta incidencia en dengue, sin embargo estas jornadas se han disminuido generando un aumento de casos. Adicionalmente, el cambio climático ha producido, no solo una mayor resistencia del mosquito al calor, sino un aumento en la existencia de casos urbanos de una enfermedad esencialmente rural.

7. Garantizar la sostenibilidad ambiental

Para este ODM se establecen tres metas universales relacionadas con medio ambiente, saneamiento básico y vivienda. Y para cada una de las metas universales se establecen en el CONPES 91 de 2005 las metas nacionales.

Medio ambiente	Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales, y propender por la reducción del agotamiento de los recursos naturales y de la degradación de la calidad del medio ambiente. En particular, en la proporción del país cubierta por bosques naturales, la proporción y el estado de las áreas del país destinada a la conservación de ecosistemas a través de un Sistema de Parques Nacionales Naturales y la eliminación del consumo de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (SAO).	• Reforestar 30.000 hectáreas de bosques anualmente. Línea de base 2003: 23.000 hectáreas anuales. • Consolidar las áreas Protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, incorporando 165.000 nuevas hectáreas al sistema, y formulando planes de manejo socialmente acordados para la totalidad de las áreas. • Eliminar para el 2010 el Consumo de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono. Línea Base 2003: Consumo de 1000 ton.
Saneamiento básico	Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable y saneamiento básico.	• Incorporar a la infraestructura de acueducto, a por lo menos 7,7 millones de nuevos habitantes urbanos, e incorporar 9,2 millones de habitantes a una solución de alcantarillado urbano. • Incorporar 2,3 millones de habitantes a una solución de abastecimiento de agua y 1,9 millones de habitantes a una solución de saneamiento básico, incluyendo soluciones alternativas para las zonas rurales, con proporciones estimadas del 50% de la población rural dispersa.
Vivienda	Mejorar considerablemente la vida de los habitantes de tugurios en Colombia.	• Reducir a 4% el porcentaje de hogares que habitan en asentamientos precarios. Línea de base 2003: 1.346.000 hogares (16%).

³⁴ DNP y Sistema de Naciones Unidas. Op. cit., p. 134.

³⁵ Ibid., p. 140.

Según el informe 2010 de ODM realizado por Naciones Unidas, aunque la deforestación global ha tenido una cierta disminución, el ritmo sigue siendo enormemente alto, “*principalmente la conversión de bosques tropicales en tierras para cultivos*”³⁶ Colombia mantiene esta tendencia y crece sin garantizar la sostenibilidad en tres áreas: i) áreas rurales, ii) áreas urbanas y iii) nuevos problemas.

En las áreas rurales, el problema se enfoca principalmente en la expansión no controlada de la frontera agrícola y del uso del suelo para la ganadería, lo cual ha generado consecuencias negativas y de alto impacto para el medio ambiente en Colombia. Así mismo, el acceso a saneamiento básico (ver Gráfica 14) en las áreas rurales sigue siendo muy precario, dejando vulnerable a un gran porcentaje de la población, que se arriesga a contraer numerosas enfermedades por condiciones de salubridad bajas.

En las áreas urbanas los principales problemas se generan por los asentamientos urbanos precarios, los cuales son consecuencia de altos niveles de migraciones del campo a las ciudades, así como desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado en Colombia. El acelerado crecimiento poblacional que se presenta en las áreas urbanas, genera una enorme presión y crecimiento desordenado de las ciudades. Así mismo, debido a los precarios asentamientos, un porcentaje considerable de la población no tiene acceso adecuado a servicios de acueducto y alcantarillado.

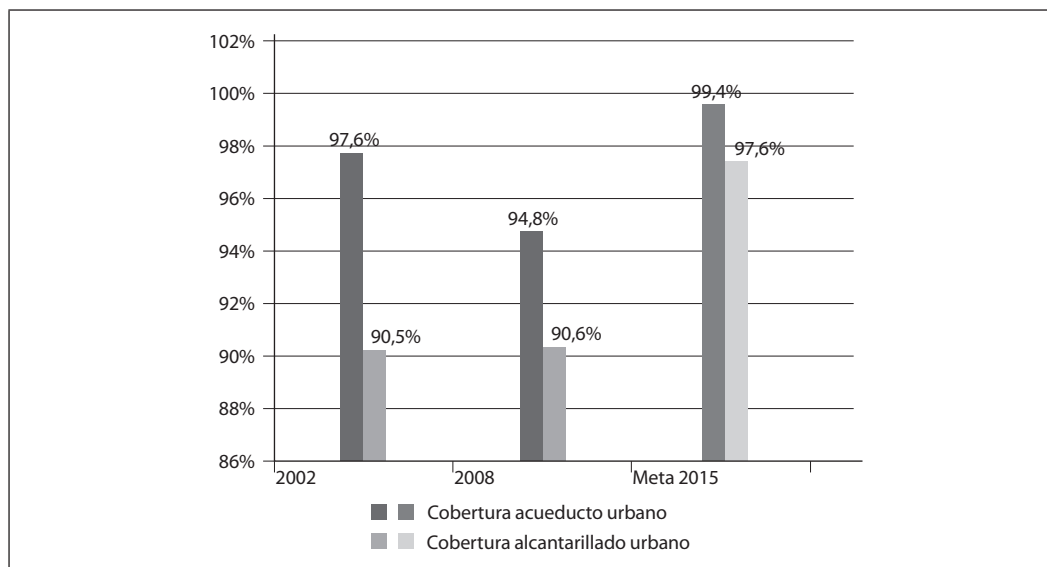
Adicional a lo anteriormente mencionado han surgido nuevos problemas que complejizan la situación ambiental en el país. De esta forma, a nivel mundial, así como en Colombia, las emisiones de CO₂ y sustancias que agotan la capa de ozono han incrementado, generando fuertes daños en el medio ambiente. Así mismo, Colombia enfrenta una expansión acelerada de cultivos ilícitos, que no solo destruye amplias zonas, sino que trae consecuencias negativas adicionales por los métodos más invasivos de destrucción de los cultivos ilícitos en el país, como fue el caso de las fumigaciones. La población desplazada, víctima del conflicto armado en el país, genera importantes presiones al medio ambiente, no solo porque incide en la expansión agrícola desordenada, sino a la presión en los centros urbanos.

Entre 1986-2001 la superficie de bosques disminuyó de 49.8% al 48.7%, es decir, a una tasa de deforestación anual promedio de 0.15%³⁷. Es preciso tener en cuenta que la meta medida en términos de reforestación ha sido muy cuestionada, al no ser una tasa y no comparar la velocidad de reforestación vs la deforestación. En Colombia, si bien se ha cumplido la meta de reforestación la acelerada deforestación, hace que los resultados reales no sean tan positivos como se muestra en la meta, en la que ya se alcanzó la meta de reforestar 30.000 hectáreas de bosque anualmente.

Como se puede observar en la Gráfica 14, los hogares urbanos están próximos a alcanzar

³⁶ Naciones Unidas. Objetivo de Desarrollo del Milenio: Informe 2010, p. 52.

³⁷ Proyecto ODM – PNUD, Colombia.

GRÁFICA 14. PORCENTAJE DE HOGARES URBANOS CON ACCESO A ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2008

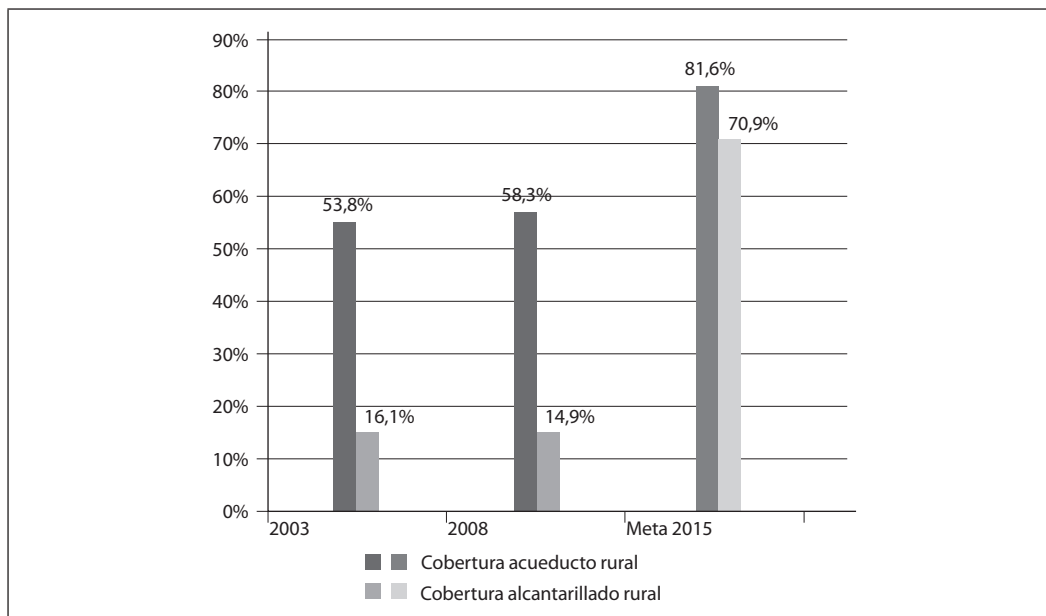
la meta de acceso a acueducto y alcantarillado, pero se presentó una disminución del año 2003 al 2008, pasando de 97,6% a 94,8% para el caso de la cobertura de acueducto, mientras la cobertura de alcantarillado se ha mantenido relativamente constante, con una mínima variación de 90,5% a 90,6%. Si bien no se ha alcanzado la meta, en hogares urbanos Colombia está próxima a alcanzar la meta establecida para 2015. Sin embargo, igual que para todas las metas establecidas en el documento CONPES 91 de 2005, se presentan grandes diferencias al interior de los mismos territorios. De esta forma, aunque Cundinamarca, por ejemplo, ha tenido importantes avances en cobertura, al hacer el análisis municipal se evidencian importantes rezagos.

En las zonas rurales en cambio, como se muestra en la Gráfica 15, aunque la cobertura se ha incrementado, casi la mitad de los hogares no cuentan con acceso a servicios de acueducto y alcantarillado. Especialmente preocupa el acceso a alcantarillado cuya tendencia es negativa, pasando de 16,1% a 14,9%.

8. Fomentar una sociedad mundial para el desarrollo

Este objetivo se basa en que ningún país en desarrollo puede asegurar por sí solo los ODM, incluso con todo el compromiso de los gobiernos nacional, regional y local; se requiere de la ayuda del sistema internacional en conjunto³⁸. El apoyo que necesita Colombia se enmarca

³⁸ Proyecto ODM-PNUD, Colombia.

GRÁFICA 15. PORCENTAJE DE HOGARES RURALES CON ACCESO A ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2008

en su coyuntura social, política y económica y tiene que ver con los desafíos que imponen la lucha mundial contra las drogas y delitos asociados, el conflicto interno y la desigualdad.

Según el informe de Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010 realizado por el Sistema de Naciones Unidas:

“2009, los gastos netos de Ayuda Pública al Desarrollo (APD) sumaron 119,6 mil millones de dólares de EE.UU., o sea, el 0,31% de los ingresos nacionales combinados de los países desarrollados. En términos reales, este es un leve incremento de 0,7% en comparación con 2008, aunque medido en dólares actuales de

EE.UU., la APD disminuyó en más de 2% desde 122,3 mil millones en 2008”³⁹.

En Colombia, Acción Social diseñó la estrategia de cooperación internacional que tiene por objeto lograr una mayor movilización de recursos hacia el país, así como la generación de mayor capacidad institucional para el manejo eficiente de la cooperación internacional. Los ODM corresponden a una de las tres áreas prioritarias para orientar la cooperación internacional en el país, junto a la lucha contra las drogas y reconciliación y gobernabilidad⁴⁰.

³⁹ Naciones Unidas. Objetivo de Desarrollo del Milenio: Informe 2010, p. 66.

⁴⁰ DNP y Sistema de Naciones Unidas en Colombia. Op. cit., p. 181.

CONCLUSIONES

Colombia ha tenido avances importantes hacia el logro de los ODM y, en promedio, el país puede alcanzarlos para el año 2015. Sin embargo, este avance no ha sido homogéneo en todo el territorio, y se presentan enormes diferencias entre regiones y, sobre todo, entre la ciudad y el campo. Mientras en muchas de las zonas urbanas se observan importantes avances y en algunos casos para ciertos objetivos ya se alcanzó la meta, el campo no ha logrado insertarse activamente en el desarrollo del país.

Adicional a las diferencias territoriales que se evidencian para todos los ODM y en general para el desarrollo, la existencia de población vulnerable víctima del conflicto armado, como es el caso de los desplazados, dificulta aún más el logro de las metas, sobre todo por las dificultades que encuentra esta población en ejercer plenamente sus derechos.

La inequidad y la exclusión social siguen siendo problemas que afectan mucho al país y dificultan el logro de las metas trazadas. Una de las grandes críticas que se le hace a los ODM es su enfoque en la pobreza, dejando de lado la equidad. No promueven un avance en términos de equidad, al considerar promedios nacionales en lugar de la mejoría en las condiciones de la población más vulnerable⁴¹.

Nos encontramos en un período preelectoral de gran trascendencia para el logro de los ODM en Colombia. Los próximos mandatarios locales, serán los responsables de alcanzar las

metas establecidas en el país y se debe lograr que sus planes de desarrollo enfoquen su eje de política social con base en los ODM.

BIBLIOGRAFÍA

- Proyecto Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo local
Fase II Proyecto – PNUD, Colombia.
- Modelo para la Gestión de los Empalmes entre Administraciones Locales en Colombia (MOGE) – PNUD, Colombia.
- CONPES 91 de 2005.
- DNP y Sistema de Naciones Unidas en Colombia. Objetivos de Desarrollo del Milenio: II Informe de seguimiento 2008.
- Naciones Unidas. Objetivo de Desarrollo del Milenio: Informe 2010.
- Braunholtz-Speight, T. (2006). *Chronic poverty and the MDGs Policy Brief No 6 2007*. Policy Brief, No. 6, Chronic Poverty Research Center.
- Banco Mundial, Colombia. (2008). “La calidad de la educación en Colombia: un análisis y algunas opciones para un programa de política”. Febrero.
- PNUD. (2010). *Destrayando el progreso: aceleración de los ODM en la recta final hacia 2015*.
- CEPAL. *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. En <http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/1/39991/P39991.xml&xsl=/MDG/tpl/p9f.xsl&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl> (Consultado el 25 de marzo de 2011).
- DANE. *Producto Interno Bruto: Cuarto Trimestre y total anual de 2010. Base 2005*. En <http://www.dane.gov.co>

⁴¹ WHO. (n.d.). *The world health report*. Chapter 2: Millennium Health Goals: paths to the future. En: <http://www.who.int/whr/2003/chapter2/en/index5.html>

gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/presen_PIB_IVtrim10.pdf (Consultado el 30 de marzo de 2011).

DANE. *Resultados cifras de pobreza, indigencia y desigualdad 2009*. En http://www.dane.gov.co/files/noticias/MESEP_2009.pdf (Consultado el 30 de marzo de 2011).

Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Estrategia de Cooperación*

Internacional 2007-2010. En http://www.minambiente.gov.co/documentos/4991_080310_estrategia_coop_intern_2007_2010.pdf (Consultado el 27 de marzo de 2011).

WHO. (n.d.). *The world health report*. Chapter 2: Millennium Health Goals: paths to the future. En: <http://www.who.int/whr/2003/chapter2/en/index5.html> (Consultado el 25 de marzo de 2011).

Derechos humanos en y frente a la Declaración del Milenio

César Augusto Castillo Dussán

Docente Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: cesar.castillo@uexternado.edu.co

Los derechos humanos entendidos como un conjunto de atributos, facultades, reconocimientos, condiciones y capacidades de las personas en lo público, en lo privado, en el derecho y fuera de él, con el propósito de construir y/o reconstruir relaciones en la cotidianidad se constituyen en la piedra angular del actuar de los estados y de la comunidad internacional.

Entre el 6 y el 8 de septiembre del año 2000 los jefes de Estado y de Gobierno de 189 países aprobaron la denominada Declaración del Milenio y reconocieron la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad de todos los habitantes del planeta, en especial de los más vulnerables.

En este sentido, la Declaración del Milenio no solo contiene e incorpora los fundamentos y principios de los derechos humanos, sino que establece de manera expresa la rela-

ción y el vínculo existente entre éstos con la democracia y la gobernabilidad.

Hoy, después de más de 10 años, la declaración del Milenio puede ser el punto de partida para revisar las acciones que los estados han adelantado en materia de derechos humanos, en especial con las políticas públicas propuestas, adoptadas y ejecutadas, el respeto de los derechos de las minorías y la lucha contra la discriminación, la protección a la niñez, la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, la promoción de los derechos humanos y la prevención de sus amenazas y violaciones, entre otras muchas situaciones y temas.

En cuanto los contenidos incorporados en la Declaración son compromisos del ámbito nacional, internacional, institucional, social e individual, en pro de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, supone para los estados pro-

poner iniciativas y acciones de diversa índole y naturaleza encaminadas a materializar los objetivos allí previstos¹.

Lo anterior sin dejar de tener en cuenta otros instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, los pactos internacionales de derechos civiles y políticos, de derechos económicos, sociales y culturales, la Declaración de Viena y su Programa de acción de junio de 1993, junto con otra buena cantidad de convenios suscritos y aprobados por diferentes países en materia de derechos humanos, que establecen el querer de la comunidad internacional, respecto de la prioridad de garantizar, respetar, promocionar y de protegerlos.

Desde esta perspectiva, se puede notar, que tanto en el plano nacional como internacional, existe la conciencia que existen obligaciones para que el ejercicio de los derechos de las personas tengan una jerarquía superior que merecen ser atendidos de manera integral a partir de los diferentes intercambios, reproducciones y evoluciones de la sociedad.

La comunidad internacional ha procurado desarrollar procesos de observación, descripción y análisis de los contextos y situaciones por las que atraviesan los diferentes países, allí aparecen los derechos humanos como una poderosa herramienta para poder integrar la complejidad de las relaciones sociales con las políticas públicas, la institucionalidad y la norma.

Pero precisamente ahí surge el interrogante, si los derechos humanos son tan importantes y la comunidad internacional y los estados pretenden su ejercicio y observancia, ¿por qué, a pesar de estar consagrados en las fuentes de derecho internacional, de incorporarse en las constituciones políticas de los estados, estos no son una práctica generalizada en el día tras día?, ¿por qué a pesar de existir supuestas políticas para lograr el desarrollo y luchar contra el hambre y la pobreza, aún se reportan altos índices de miseria?, ¿por qué no se establecen mejores mecanismos para la prevención de las violaciones, ¿por qué no se desarrollan nuevos criterios validados, articulados y convincentes para ejercer su protección?, ¿por qué no se aplican los estatutos especiales para reivindicar derechos de los más vulnerables de la sociedad?, ¿por qué no se amplía y optimiza su enseñanza?, ¿por qué esos derechos no se convierten en realidades?

Existe un distanciamiento entre la teoría y la práctica, entre lo incorporado en los preceptos y la realidad. Hay escasa eficacia y operatividad. A pesar de tanta ley, numerosas reglamentaciones y abundancia de instrumentos y declaraciones de orden internacional, cada día aumentan las violaciones a los derechos humanos.

Lo que está sucediendo en el mundo actual es que se ha venido aplazando una discusión sobre el camino a seguir frente a los derechos humanos, se ha propuesto una normativa

¹ Los objetivos mencionados tienen como meta ejecutarse en un plazo máximo al 2015, excepto el de fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

pero se ha tolerado una realidad que agrava la situación de derechos humanos, se ha omitido el desarrollo de ciertas normativas coherentes con la realidad y no se ha fortalecido la idea de la cultura en los valores basados en postulados humanistas prácticos.

Sin lugar a dudas, llevar a cabo estas acciones implica iniciar procesos desde las instituciones del Estado, las empresas, la comunidad y la persona misma, para que se transformen no solo las políticas institucionales, sino también la actitud de los grupos sociales y de los propios seres humanos.

Muchos países en desarrollo de estas ideas, han evolucionado en torno a una muy fuerte normativa que hacen de la garantía estatal una de las acciones más significativas en derechos humanos y que junto con una propuesta integral de participación de todas las fuerzas del Estado, busca la satisfacción de los mismos.

Es entonces cuando cobra importancia el tema de la política pública, como quiera que esta va dirigida y debe ser aplicada para orientar comportamientos de un número de seres humanos, que se relacionan social, afectiva, económica o culturalmente en espacios determinados, como sería el caso de un Estado o una comunidad de ellos.

Así, establecer políticas en temas tan neurálgicos como los derechos humanos resulta arriesgado. Las estrategias que implemente y desarrolle un Estado deben corresponder a una política clara y concertada y no a acciones que se confundan con activismo mediático o rutas y líneas de acción coyunturales. Si bien bajo esta lógica y estos supuestos, se pueden lograr avances, los compromisos asumidos no reflejan integralidad y coordinación.

Los estados tienen deberes concretos frente a lo establecido en la Declaración del Milenio y en primer lugar está lo que respecta al alcance del diseño e implementación de una política integral de derechos humanos. No cumplir este compromiso significa no acogerse a lineamientos internacionales vinculantes como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de Viena y su Plan de Acción de 1993 y todas las relacionadas con los derechos de las personas.

Hoy se debe evaluar a un país respecto a las diferentes acciones que en cumplimiento de sus obligaciones internacionales han buscado erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr que todos los habitantes tengan enseñanza primaria, promover la igualdad entre los géneros, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir las enfermedades graves, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente o hacer parte de una asociación mundial para el desarrollo, solamente para mencionar algunos de los objetivos incorporados en la Declaración del Milenio

Para los derechos humanos y para responder a los compromisos internacionales es necesario adelantar un proceso en el cual se identifiquen espacios para la acción, se determine el rumbo por seguir dentro de esos espacios, se identifiquen necesidades, se mantenga una unidad de propósito, se prepare a las organizaciones, a la sociedad y al individuo para afrontar el cambio y se generen nuevas oportunidades en la medida que cambien las realidades sociales.

La planeación en derechos humanos exige la concertación a partir del análisis o diagnóstico de la situación actual, definir prioridades

temáticas o poblacionales para ser atendidas; determinar con qué recursos se cuenta (financieros, tecnológico, personal, etc.); crear y/o estimular políticas de prevención de violaciones de derechos humanos; como llevar a cabo procesos de fortalecimiento institucional en los departamentos y municipios, en especial procesos de formación de funcionarios públicos en el tema de derechos humanos; cuáles serían los mecanismos más efectivos para impulsar la realización de acciones conjuntas entre las instituciones del Estado y la sociedad civil para fortalecer el compromiso de defender el ejercicio de los derechos humanos.

Aunque es difícil medir el impacto de las acciones en derechos humanos, es importante tener en cuenta lo que está haciendo Naciones Unidas respecto a los avances de los países frente a sus compromisos con la declaración de milenio y el tema de los indicadores, y pues estos deben formar parte del desarrollo de su política interna, frente y en relación con los compromisos internacionales adquiridos por el mismo Estado y/o las recomendaciones de organismos internacionales, o de la comunidad internacional.

Diferentes variables se han mencionado en la Declaración del Milenio, una de ellas es la igualdad de derechos para todos. Al respecto algunos países han avanzado frente a la reducción de casos por discriminación racial, algo respecto a la xenofobia, la mujer ha logrado algunas reivindicaciones sociales y laborales, sin embargo, aún hay desconocimiento de la situación de muchas personas que padecen discapacidad física, motriz, alteración síquica, lesión medular, sin hablar, entre otros temas de discriminación como la orientación sexual,

privados de libertad, pueblos indígenas, afrodescendientes, gitanos, niños y niñas.

Más que derecho a la igualdad, se debe desarrollar el concepto del derecho a poder ejercer su derecho en la diversidad y en la diferencia. Es precisamente desde allí donde se deben definir las políticas públicas frente a los derechos a la salud, al trabajo, a la educación, entre otros, e incorporar propuestas de promoción y divulgación del tema, para ir sembrando una verdadera cultura de la aceptación a la diferencia, incluso entre los mismos grupos discriminados.

Otra variable enunciada en la Declaración del Milenio es la relacionada con la situación por la que atraviesa la niñez en el mundo. Hoy continúa siendo maltratada, asesinada, abusada sexualmente, inducida a la prostitución, niños y niñas vinculados a procesos penales y haciendo parte activa en el conflicto armado, alto grado de suicidios en la población joven, entre otras situaciones.

La afectación de los derechos que tienen estos seres humanos que, por su vulnerabilidad especial merecen un trato acorde con los principios humanitarios, morales, sociales y jurídicos de los que dan cuenta las constituciones y los instrumentos internacionales es notoria, y es por esto que en sus desarrollos se deben reformular las políticas al respecto.

Se deben asumir actitudes que proporcionen a los menores una protección especial que reconozca y materialice el armónico desarrollo a la personalidad, el contar con una familia y una sociedad que se preocupe por dignificar su existencia y por inculcar unos valores y conocimiento de las realidades y contextos que le permitan construir, y ejercer un concepto de

vida basado en el respeto por las ideas y por los demás.

En el mundo frente a este tema nos falta mucho camino por recorrer, insisto en que las labores aisladas pueden dar respuesta a problemas puntuales, pero en el caso de los menores es urgente y necesario elaborar una verdadera ruta de acción para reivindicar y conservar sus derechos.

Acciones como la promoción de los derechos para evitar la resiliencia, han sido objeto de pronunciamientos de la comunidad internacional. Varios estados han coincidido que una de las principales herramientas para mejorar la situación de los derechos humanos en el planeta es educar a los ciudadanos. Naciones Unidas ha insistido en el tema de la promoción y su objetivo principal de informar, educar a las personas y motivar el aprendizaje y enseñanza de los derechos humanos, de los valores del ser humano, además de los mecanismos que permitan sus defensa ante cualquier amenaza o violación.

Uno de los retos principales que respondería a la necesidad planteada es el de adelantar, fortalecer y/o apoyar los procesos educativos, de formación y capacitación a la ciudadanía en general y donde, por su carácter multidisciplinar, relativo, interactivo y vivencial, la enseñanza requiere contar con varios modelos de programas académicos y tener en cuenta varias metodologías, o combinaciones de éstas, según sea el grupo receptor, contexto social, económico, político, de conflicto.

Muchas son las temáticas que deberían abordarse, pasando por dinámicas de sensibilización, la conceptualización, fundamentación y naturaleza de los derechos humanos, derecho

e instituciones nacionales e internacionales de los derechos humanos, hasta la responsabilidad institucional, social e individual, estatutos especiales, teoría del conflicto, clases y medios de solución de conflictos y las pedagogías para la réplica de los conocimientos, tanto en lo público como en lo privado. En derechos humanos aún no se ha dicho la última palabra.

Aunque la ubicación formal de los derechos económicos, sociales y culturales en algunos ordenamientos internos está separada de los derechos fundamentales, afortunadamente la tendencia doctrinal y jurisprudencial actual es que estos tienen una íntima relación con los fundamentales, según las nociones de conexidad e integralidad que rodea y caracteriza a los derechos humanos.

Consecuencia de esto parece ser la interpretación de los contenidos de instrumentos internacionales generales de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de Viena y su Plan de Acción y la Declaración del Milenio que hacen énfasis en el desarrollo y protección de los derechos económicos, sociales y culturales que ponen en pie de igualdad la garantía y observancia de derechos fundamentales.

Contar con seguridad social, trabajo, descanso, educación, salud, vestido y vivienda, son garantías básicas con las que un ser humano puede desempeñarse como tal y están ligados con el tema de superación de la pobreza. El reconocimiento de una vida digna para cualquier persona, no solo tiene que ver con la libertad, igualdad o la búsqueda de la paz, este debe partir de realidades objetivas, debe mostrar condiciones en las que cada cual ejerza sus derechos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos y fija que cada uno de ellos definirá su condición política, así como el desarrollo económico, social y cultural, a través de medidas que busquen de manera progresiva la observancia de esta clase de derechos.

Finalmente, considero que el deber principal del Estado, y que es transversal al cumplimiento de los deberes con las personas, es aproximarse al tema de la prevención de violaciones o amenazas a los derechos humanos.

Desde hace algún tiempo se ha venido planteando y debatiendo sobre la manera o forma de actuar para evitar violaciones de derechos humanos en Colombia, sin embargo, el contexto del conflicto armado y social, unido a otros flagelos como el narcotráfico, la corrupción, la impunidad, lleva a que se actúe de una manera más reactiva, que proactiva.

La prevención es un actuar, no solo desde lo público, sino también desde lo privado, es materializar el pensamiento que involucra el deber ser con la efectividad de la norma, es el hilo conductor entre el contenido de los postulados teóricos con la realidad.

El propósito, aunque parezca utópico, es que los seres humanos desde su actuar acepten y cumplan las convicciones acerca de los derechos de las personas, como una representación de la conciencia de la humanidad y tengan como herramienta, de primera mano, el concepto de lo preventivo e involucren dentro de su manera de vida y su cotidianidad un comportamiento que busque la dignidad y supervivencia del grupo.

Para lograr esa dignidad y supervivencia, se deben establecer reglas claras de convivencia y procurar ejercitarlas y observarlas, aunque no estén escritas ni incorporadas en códigos, ni importando que seamos, entre otros, servidores públicos, trabajadores independientes, amas de casa, contratistas, consultores, estudiantes o profesores.

Como unas posibles conclusiones de esta corta reflexión derivada de los compromisos de los estados incorporados en la Declaración del Milenio frente a los Derechos Humanos, creo inicialmente que este, junto a otros instrumentos internacionales de derechos humanos, más que establecer sistemas para incorporar garantías o castigar a quien viole los derechos, se constituye en un avance para la humanidad en cuanto se pone de manifiesto un querer o aspiración social.

Igualmente, considero que la Declaración del Milenio es una base de buenas intenciones en materia de derechos humanos que aún no ha sido asumida por la mayoría de los estados que la suscribieron, ni se ha ajustado a las diferentes realidades y contextos que viven sus habitantes.

Es importante que el colectivo nacional o internacional como tal, y en especial quienes tienen como misión gobernar, administrar justicia, legislar o educar, sean conscientes que de no existir políticas internas, normas claras, sanciones ejemplares para quienes violen los derechos de los demás, disponibilidad de recursos que garanticen los derechos, los contenidos de los instrumentos internacionales quedarán en letra muerta.

Si hay voluntad y compromiso de los gobernantes, será posible tener políticas y planes

de acción en derechos humanos que reflejen la integralidad en y para su observancia, siempre teniendo en cuenta la situación social, el contexto cultural o económico y siempre con la posibilidad de ajustar o flexibilizar los criterios en el momento que cambien las condiciones.

Las actuales condiciones de pobreza, exclusión y discriminación, que existen en buena parte de los países, vulneran lo que cada persona pueda entender como dignidad humana. Las condiciones de desarrollo de un Estado no deben ser excusa para que autónomamente, o con ayuda internacional, no se procure cumplir con mínimos vitales del ser humano.

A pesar de lo dispuesto en las normativas nacionales e internacionales para que el Estado brinde cada vez mejores condiciones de vida para sus asociados, es importante que cada sujeto de derecho internacional asuma el deber de observancia integral y cumplimiento real de lo previsto en las declaraciones y tratados internacionales, su omisión crea responsabilidad internacional.

Es prioritaria la acción preventiva del desorden social a través del establecimiento de condiciones que traigan transformaciones

positivas, donde es necesario cambiar la concepción que divide los derechos humanos en categorías, clasificaciones o generaciones y pensar en la interdependencia, indivisibilidad e integralidad de los mismos.

Desde una óptica muy optimista, en un mediano plazo seguramente, se fortalecerá la convicción de que los derechos humanos son un estilo de vida, que se ejerce desde la cotidianeidad y que el reto es construir una cultura nueva en el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas.

FUENTES ESENCIALES

www.undp.org/spanish/mdg/
es.wikipedia.org/.../Objetivos_de_Desarrollo_del_Milenio
www.eclac.org/publicaciones/xml/1/21541/capitulo1.pdf
www.usergioarboleda.edu.co/.../economia_pobreza_colombia.htm -
 Resolución 55/2, aprobada por la Asamblea General en su quincuagésimo quinto período de sesiones, Declaración del Milenio.

Factores normativos del acceso al agua potable:

Contenido real de un derecho*

Claudia Sampedro Torres**

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

Correo electrónico: Claudia.sampedro@uexternado.edu.co

Quererlo todo simultáneamente, sin renunciar a nada, sin reconocer límites y sin aceptar pagar el precio correspondiente, es una actitud de inmadurez: propia de niños malcriados o adolescentes consentidos. Colectivamente, eso es lo que somos¹
Jorge Riechmann, 2001.

INTRODUCCIÓN

En el marco de la discusión y el trabajo por la construcción del derecho humano al agua, el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

CNUDESC concluyó y profirió en noviembre de 2002 la conocida como *Observación General No. 15*, documento que reitera el carácter esencial, fundamental y de conexidad que el acceso al recurso hídrico contiene: “*El derecho humano al agua potable suficiente y salubre es una precondition a la realización de todos los derechos humanos*”.

El Comité, órgano encargado en el contexto del sistema de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, de la determinación de los contenidos de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, DESC, se remite a lo fundamental del indispensable contenido material normativo: el derecho al agua aparte de

* Documento de investigación para el Dossier OASIS: del conversatorio: “*En la ruta de la Declaración del Milenio*”. (Ponencia: “*El acceso al agua potable un Objetivo del Milenio*”, abril 5 de 2011, Bogotá.)

** Master of Public International Law, Stockholms Universitet, Profesora de Derecho Internacional Público, Investigadora CIPE – OASIS, Línea Agenda Global, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia.

¹ Riechmann, Jorge. (2001). *Todo tiene un límite: ecología y transformación social*, Madrid, Editorial Debate, p. 35.

lo sustantivo y formal de su conexidad con el derecho a la vida, a la calidad digna de la vida, a la alimentación, a la salud y a la vivienda, es en términos de derecho regulatorio un asunto de cantidad, calidad y acceso.

Establecidos desde el nivel internacional los tres factores normativos -disponibilidad, calidad y accesibilidad- corresponde al interesado en el tema *agua potable*, comprender el ciclo que estos factores describen para su desarrollo y cumplimiento gubernamental, dado que el mismo documento internacional consagra el tema como obligación de los estados.

Profundizar en los factores normativos del acceso al agua potable significa ir más allá de los lugares comunes acerca de su carácter vital, esencial, fundamental, o de las tensiones sin alternativa que a veces, y con sobrada razón, el tema plantea. En qué consiste jurídicamente la afirmación *acceso al agua potable*, cómo se desglosan los procesos técnicos y administrativos en el ejercicio de la función pública que el aparato estatal debe cumplir para mantener el ciclo que va de la existencia misma del recurso al consumo humano, en condiciones de seguridad, son preguntas esenciales en este contexto.

El contenido normativo que materializa el *acceso al agua potable* como servicio público en Colombia es el tema por tratar en lo técnico y regulatorio. El propósito es circunscribir el tema del Objetivo 7°, Meta 10° de la Resolución A/55/L.2 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas sobre la *Declaración del Milenio* del 13 de septiembre de 2000, al contenido técnico del ciclo normativo, al aspecto pragmático que materializa la realización del derecho de ac-

ceso al agua potable: disponibilidad, calidad, accesibilidad.

UN 'USO' QUE DETERMINA LA EXISTENCIA DEL SERVICIO PÚBLICO

Muchos son los usos del agua en el ciclo que interesa, para los propósitos de este documento: la producción de alimentos o agricultura, y la producción de plantas en general para usos energéticos como combustibles y farmacológicos por sus principios activos, o de otro tipo como suntuarios, tal es el caso de la producción de flores y plantas ornamentales y decorativas; la actividad pecuaria en general, la ganadería, la piscicultura; el uso del recurso en los procesos de producción industrial como insumo sin el cual las fases de la elaboración de mercancías sería imposible; las actividades culturales o las prácticas culturales desde las cosmogonías particulares de las etnias o grupos hasta los rituales; el ocio, el descanso en el sector de los servicios turísticos.

Cuando se habla de *acceso al agua potable* como necesidad básica y vital en relación con la persona humana, no en cuanto a sus efectos como recurso para elevar los niveles de producción de los sectores de la actividad económica, tres aspectos se deben tener en cuenta: hidratación, alimentación e higiene. En los documentos sustantivos o declaratorios del derecho al agua potable y en los documentos regulatorios o técnicos de implementación del ciclo de la actividad del sector esta destinación del recurso suele denominarse consumo humano o uso personal y doméstico y es su contenido, como ya lo anunciamos: la hidratación o calmar la sed; la alimentación o preparación de alimen-

tos de modo adecuado; por último, la higiene personal (que incluye además del aseo personal la eliminación adecuada de excretas), todos estos aspectos determinantes de las condiciones mínimas de dignidad y precondiciones mínimas de salud pública.

El actual régimen colombiano de servicios públicos, contenido en la Ley 142 de 1994, contempla en su capítulo I, la cobertura de acueducto y alcantarillado como prestación de un servicio público domiciliario en el curso del cual el Estado podrá intervenir para garantizar, entre otros, el logro de los siguientes fines relacionados con los factores normativos: calidad, cobertura, eficiencia, acceso, sistemas de información, prestación continua e ininterrumpida y atención prioritaria de las necesidades básicas de agua potable y saneamiento básico.

Esta regulación de los servicios públicos domiciliarios y la intervención del Estado en garantía de los fines de interés público, instituyó por definición como ‘esenciales’, todos los servicios públicos. Ninguna interrupción es, en consecuencia, admisible, ni siquiera en aras del ejercicio de otro derecho fundamental como el de asociación en materia laboral.

El carácter esencial del acceso al recurso agua como servicio público objeto de la intervención estatal, en condiciones seguras de potabilidad para la garantía de los mínimos vitales con aspiraciones de cobertura universal, constituye la plataforma sustantiva en el derecho nacional o derecho interno para la regulación de los factores normativos internacionalmente considerados.

FACTORES NORMATIVOS DEL AGUA

Al referirse al agua y los derechos declarados en los artículos 11 y 12, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, se compromete a la ONU con este tipo de derechos mal llamados “programáticos” en los siguientes términos: “[...] ... 9. *Con el fin de ayudar a los Estados Partes a aplicar el Pacto y a cumplir sus obligaciones de presentación de informes, la sección II de la presente Observación general se centra en el contenido normativo del derecho al agua...*”, la *Observación General No. 15 de 2002 CNUDESC*, dispuso en el 2002 los siguientes factores normativos *no negociables*:

1. Factor Normativo Disponibilidad FD.
2. Factor Normativo Calidad FC.
3. Factor Normativo Accesibilidad: Física; Económica; sin discriminación; de información FA.

Al referirse a las ‘obligaciones centrales de los estados’ como *obligaciones esenciales* relacionadas con el derecho al agua, reitera los factores anotados como no negociables.

En general, las obligaciones esenciales o centrales del Estado se refieren al desarrollo del Factor Disponibilidad, FD, del recurso, que permite y hace necesaria la implementación de una infraestructura eficiente en condiciones de accesibilidad universal al servicio. De otra parte, al asignar la obligación de adoptar estrategias, planes, indicadores, seguimiento o monitoreo del recurso hídrico, se cuida que el FD permita el paso a la segunda fase del ciclo administrativo normativo que cuida las condiciones de calidad. Se trata, pues, de tres

fases inseparables e interdependientes: contar con un recurso, disponer del recurso, suministrarlo en condiciones de calidad y garantizar el acceso al mismo.

La calidad del agua es una pre condición del primer cometido de la infraestructura suministro/accesibilidad. La obligación garantista es la de la calidad salubre del recurso hídrico que la infraestructura distribuye, además de la obligación de tomar medidas de prevención, manejo y control de las enfermedades relacionadas con el agua en la fuente de abastecimiento y, por último, la obligación del saneamiento básico, causa fundamental de la contaminación del recurso.

La calidad de la fuente, el control de los vertimientos a la fuente y el control y el tratamiento del agua distribuida, dan contenido material a los procesos técnicos y administrativos del Factor Calidad FC.

En cuanto al Factor Accesibilidad FA, las obligaciones estatales, conforme a la Observación General, incluyen los siguientes aspectos que se vinculan con los postulados fundamentales de la igualdad de oportunidades que la materialización de los derechos económicos sociales y culturales pretende como mínimos de dignidad humana, de calidad de vida digna y de bienestar general, no negociables, es decir, no programáticos sino exigibles, es decir, no son descartables por políticas de gobierno sino exigibles como políticas de Estado y conforme a los compromisos internacionalmente adquiridos:

- Acceso a una cantidad mínima suficiente y salubre.

- Acceso a sistemas instalados de servicios para el suministro del recurso hídrico, en condiciones no discriminatorias y solidarias con grupos en situación de marginalidad.
- Acceso a instalaciones y servicios suficientes, salubres y regulares, es decir, una infraestructura de distribución y suministro domiciliario o de acceso posible en tiempo y distancia.
- Acceso en condiciones de seguridad personal.
- Acceso en condiciones de equidad a la infraestructura y los servicios disponibles.

FACTOR NORMATIVO DISPONIBILIDAD

Una primera pregunta emerge en materia de agua y esta es, ¿si el país, la región, el municipio, cuentan con el recurso agua como recurso natural en su jurisdicción? Este es un aspecto que toca la esfera de la administración ambiental de los recursos naturales y la contabilidad ambiental o cuentas ambientales que se refieren al patrimonio natural por conservar, proteger, manejar, gestionar y distribuir de modo equitativo entre las regiones. En este caso se habla de la oferta que el recurso hídrico presenta.

Una segunda pregunta emerge respecto de la cantidad necesaria del recurso para la vida de las especies, de los microsistemas, de los ecosistemas y del hombre. En los primeros casos se referirán los procesos técnicos y ambientales a magnitudes denominadas caudales ecológicos y, en el caso de la vida humana, se referirá la normativa de salud y servicios públicos a una cantidad denominada el *mínimo vital*.

La Observación General No. 15, que se comenta, trata la disponibilidad en términos de condiciones del servicio público de abastecimiento:

“a) La disponibilidad. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

“También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo”.

Una reflexión respecto de las dimensiones del desequilibrio en la oferta y la demanda de agua y la escasez marcada por su condición de recurso finito y no reutilizable, surge de la lectura de la plataforma fundamental acerca del mínimo vital, la *Observación General No. 15 CUNDESC 2002*, al tratar el factor normativo disponibilidad. La directriz normativa del agua apunta a mínimos no negociables, lo cual es coherente con su condición de cantidad escasa.

Como quiera que el deber ser del sistema normativo apunta al “suministro” suficiente y continuo para uso personal y doméstico, anota la resolución que la cantidad de agua disponible para cada persona debe corresponderse con los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud, OMS, y que algunas condiciones individuales o de grupo permitirán exceder esas cantidades por razones de salud, clima y trabajo. Las condiciones culturales o geofísicas

particulares flexibilizarán los mínimos al permitir el aumento de la magnitud en aras de la defensa de los derechos culturales, de la calidad de vida digna, el bienestar social y, obviamente, en garantía del derecho a la salud, en condiciones específicas que así lo hacen necesario.

Hoy la normativa no regula la cantidades que las fuentes naturales contienen y ofrecen, se trata de lo que la estructura administrativa otorgue dada la escasez, la cantidad que garantice la ‘sostenibilidad’ de las fuentes y los consiguientes servicios, partiendo de los niveles más bajos indispensables para la satisfacción plena del derecho de acceso con el mínimo necesario.

Lo pretendido por la *Observación General No. 15 CUNDESC 2002* en materia de disponibilidad es una propuesta de doble faz: cuando menciona la cantidad de agua disponible para cada persona, no se refiere a una disponibilidad con base en la oferta hídrica y cuando trata el suministro suficiente y continuo para uso personal y doméstico, lo hace en términos del deber del servicio público, es decir en cuanto a la obligatoria capacidad de suministro de la infraestructura del sector.

Así, pues, la disponibilidad se relaciona con el suministro del servicio público en dos espacios geopolíticos de las divisiones administrativas y a un modo particular del suministro, como permanente e inmodificable:

- Cobertura rural y urbana.
- Abastecimiento continuo y suficiente de las cantidades necesarias para las necesidades domésticas y personales.

En lo relativo a la sostenibilidad, la disponibilidad se refiere a dos aspectos:

- Estado del recurso hídrico en la fuente.
- Presión sobre el recurso hídrico dada por la demanda de la población y los sectores económicos.

En materia de seguridad, en el ejercicio de los derechos DESC, la disponibilidad se refiere a cuatro aspectos que tocan diversos derechos fundamentales conexos: vida, salud, conocimiento y el ejercicio de derechos de participación y acciones legales de defensa:

- Calidad.
- Cantidad.
- Información.
- Protección (usuario-prestador-Estado).

Vale la pena recorrer los documentos de evaluación de los factores normativos que dos autoridades estatales colombianas han publicado en informes que contienen resultados del examen del factor disponibilidad, FD. Se trata de estudios y diagnósticos de la Defensoría del Pueblo y del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios ambientales, IDEAM, de corte de la medición y análisis 2009 y 2010 respectivamente.

EVALUACIONES DE LA DISPONIBILIDAD FD Y LA PROVISIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE

La Defensoría del Pueblo publicó en el año 2009 una *Clasificación Municipal de la Provisión de Agua en Colombia*, que tuvo como pro-

pósito: “... establecer en qué municipios se tienen las mejores condiciones de provisión de agua, desde el punto de vista de suministro de agua potable y de sostenibilidad ambiental. Se clasifican por grupos, con base en cinco características como el cumplimiento de la calidad, la ampliación de la cobertura en acueducto y alcantarillado, la capacidad de los entes prestadores para proteger los derechos de los usuarios del servicio, la escasez del recurso hídrico y el registro de información en los respectivos sistemas”.

Antes de continuar, recuérdese que el Sistema Nacional Ambiental en Colombia, distribuyó entre cinco entidades adscritas la función de apoyo científico y técnico. Entre ellas al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, desde su creación a través de la Ley 99 de 1993, el artículo 17 le encargó la función de:

“...levantamiento y manejo de la información científica y técnica sobre los ecosistemas que forman parte del patrimonio ambiental del país, así como de establecer las bases técnicas para clasificar y zonificar el uso del territorio nacional para los fines de la planificación y el ordenamiento del territorio.

“El IDEAM deberá obtener, analizar, estudiar, procesar y divulgar la información básica sobre hidrología, hidrogeología, meteorología, geografía básica sobre aspectos biofísicos, geomorfología, suelos y cobertura vegetal para el manejo y aprovechamiento de los recursos biofísicos de la Nación y tendrá a su cargo el establecimiento y funcionamiento de infraestructuras meteorológicas e hidrológicas nacionales para proveer informaciones, predicciones, avisos y servicios de asesoramiento a la comunidad.

“Corresponde a este instituto efectuar el seguimiento, de los recursos biofísicos de la nación

especialmente en lo referente a su contaminación y degradación, necesarios para la toma de decisiones de las autoridades ambientales...”

En ejercicio de esas funciones el IDEAM adoptó la metodología para el diagnóstico y monitoreo de la disponibilidad del recurso hídrico en los municipios del país, a fin de conocer la oferta de agua en el tiempo.

Con base en los tres indicadores o índices de la metodología del IDEAM, la Defensoría del Pueblo realizó el *Diagnóstico de Disponibilidad hídrica en Colombia*, clasificando los municipios conforme a su rango de disponibilidad del recurso.

En los términos usados en el trabajo de la Defensoría del Pueblo los índices son los siguientes:

1. El Índice de Regulación Natural, IRN, evalúa la capacidad de regulación de las fuentes de abastecimiento hídrico por su cobertura vegetal, a partir de la hipótesis de que bosques densos y coberturas continuas poseen mayor capacidad de regulación de agua que aquellas clasificadas como coberturas escasas (p. 9 de la Clasificación de la Defensoría).
2. El Índice de Escasez, IE, evalúa la demanda de agua del conjunto de las actividades económicas y sociales, para el uso y aprovechamiento, respecto de la oferta hídrica disponible-neta-, afectada por un factor de reducción por contaminación. (pp. 9 y 10 de la Clasificación de la Defensoría).
3. El Índice de Vulnerabilidad, IV, es un indicador cualitativo del grado de fragilidad del sistema hídrico para mantener una

disponibilidad apropiada de agua según la demanda del recurso. Se obtiene por la interrelación entre el índice de escasez y la regulación hídrica natural del suelo (p. 10 de la Clasificación de la Defensoría).

Anota el estudio en cuanto al IRN que: “... el 62% de los municipios presentan relaciones bajas de regulación natural”. En cuanto al IE anota que: “...61% de la población colombiana se ubica en zonas con escasez mínima o no significativa”. En cuanto al IV anota el documento que: “En Colombia, se podría estimar que 21 millones de personas están en una situación no deseada y preocupante. Solo el 17% de la población del país, 318 municipios, presentan condiciones de vulnerabilidad aceptables en términos de sostenibilidad y disponibilidad de agua”.

En el 2009 publicó la Defensoría *El diagnóstico del cumplimiento del derecho humano al agua*, estudio que al referirse al diagnóstico del componente disponibilidad confirmó los porcentajes entregados por el IDEAM, arriba anotados.

Por su parte el IDEAM publicó en abril de 2011 el *Estudio Nacional del Agua*, ENA, 2010, documento que en el análisis de los resultados sobre las Proyecciones de Oferta y Demanda para 2015 y 2025, al referirse a las cabeceras municipales en relación con los IE, como dato que ilustra la situación, señaló que: 18 municipios presentan índices altos de escasez lo que afecta a 10 millones de habitantes; 43 municipios con una población de 4.1 millones de habitantes están en el rango de índice de escasez medio; en años secos se afectarían estos índices comprometiendo al 61% de la población urbana; la vulnerabilidad de los

sistemas hidrográficos que abastecen a las cabeceras municipales podría estar clasificando en niveles de vulnerabilidad muy alta, alta y media a 780 municipios de un total de 1090 y si las condiciones del tiempo son secas esto podría aumentar en un 22%.

Se puede concluir que se cuenta con una estructura y una metodología institucional ambiental técnica y con una estructura pública de defensoría. Cuentan las autoridades con competencias que van desde la recomendación preventiva hasta la defensa judicial y pueden y deben reportar desde la disponibilidad del recurso en la fuente, la realidad de la sostenibilidad del mismo como base *sine qua non* del servicio público. Las condiciones de cumplimiento de los contenidos normativos que el factor no negociable de disponibilidad, en materia del acceso al agua potable, exige en los mandatos regulatorios del orden internacional, está en la Observación General No. 15, y cuentan en Colombia, sin dudas, con la información pública suficiente y necesaria para planificar y tomar medidas.

FACTOR NORMATIVO DE CALIDAD

El primer interrogante que emerge en este asunto de la calidad del agua es si se cuenta con el conocimiento científico de base y con la infraestructura técnica, que permitan la existencia de una implementación de un sistema normativo técnico institucional que cumpla con el contenido del factor. El FC exige como supuesto básico la existencia de un sistema de redes de información técnico científica de obligatorio cumplimiento, que garanticen el ejercicio posterior y eventual de una canaliza-

ción judicial de responsabilidades en defensa de los derechos fundamentales, en caso del incumplimiento eventual de la obligación de calidad FC –no negociable–.

La respuesta a la anterior inquietud es positiva. Cuenta el país con dos normas a este respecto: el Decreto 1575 de 2007 del Ministerio de la Protección Social, *por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano*; la Resolución 2115 de 2007 del Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, define la regulación *por medio de la cual se señalan las características, instrumentos básicos y frecuencias del sistema de control y vigilancia para la calidad del agua para el consumo humano*.

La Observación General No. 15, que se comenta, trata en los siguientes términos la calidad del agua como una condición apropiada para el servicio público de abastecimiento:

“b) La calidad. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico”.

Recuérdese que la Organización Mundial de la Salud, oms, publica las *Guías para la calidad del agua potable*, sobre la base del conocimiento científico del sector salud y las enfermedades relacionadas con el agua. Ese carácter científico del conocimiento de la oms se traslada como base de la normativa técnica, es decir, de la regulación sectorial interna-

cional en materia de estándares, parámetros y procesos o procedimientos que dependen de los lineamientos de las políticas públicas del orden nacional y del derecho nacional o derecho interno que pueden exigir más, pero nunca menos. Los últimos lineamientos en esta materia publicados por la organización internacional son del año 2004.

Resulta interesante observar en este asunto del agua potable, como en la materialización de otros derechos fundamentales, la presencia de una serie de procesos de nuevo tipo en la función pública que implican una ampliación de su contenido. El ejercicio de funciones científicas, técnicas, que cumplen con parámetros regulados susceptibles de evaluación jurídica a través de indicadores, resulta interesante más aún cuando en este modo de los procesos confluyen actores públicos, como los institutos científicos de salud, y privados, como lo son los laboratorios.

Es amplio el espectro de situaciones y procesos a los cuales el FC debe aplicarse: en los eventos de catástrofes naturales, en los ciclos naturales, en la prestación técnica del servicio que incluye tratamientos de aguas, procesos de desinfección, control periódico de los parámetros de salud en la fuente, en la distribución, en el almacenamiento y en las fuentes superficiales y subterráneas. El factor calidad es de control de riesgo como lo es también el de disponibilidad.

Se trata de la salud y la seguridad públicas que se ha estructurado en el orden legal interno, como una labor preventiva frente a las amenazas o riesgos que hacen necesaria la rutinaria práctica de procedimientos periódicos de evaluación del carácter salubre del recurso.

El manejo de estos flujos de información, resultado de los procedimientos de análisis, permite también, como garantía, la canalización de la responsabilidad a que haya lugar ya sea de las autoridades como de los prestadores o de los sistemas técnicos y científicos de control. De otra parte, esa información es la base necesaria para la implementación de medidas de obligatorio cumplimiento y para la toma de decisiones en todo el ciclo de manejo y gestión del agua.

El Decreto 1575 de 2007 del Ministerio de la Protección Social, *por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano*, establece el fin del sistema y los actores sociales comprometidos en el cumplimiento de las obligaciones:

“Artículo 1°. Objeto y campo de aplicación. El objeto del presente decreto es establecer el sistema para la protección y control de la calidad del agua, con el fin de monitorear, prevenir y controlar los riesgos para la salud humana causados por el consumo, exceptuando el agua envasada.

“Aplica a todas las personas prestadoras que suministren o distribuyan agua para consumo humano, ya sea cruda o tratada, en todo el territorio nacional, independientemente del uso que de ella se haga para otras actividades económicas, a las direcciones territoriales de salud, autoridades ambientales y sanitarias y a los usuarios”.

El sistema normativo prevé una red de responsables que incluye al Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Superintendencia de Servicios Públicos Domicilia-

rios, Instituto Nacional de Salud, prestadores del servicio de suministro y/o distribución y usuarios. Requiere además de un sistema de coordinación intersectorial que se concreta en los Comités Regionales de Prevención y Atención de Desastres, a fin de proceder al cambio de la fuente abastecedora cuando se detecten condiciones de inviabilidad del líquido.

La OMS trabaja los marcos y planes de seguridad en cuanto al carácter salubre del recurso que presta el servicio y este aspecto se une a otro tan actual como visible: la prevención y atención de desastres.

Otras medidas de seguridad son los planes operacionales de contingencia, los análisis de vulnerabilidad, la declaratoria del estado de emergencia y vuelta a la normalidad, los sistemas de alarma y la aplicación de medidas sanitarias de seguridad.

El sistema trabaja con dos índices como instrumentos “básicos” para garantizar la calidad del agua para el consumo humano, así como con la elaboración de Mapas de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano y un Sistema de Información suministrado por terceros acerca de las sustancias potencialmente tóxicas:

“Artículo 12. Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para el Consumo Humano, IRCA. Es el grado de riesgo de ocurrencia de enfermedades relacionadas con el no cumplimiento de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua para consumo humano.

“Artículo 13. Índice de Riesgo Municipal por Abastecimiento de Agua para Consumo Humano, IRABAM. Es la ponderación de los factores de:

“1. Tratamiento y continuidad del servicio de los sistemas de acueducto, y

“2. Distribución del agua en el área de jurisdicción del municipio correspondiente, que pueden afectar indirectamente la calidad del agua para consumo humano y, por ende, la salud humana.

“Este índice tiene por objeto asociar el riesgo a la salud humana causado por los sistemas de abastecimiento y establecer los respectivos niveles de riesgo”.

Antes de continuar es importante anotar que siempre que se realicen diseños para un sistema de suministro de agua, en el estudio se deberán incluir los riesgos potenciales, naturales y provocados, mediante un análisis de vulnerabilidad relativo a la zona (artículo 29).

Sin lugar a dudas, el sistema atiende los dos primeros factores normativos del agua de acuerdo con la *Observación General No. 15 CUNDESC 2002*: disponibilidad y calidad. En cuanto a la accesibilidad, el tercer factor normativo requerido, el sistema establecido en el decreto garantiza la accesibilidad física en condiciones de seguridad y el acceso a la información.

Los procesos de control y vigilancia los establece el Capítulo V del decreto. Se trata básicamente de recolecciones de muestras que toman los prestadores del servicio, los reportes de autocontrol donde los resultados de las muestras se consignan en libros, los análisis de muestras de vigilancia que toman las autoridades sanitarias departamentales y distritales o el Instituto Nacional de Salud en los lugares y puntos de muestreo que se definirán en la Resolución reglamentaria de este decreto con la anuencia y por consenso con los prestadores para determinar el área de influencia.

La información resultante de los muestreos reportada al sistema es la base de elaboración de los índices de riesgo de la calidad y de riesgo de abastecimiento. Una observación se hace aquí necesaria, la garantía es técnica y se encuentra fundamentalmente en manos de la *Red de Laboratorios para el Control y Vigilancia de la Calidad de Agua* para consumo humano, que el INS coordinará conforme al artículo 7° del Decreto y también según un *Plan Interlaboratorio de Control de Calidad del Agua Potable*, PICCAP. Esto es independiente de la participación que los laboratorios del INS, de los departamentos y de los distritos, adelantan.

Las obligaciones de regulación y control del Estado en relación con las asignaciones del recurso para la provisión del servicio y uso del recurso, junto con las obligaciones de la distribución, suministro y almacenamiento de actores públicos y privados, abren un nicho de mercado a un sector de la tecnología: los laboratorios especializados pasan a participar y a competir en la función pública. Estos actores privados se obligan, en consecuencia, a permitir el libre acceso a las autoridades sanitarias de todos los niveles y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El artículo 27 del Decreto establece unos requisitos verdaderamente mínimos y formales, para la autorización de laboratorios que realizan análisis de agua para el consumo.

También, como en el anterior factor normativo, las condiciones de cumplimiento de los contenidos que el factor calidad -no negociable- en materia del acceso al agua potable, se exigen los mandatos regulatorios del orden internacional, a saber, la Observación General No. 15, que cuenta en Colombia, sin dudas,

con la información pública suficiente y necesaria para planificar y tomar medidas.

EVALUACIONES DE LA CALIDAD FCY LA PROVISIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE

La salubridad del agua se refiere a sus condiciones físicas, químicas y microbiológicas y a la ausencia de radiactividad, entre otros. El modo de la regulación es negativo, es decir, que la inexistencia de parámetros físicos, químicos y bacteriológicos es lo que determina su potabilidad.

Como se anotó anteriormente, el control preventivo parte del sistema de toma de muestras y análisis técnico científico en laboratorios de la red autorizada por el SIVICAP-INS, constituido en el Decreto 1575 de 2007, norma esta que dispuso en sus artículos 3°, 8°, 9° y 14, que los ministerios de Protección Social y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en el término de un mes deberían proceder a la regulación necesaria y a la definición de los contenidos científico técnicos del sistema estructural de recolección y análisis de muestras de agua, para el control de la calidad del recurso suministrado.

La Resolución 2115 de 2007, proferida por el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, define la regulación *por medio de la cual se señalan las características, instrumentos básicos y frecuencias del sistema de control y vigilancia para la calidad del agua para el consumo humano*.

Según el Decreto, el Sistema se apoya en las muestras de laboratorio y según la Resolución el contenido de las muestras debe atender

los ítems de los factores normativos señalados en la Observación General No. 15 de 2002.

Como quiera que el carácter científico técnico de la regulación contenida en la Resolución 2115/2007 resulta particularmente difícil en su estructura y lectura, en aras de una comprensión somera de sus contenidos, resulta de suma utilidad la facilitación de instrumentos de diagnóstico que sobre este instrumento han realizado organismos de protección y defensa de los derechos humanos en el país y organismos técnico ambientales.

La Defensoría del Pueblo de Colombia en uno de sus informes del proyecto *Análisis de las Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos*, concretamente el *Diagnóstico de la calidad del agua para consumo humano año 2009*, comenta y grafica el comportamiento del Sistema de Información y Vigilancia de la Calidad del Agua Potable, SIVICAP -que administra el Instituto Nacional de Salud- a partir del II semestre del 2007 hasta el I semestre del 2009 y se realiza un análisis del Índice de Riesgo de la Calidad para Consumo Humano, IRCA.

El trabajo se realizó con base en la información suministrada por el INS, entidad que obtiene los resultados de las muestras de agua practicadas en el nivel municipal reportadas al SIVICAP y con base en los datos contenidos en esa información diagnóstica qué tan cerca o qué tan lejos están las muestras de calidad del agua nacionalmente exigida de las pretensiones u objetivos de la normativa nacional.

Por períodos semestrales se examinaron las muestras semanales de agua de dos tipos: agua tratada o sometida a los procesos necesarios para llevarla a condiciones potables, y agua

cruda, que es aquella no sometida a proceso alguno de potabilización.

Las muestras de agua se sometieron al examen de los parámetros físicos, químicos y microbiológicos: entendiendo por parámetros aspectos o elementos “*que por su presencia pueden generar enfermedades en los seres humanos*”.

No todas las enfermedades o afectaciones a la salud son consecuencia de la presencia de los parámetros, comentó el documento, y agregó que: “...*la insuficiencia en la cobertura del servicio y el abastecimiento y almacenamiento en condiciones deficientes o inadecuadas también pueden causar enfermedades*”.

Los parámetros físicos se refieren a la turbiedad, color, pH y presencia de cloro residual. Los parámetros químicos se refieren a alcalinidad, dureza, hierro, cloruro, sulfatos, nitratos y nitritos y coagulante residual. Y los parámetros microbiológicos hacen referencia a los coliformes y E.Coli.

Las enfermedades, mencionadas como resultantes por el estudio, son las siguientes: dengue (infección causada por mosquito), malaria (causada por mosquito), fiebre tifoidea y paratifoidea (infecciones bacterianas por heces y orina de personas infectadas), hepatitis A (enfermedad infecciosa producida por virus en aguas contaminadas), leptospirosis (causada por contacto directo con la orina de animales infectados).

Por su parte, el INS con base en las muestras calcula el IRCA y los niveles de riesgo que son cinco: sin riesgo, riesgo bajo, riesgo medio, riesgo alto e inviable sanitariamente.

Son de resaltar algunos datos destacados por la Defensoría en el 2009: según el IRCA de 2009 solo 24 municipios reportaron agua

inviabile sanitariamente; en los cinco semestres el número de municipios que reportó agua sin riesgo subió de modo constante; en los parámetros químicos el examen a nivel nacional dio como resultado que regularmente aparece el cloro residual en el 42% de las muestras registradas; de los parámetros microbiológicos el examen a nivel nacional dio como resultado que regularmente aparecen los coliformes totales y el E.Coli, asunto que tiene como causa el que solamente el 15% del agua residual reciba tratamiento antes de ser vertida a la fuente natural, proceso que contamina los cauces de ríos y quebradas, las lagunas y pozos subterráneos; los riesgos afectan de modo directo: alimentación, hidratación, aseo; de los parámetros físicos el examen a nivel nacional dio como resultado presencia de turbiedad, así que a nivel nacional la Defensoría señala al respecto que los parámetros con mayor riesgo para la salud en Colombia son: turbiedad, cloro residual libre, coliformes totales y E. Coli. Los tres parámetros comentados aparecen incumplidos por cuatro departamentos: Boyacá, Huila, Caldas, Nariño; la presencia de los parámetros que afectan la salud pública en Colombia en mayor grado se presenta así, por número de municipios: físico turbiedad: 309 municipios; químicos cloro: 493 municipios; microbiológicos coliformes: 502 municipios: los 99 municipios que se encuentran en nivel de bajo riesgo para la salud, incumplen con los parámetros de mayor riesgo para la salud, coliformes totales, E.Coli y cloro residual; solo 26 municipios distribuyeron agua sin riesgo para la salud.

En materia de georreferenciación el estudio concluye que “Colombia se caracteriza por

regiones bastante heterogéneas en el estado de la calidad del agua que se distribuye para consumo humano. En la región de la Orinoquia-Amazonia se presentó un alto número de municipios con agua inviable sanitariamente. Gran parte de la región Caribe sobresale por estar en un nivel alto de riesgo de calidad de agua, mientras que departamentos como Vichada y Caquetá se caracterizaron por ubicarse en la categoría media. De otro lado, se distribuye agua potable sin riesgo en gran parte de Antioquia, Bogotá D.C., las zonas del Valle del Cauca, Quindío y Atlántico. Departamentos como Amazonas, Chocó y Guanía no suministraron información”.

En el *Diagnóstico del cumplimiento del derecho humano al agua en Colombia 2009*, la Defensoría señala en las consideraciones del componente calidad, la malaria vivax y el dengue como las enfermedades más recurrentes en Colombia y anota que: “...alrededor del 80% de las enfermedades relacionadas con el agua se deben a inadecuadas condiciones de sanidad por su estancamiento y su inadecuado almacenamiento que favorecen la proliferación de los mosquitos causantes de estas dos enfermedades”.

El Estudio Nacional del Agua (IDEAM, 2010), al comentar las restricciones de uso por calidad, hace una muy concreta afirmación respecto de la interrelación o interdependencia de los factores normativos: “La calidad del agua es un factor que limita la disponibilidad de este recurso y restringe el rango de posibles usos”. Es por ello que la contaminación de los cauces y la destrucción y afectación de las fuentes y los ecosistemas que la generan y contienen, debe ser objeto de múltiples acciones que redundan en disponibilidad. El IDEAM anuncia que realiza estudios acerca de la contaminación o

deterioro de la calidad, entre otros, como factor de reducción de la oferta e indicadores de restricción para sus diversos usos.

Por último, no sobra reiterar que la contaminación de las fuentes y los cauces, la infraestructura de la cobertura del suministro, la realización apropiada de los tratamientos, las condiciones de la distribución, las condiciones del almacenamiento, conforman el ciclo de vigilancia y control de la calidad del agua para consumo humano a fin de garantizar seguridad pública en materia de salud.

FACTOR NORMATIVO DE ACCESIBILIDAD

La Observación General No.15, define los contenidos del tercer factor normativo del acceso al agua potable en los siguientes términos:

“c) La accesibilidad. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

“i) Accesibilidad física. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.

“ii) Accesibilidad económica. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.

“iii) No discriminación. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

“iv) Acceso a la información. La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua”.

La accesibilidad plantea una gama de relaciones usuario, consumidor, cliente versus el servicio y el prestador, que da lugar a interesantes y responsables discusiones acerca del bien público, el bien esencial y el derecho fundamental, según sea el modelo de prestación del servicio que el Estado decida.

La aspiración social y estatal debe ser universal en materia de cobertura del servicio, como quiera que el agua potable es un bien esencial, esto es, un bien de cuyo uso nadie puede ser excluido. Debe cubrir tanto el sector urbano como el sector rural. Las condiciones de pobreza no pueden ser limitantes o excluyentes del acceso, por cuanto se trata de factores no negociables para la materialización de un derecho humano reconocido en el año 2010 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Colombia cuenta, a manera de ejemplo, con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que garantiza la relación de comunicación y defensa al usuario, sistema con

instrumentos que desarrollan la accesibilidad a la información, a saber:

- Artículo 23. Decreto 1575 de 2007. Libre acceso para la vigilancia de las autoridades a los sistemas de suministro, a los libros y a los inmuebles de los prestadores.
- Artículo 25. Decreto 1575 de 2007. Sistema único de Información de los Servicios Públicos, SUI.
- Artículo 26. Decreto 1575 de 2007. Informe Nacional de la Calidad del Agua, INS.

La información, conocimiento y comprensión de los contenidos y alcances de los tres factores normativos, constituyen un primer paso en la posibilidad del ejercicio de participación democrática en las decisiones políticas, administrativas y legislativas, así como en las regulaciones que respecto del derecho se adopten en el ámbito nacional y en el curso de la negociación de los acuerdos comerciales internacionales que incluyan los servicios como un asunto esencial en las transacciones bilaterales, regionales o multilaterales.

Colombia cuenta con un marco regulatorio acorde con las pautas internacionales para hacer seguimiento a la información de base necesaria acerca de los tres factores normativos de disponibilidad, calidad y accesibilidad que permiten contar con una plataforma para la toma de decisiones de política pública, de acciones legislativas y de participación comunitaria y ciudadana individual. La labor de defensa, sistematización de la información y divulgación acerca del derecho humano al agua, por parte de la Defensoría, es impecable.

La Declaración del Milenio de la ONU que incluye, entre sus objetivos, la sostenibilidad ambiental y como meta de este objetivo, el acceso al agua potable, entre otros, conduce a estudiar cómo se desarrollan, en el derecho interno, las pautas del derecho internacional para alcanzar los mínimos que una vida digna individual y una situación de bienestar social general merecen, como garantes de las posibilidades reales de desarrollo a las cuales la conciencia universal aspira. No faltan, pues, plataformas teórico legislativas ni de control en el orden nacional, ni fundamentos normativos y de *ius cogens* en el orden internacional para dar contenido al derecho al acceso al agua potable.

BIBLIOGRAFÍA

- Declaración Universal de Derechos Humanos, Resolución de la Asamblea General de la ONU 217 A (III) diciembre 10 de 1948.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General de Naciones Unidas Resolución 2200 A (XXI) diciembre 16 de 1966.
- Ley 142 de 1994 *por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*, julio 11, Congreso de Colombia.
- Resolución Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas A/RES/54/254 *por la cual se designa el quincuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General* “Asamblea General dedicada al Milenio”, 23 de mayo de 2000.
- Resolución A/55/L.2 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas sobre la Declaración del Milenio 13 de septiembre de 2000.

- Observación General No. 15 *El derecho al agua* (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, CNUDESC, Ginebra, 11 -29 de noviembre de 2002.
- Guías de la OMS para la calidad del agua potable, Organización Mundial de la Salud (*Guidelines for Drinking-water Quality*), tercera edición, 2004.
- Decreto 1575 de 2007 del Ministerio de Protección Social, *por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano*.
- Resolución 2115 de 2007 del Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, define la regulación *Por medio de la cual se señalan las características, instrumentos básicos y frecuencias del sistema de control y vigilancia para la calidad del agua para el consumo humano*.
- Defensoría del Pueblo de Colombia. (2005). *El derecho humano al agua: en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*.
- Defensoría del Pueblo de Colombia. *Diagnóstico de la calidad del Agua para consumo humano año 2009*.
- Defensoría del Pueblo de Colombia. (2009). *Clasificación municipal de la provisión de agua en Colombia*.
- Defensoría del Pueblo de Colombia. (2009). *Diagnóstico del cumplimiento del derecho humano al agua*.
- Resolución A/64 la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el derecho humano al agua y el saneamiento, de 26 de julio de 2010.
- IDEAM. (2011). *Estudio Nacional del Agua ENA 2010*, abril.

La Declaración del Milenio: ¿Un instrumento normativo exigible?*

Eric Tremolada Álvarez

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

Correo electrónico: eric.tremolada@uexternado.edu.co

Un nutrido número de jefes de Estado y gobierno reunidos en la Sede de Naciones Unidas en Nueva York del 6 al 8 de septiembre del año 2000, reafirmaron su fe en la Organización y en su Carta como pilares indispensables para un mundo más pacífico, próspero y justo; ratificación que se tradujo en una Declaración que en modalidad de resolución fue aprobada por la Asamblea General¹. Así, se le dio vida a la Declaración del Milenio, instrumento que en poco más de una década, la mayoría de actores –incluidos sujetos del ordenamiento internacional– siguen, citan e incluso se sienten obligados con sus metas. Este comportamiento, en el que principalmente asume un rol protagónico el Estado, bien podría interpretarse como un reconocimiento del consentimiento estatal expresado, sea al momento de crear el instrumento o al ejecutarlo.

El consentimiento de los sujetos en el ordenamiento internacional es el principio esencial en la formación del derecho internacional² y de ahí que éstos –en particular los estados– se sienten obligados precisamente por las normas que han consentido. Sin embargo, los mismos estados durante lustros vienen acudiendo a categorías normativas abstractas, donde el consentimiento está ausente, integrando valores demandados que difícilmente se podrían exigir. Nos referimos a aquellas normativas atenuadas o intermedias que no brindan una estructura jurídica cierta que refleje los cambios de la estructura social.

Los rasgos más reveladores de la efectividad legal de un sistema jurídico se evidencian con su aptitud o ineptitud para continuar creando o adaptando normas que reflejen los cambios necesarios y demandas de la sociedad

¹ Naciones Unidas, Asamblea General, A/RES/55/2.

² Ver Remiro Brotons, A. y otros. (1997). *Derecho internacional*, Madrid, McGraw-Hill, Madrid, p. 175.

en la que opera³. Si el derecho internacional es el conjunto de normas jurídicas que, en un momento dado, regulan las relaciones, derechos y obligaciones de los miembros de una sociedad internacional ¿por qué los miembros de esta optan, por las categorías abstractas? acaso ¿por el temor a integrar valores demandados de manera exigible?, ¿a qué categoría pertenece la Declaración del Milenio?

Para responder los interrogantes planteados, acudiré a un estudio anterior⁴, en el que recordamos el proceso de creación, modificación y extinción de las obligaciones internacionales, para confrontarlo con este prolífico derecho atenuado, intermedio, algo abstracto que en la literatura jurídica hispana conocemos como derecho programático, pre-derecho o derecho blando⁵, que nos permitirá categorizar la Declaración del Milenio y resolver la inquietud sobre su exigibilidad⁶.

Usualmente, sin mayor reflexión, se acude al artículo 38 del Estatuto de la Corte Inter-

nacional de Justicia, donde presuntamente se sitúa el cerrado catálogo de fuentes formales del derecho internacional. No obstante, con el auxilio del profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez, explicaremos esta confusión habitual en el derecho internacional, donde se olvida que el Estatuto de la Corte es un texto procesal cuyo objeto no es otro que señalar, como alude el numeral 1º del citado artículo, que la función de la Corte “es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas” aplicando “las convenciones internacionales (...)”, la costumbre internacional (...)” y/o “los principios generales de derecho (...)” y, como medio auxiliar, “las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas (...)” ocupación que obedece al marco de Competencia de la Corte, no olvidemos que es así como se titula el capítulo II del Estatuto en el cual está situado el artículo 38 mencionado⁷.

En otras palabras, dado el carácter horizontal y descentralizado de la sociedad interna-

³ Danilenko G.M. (1993). *Law-making in the international community*, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, p. 1.

⁴ ¿Normas atípicas en el ordenamiento internacional? En Tremolada, E. (2005). *Vicisitudes del derecho internacional*, Bogotá, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 17-32 [Colección PRETEXTOS, No. 26].

⁵ Las denominaciones de derecho programático, pre-derecho o derecho blando las recogemos de Sobrino Heredia J.M. y Abad Castelos, M. (2001). “Reflexiones sobre la formación del derecho internacional en un escenario mudable”, en *Anuario de Derecho Internacional*, xvii, Pamplona, Publicaciones de la Universidad de Navarra, p. 206.

⁶ Los académicos no hispanos, cuando describen reglas de conducta que no pueden ser fácilmente adecuadas al ortodoxo ordenamiento internacional, las denominan como *soft law*. Véase: Baxter, R. (1980). “International law in her infinite variety”, I.C.L.Q., pp. 549-566; Dupuy R. J. (1975). “Droit déclaratoire el droit programmatore. De la coutume sauvage a la soft law”, en *L'elaboration du droit international public*, Colloque de Toulouse, Société Francaise pour le droit international, Paris, pp. 132-148; Ida, R. (1991). “Formation des normes internationales dans un monde en mutation - critique de la notion de soft law”, en Virally, M. Paris, pp. 333-347; Tammes, A. J. P. (1983). *Soft law. Essays on international and comparative law in honour of Judge Erades*, The Hague, pp. 187 y ss.; Zemanek K. (1998). “Is the term soft law convenient?”, en Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenvelderm, Kluwer, 1998, pp. 843-862.

⁷ Luis Ignacio Sánchez Rodríguez, catedrático de derecho internacional público de la Universidad Complutense

cional cómo podría existir un sistema de fuentes cuando no se encuentra ningún poder internacional dotado de competencias para definirlas. En el ordenamiento jurídico internacional, el derecho es creado y aplicado por sus sujetos. Como consecuencia de lo anterior, no podemos caer en la confusión que nos surge del derecho interno de los estados, pues la denominación de fuentes va irremisiblemente acompañada de una ordenación jerarquizada de las mismas, de modo tal que cualquier conflicto de normas tiene *a priori* una respuesta preestablecida por el mismo sistema; carece por tanto de sentido argumentar sobre la primacía de las mal llamadas fuentes del derecho internacional. La Corte Internacional de Justicia al resolver el asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua lo advierte así, cuando precisa que dos normas provenientes de dos diferentes mecanismos de creación del derecho internacional —convencional y consuetudinario— pueden presentarse idénticas por su contenido aun guardando una existencia distinta y unas condiciones autónomas de aplicabilidad⁸. Así, la relación del derecho convencional y consuetudinario no es de naturaleza jerárquica, sino

que se sitúa en otros parámetros de solución vinculados al consentimiento estatal.

Por su parte, revisando el artículo 53 de la Convención de Viena del 23 de mayo de 1969 sobre Derecho de los Tratados, podemos afirmar que las normas internacionales de *ius cogens* no están situadas en una posición de superioridad jerárquica sobre las restantes normas, sencillamente las normas imperativas del derecho internacional general gozan de una fuerza de resistencia que impide, al punto de considerarlas nulas, las normas convencionales que le sean contrarias y solo cabrían normas contrarias posteriores que gocen del carácter imperativo, es decir, aceptada y reconocida por la comunidad internacional en su conjunto⁹.

Si bien las principales formas de elaboración y manifestación de derechos y de obligaciones, siguen girando en torno de las normas consuetudinarias y convencionales, el orden internacional actual no constituye un sistema cerrado en el que existe un número determinado y limitado de modos de creación de normas jurídicas, los miembros de la comunidad internacional pueden acordar nuevas fórmulas de creación del derecho de gentes¹⁰.

de Madrid, presentó una magistral ponencia titulada “La apoteosis del consentimiento: de la noción de fuentes a los procesos de creación de derechos y obligaciones internacionales”, en el xxii Congreso del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, celebrado en San Salvador del 8 al 13 de septiembre de 2002, que permite superar la simplificadora noción de fuentes del derecho internacional que hasta hace muy poco persistía en la literatura jurídica.

⁸ C.I.J. Recueil 1986, pars. 178 y 179, pp. 95 y 96.

⁹ Para los efectos de la Convención citada, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

¹⁰ Barberis J. A. (1994). *Formación del derecho internacional*, Buenos Aires, Editorial Ábaco Rodolfo de Palma, p. 257.

Las relaciones entre los elementos material (*usus*) y el psicológico o espiritual (*opinio iuris*) de la costumbre siempre gozaron de una merecida atención doctrinal, pero sin el ánimo de volver a discusiones clásicas es conveniente resaltar ciertas modificaciones del proceso consuetudinario. Antiguamente la práctica se iniciaba sin que existiera una conciencia de obligación alguna por los estados, un número considerable de estos eran inconscientes de las pautas de índole regional o local que se iban gestando, hoy por el contrario es prácticamente ineludible el conocimiento de las costumbres, aunque sean ajenas. Es decir, el elemento material presente se adapta a una aspiración normativa de la comunidad internacional, fundamentalmente en aquellos casos en que la convicción estatal ha sido declarada en un foro universal¹¹. En realidad, el origen de esta mutación, viene ligado al advenimiento de la sociedad de la información, y desde ese entonces, se viene hablando de la posibilidad de una costumbre instantánea lo que replantearía incluso la pertinencia de la denominación que le damos a este proceso de creación de obligaciones¹².

El acuerdo internacional como manifestación de voluntades concordantes imputables a dos o más sujetos, puede crear, modificar o extinguir obligaciones y derechos para las partes. Estos pueden ser verbales, incluso tácitos, producto de una manifestación oral o de una conjugación de actos, comportamientos e incluso omisiones. Encontramos un histórico ejemplo en el pronunciamiento de la Corte de La Haya cuando estimó que la declaración verbal del ministro de relaciones exteriores de Noruega en su respuesta a una petición del embajador de Dinamarca, hecha a nombre de su gobierno y en asunto de su competencia, obligaba a Noruega a no impugnar la soberanía danesa sobre Groenlandia¹³.

A su vez el acuerdo puede ser por escrito, si es imputable a dos o más sujetos del ordenamiento internacional y origina derechos y obligaciones en este mismo orden, cualquiera sea la denominación que reciba, será un tratado¹⁴. En el evento en que no se dé esta triple exigencia, si no se generan efectos jurídicos, independientemente de que todas las partes sean sujetos de derecho internacional, estare-

¹¹ Sobrino Heredia, J. M. y Abad Castelos, M. *Reflexiones sobre la formación del derecho internacional en un escenario mudable*, Op. cit., p. 200.

¹² Cheng, B. (1983). "Custom: The future of general State practice in a divided world", R. St. Macdonald y Johnston D.M. (eds.). *The structure and process of international law*, The Hague, pp. 513-554.

¹³ Estatuto jurídico de la Groenlandia Oriental (Dinamarca c. Noruega), sentencia de 5 de abril de 1933, CPJI, serie A/B, núm. 53 (1933).

¹⁴ Términos como convenciones, convenios, acuerdos, cartas, actas, pactos, protocolos, estatutos, arreglos, ajustes, *modus vivendi*, concordatos, memorandos, canjes de notas, minutas, declaraciones, comunicados, programas de acción conjunta y todos los que libremente elijan los negociadores son tratados, siempre que se den las exigencias enunciadas. Ver al respecto a A. Remiro Brotons y otros. *Derecho internacional*, Op. cit., pp. 182- 188.

mos frente a un acuerdo no normativo¹⁵. Por el contrario, si se generan derechos y obligaciones y una de las partes no es sujeto de derecho internacional, o siendo todas las partes sujetos de derecho internacional que pactan someter los efectos jurídicos al derecho interno, estaremos frente a un contrato.

Por su parte, el reconocimiento de efectos jurídicos a los actos unilaterales tiene su fundamento en el principio de buena fe, esencial a todos los órdenes, pero dadas sus características, indispensable en el internacional. Terreno delicado, toda vez que la relevancia obligacional del acto unilateral, llega a limitar la libertad de acción de los sujetos a los que se les imputa, incluso frente a su marco constitucional, y puede ser objeto, según la sensibilidad del intérprete, de diversas calificaciones.

Ahora bien, la Corte Internacional de Justicia, al estudiar los asuntos de los ensayos nucleares y el de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, precisó que para la existencia de un acto unilateral autónomo es necesario verificar si se determinó o no un destinatario concreto, y que para ello debe examinarse con atención la intención genérica o específica del autor del acto¹⁶.

No solo de una declaración expresa o implícita del representante de un sujeto obtene-

mos relevancia jurídica, sino que un comportamiento omisivo (pasividad, silencio) puede ser interpretado como aquiescencia, que en últimas no es cosa distinta a una manifestación tácita del consentimiento. Existe en materia de actos unilaterales una figura denominada *estoppel*, derivada del comportamiento de un Estado que genera expectativas legítimas en otro, al generar una aquiescencia manifiesta que posteriormente no podría revertirse, lo contrario sería perjudicar a quienes actuaron de buena fe en virtud de ese comportamiento¹⁷.

También se pueden crear derechos y obligaciones internacionales a través de actos internos de organizaciones internacionales. Todas las organizaciones tienen la facultad de expresar, mediante determinados actos de sus órganos, una voluntad propia, jurídicamente distinta a la de los estados miembros, se trata de actos propios en el marco de la cooperación internacional institucionalizada. La obligatoriedad del acto deriva del consentimiento manifestado expresamente por el Estado miembro en el momento de aceptación del tratado constitutivo, este es el caso de las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de acuerdo con la previsión del artículo 25 de la Carta. En este sentido evidenciaremos un importante número de ejemplos en los proce-

¹⁵ Ver, Remiro Brotons A. (1990). "De los tratados a los acuerdos no normativos", en Ministerio de Asuntos Exteriores. *La celebración de tratados internacionales por España, problemas actuales*, Madrid, pp. 23-48.

¹⁶ Ver C.I.J. Recueil 1974, pars. 43 y 46, pp. 267 y 268; C.I.J. Recueil 1986, pars 39, 40 y 261, pp. 573-574 y 132.

¹⁷ Ver, Jiménez García, F. (2002). *Los comportamientos recíprocos en derecho internacional. A propósito de la aquiescencia, el estoppel y la confianza legítima*, Madrid, pp. 100 y ss., 153 y ss., 233 y ss., este autor ofrece un análisis exhaustivo de ambos principios, apoyándose tanto en la jurisprudencia como la doctrina internacional.

sos regionales y subregionales de integración donde los órganos que desarrollan los fines del Acuerdo producen obligaciones secundarias o derivadas con fundamento en los poderes normativos que han sido atribuidos en forma explícita por los estados¹⁸. Incluso en estos procesos, se pueden evidenciar actos generadores de derechos sin previsión constitutiva con base en la teoría de los poderes implícitos¹⁹.

Todo este recorrido por las modalidades formales que crean, modifican y/o extinguen obligaciones internacionales, nos permite aseverar, que el elemento clave, material y vertebrador de la formación del derecho es el consentimiento independientemente que se manifieste en forma consuetudinaria, convencional, a través de un acto unilateral o de un organismo internacional. Es decir, no solo no se trata de un catálogo cerrado de fuentes, sino que éste es adjetivo a la determinación de la existencia o inexistencia del consentimiento.

Los desafíos permanentes de la sociedad internacional presionan a los sujetos primarios del derecho internacional demandando una institucionalización, sin embargo, con mu-

cha frecuencia, reaccionan con instrumentos normativos de carácter intermedio y atenuado que no alcanza juridicidad plena en últimas, por la actitud de los estados generadores de las mismas²⁰. Con el auxilio del estudio de la profesora Ángeles Mazuelo sobre el *soft law*, clasificaremos estas normativas como instrumentos jurídicamente vinculantes, pero con juridicidad cuestionada e instrumentos heterogéneos no vinculantes, pero con relevancia jurídica²¹.

Dentro de los primeros tenemos, por un lado, a los tratados que de su contenido no es fácil establecer derechos y obligaciones, sea por que se limitan a establecer marcos programáticos y/o porque se adoptaron con terminología imprecisa. Por el otro, los tratados que confieren un amplio margen de discrecionalidad en el cumplimiento de las obligaciones asumidas.

Respecto de los instrumentos heterogéneos no vinculantes, pero con relevancia jurídica, tenemos los acuerdos no normativos y las resoluciones no obligatorias de organizaciones internacionales. Dentro de los acuerdos no normativos identificaremos unos de carácter

¹⁸ El carácter vinculante de los reglamentos, directivas y decisiones comunitarias, en el caso de la Unión Europea, tiene previsión en lo observado en el artículo 249 del que era el tratado constitutivo de la Comunidad Europea, hoy Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea. De forma análoga, se evidencia la misma obligatoriedad en las decisiones y resoluciones andinas de conformidad con los artículos 2 y 3 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y artículos 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena.

¹⁹ Quindimil López, J. A. (2006). *Instituciones y derecho de la Comunidad Andina*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 181.

²⁰ Sobrino Heredia, J. M. y Abad Castelos, M. (2001). "Reflexiones sobre la formación del derecho internacional en un escenario mudable", en *Anuario de Derecho Internacional*, xvii, Pamplona, Publicaciones de la Universidad de Navarra, pp. 195-236.

²¹ Mazuelos Bellido, A. (2004). "Soft Law: ¿Mucho ruido y pocas nueces?" *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 8, www.reei.org

interestatal que no vinculan jurídicamente, no generan responsabilidad internacional y que su relevancia jurídica esté ligada a la buena fe de los sujetos y al principio de *estoppel*. En palabras de Remiro Brotons, “si el tratado es un matrimonio el acuerdo no normativo es unión de hecho” a “textos políticos, controles políticos”²². Cabe resaltar que estos acuerdos no normativos, cuentan con numerosos apelativos doctrinales como pactos entre caballeros o *gentlemen’s agreements*, acuerdos de facto, acuerdos informales, *non-binding agreements* o *actes concertés non conventionnels*, denominaciones no todas afortunadas, que como nos lo recuerda Mazuelos hay que usar con cautela²³. Como acuerdos no normativos y no estatales, identificaremos a aquellos fenómenos auto-normativos y códigos de conducta que suscriben organizaciones no gubernamentales, multinacionales y otros actores, sea a instancia propia o de los estados.

Por último, las resoluciones no obligatorias de organizaciones internacionales como instrumento heterogéneo no vinculante, pero con relevancia jurídica, son aquellos actos que promueven la práctica estatal en determinada dirección, que se entienden como una actividad normativa indirecta con un marcado carácter exhortativo hacia el logro de los objetivos de la organización. Independientemente que hayan sido largamente negociados, que se

haya cuidado su redacción, no generan por sí mismos obligación. Entre un inmenso número de ejemplos, este es el caso de la Declaración del Milenio, instrumento cargado de valores, principios, objetivos, acuerdos, peticiones y recomendaciones que reafirman la fe en las Naciones Unidas y en su Carta.

Todos estos instrumentos normativos de carácter intermedio y atenuado que no alcanza juridicidad plena que hemos descrito, sumadas a las declaraciones conjuntas de jefes de Estado y de gobierno, ministros de relaciones exteriores pretenden atender las demandas de la sociedad internacional. Son signos de acción exterior de los estados válidos que, de alguna manera, satisfacen los objetivos demandados, no obstante, no son suficientes por su ambivalencia entre lo político y lo jurídico.

El debate se torna más complejo, cuando estos instrumentos normativos blandos, se aproximan a una genuina expresión de *opinio iuris*, por lo menos desde el punto de vista formal, pensemos en la intervención estatal en determinadas conferencias o foros internacionales, en las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas y los compromisos en materias económicas y de medio ambiente²⁴.

Los votos favorables de los estados en una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, como la que recoge la Declaración del Milenio, constituyen precedentes (*usus*) que

²² A. Remiro Brotons y otros. *Derecho internacional*, Op.cit., pp. 186-188.

²³ Mazuelos Bellido, A. *Soft law: ¿mucho ruido y pocas nueces?* Op. cit., pp. 19-21.

²⁴ Sobrino Heredia, J.M. y Abad Castelos, M. *Reflexiones sobre la formación del derecho internacional en un escenario mudable*, Op. cit., p. 203.

contribuyen a la formación de norma consuetudinaria, y un amplio y sólido apoyo a los principios y normas jurídicas enunciadas en la resolución, mejoraría la expectativa de la formación de la norma, gracias a la rápida síntesis del sentimiento de obligatoriedad (*opinio iuris*) de los miembros de la sociedad internacional, no obstante, los actos estatales materiales posteriores a la resolución, son imprescindibles para que se confirme el derecho. Las resoluciones de la Asamblea pueden ser prueba y/o coadyudar a la formación de los elementos de la costumbre, en su defecto este asentimiento general mantiene un valor programático del derecho en vías de formación²⁵.

Sin embargo, no debemos olvidar que la Declaración del Milenio, como cualquier otra resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, es el producto de la voluntad de la organización, que como sujeto de derecho internacional, ejercita sus competencias, de acuerdo con el procedimiento establecido y con el conocimiento previo de sus efectos. De ahí que el contenido de la Declaración sea eminentemente exhortativo, toda vez que el efecto de las decisiones que adopte la Asamblea General, a diferencia de las del Consejo de

Seguridad, no es obligatorio, es una mera recomendación²⁶. Así, se colige, que estamos frente a un instrumento normativo no vinculante.

En todo caso, Zemanek nos hace caer en la cuenta que tanto las normas blandas (*soft*) como el derecho (*hard*) se dejan de cumplir cuando cambian los valores sociales de los sujetos. Es decir, si bien en principio todo instrumento normativo obligatorio o no, intenta responder a las necesidades de la sociedad, dejarán de cumplirse en el momento en que ya no se acomodan a estos intereses²⁷.

Sin embargo, cosa muy distinta es su exigibilidad, pues estos instrumentos normativos que pretenden incidir sobre conductas de los sujetos y actores internacionales, y que no podemos ajustar a las modalidades formales de creación de obligaciones, no generan responsabilidad internacional y, por consiguiente, no se pueden reclamar. Es precisamente su no exigibilidad la que lleva a los sujetos del ordenamiento internacional a optar por esta modalidad. De ahí que Korhonen, considere al *soft law* como un elemento contaminador y evaporizador del derecho internacional²⁸, y Klabbbers, llegue a considerarlo como una cortina de humo que los políticos y burócratas han

²⁵ Ver Remiro Brotons, A. y otros. *Derecho internacional*, Op. cit., pp. 345-350, quienes explican el alcance de las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas como instrumento de codificación y desarrollo progresivo.

²⁶ Los miembros de las Naciones Unidas convinieron en aceptar y cumplir, exclusivamente, las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con el artículo 25 de la Carta. Por su parte, las competencias de la Asamblea General más allá de sus roles en materia de cooperación y respecto del Consejo Económico y Social se centran en hacer estudios y recomendaciones. Véase el capítulo VI de la Carta.

²⁷ Zemanek, K. *Is the term soft law convenient?*, Op. cit., pp. 843-862.

²⁸ Ver Korhonen, O. (1996). "Liberalism and international law: A centre projecting a periphery", en *Nordic Journal of International Law*, pp. 481-532.

encontrado para hacer peligrar las tradicionales reglas del derecho²⁹. A nuestro entender estos instrumentos normativos, que en otra ocasión denominamos norma atípica, son una legítima opción de los sujetos de derecho internacional, se forman, en la mayoría de los casos, con el propósito de serles fieles mientras perduren las circunstancias que libremente los condujeron a consentirlos por fuera de las modalidades formales o como producto de la voluntad de una organización internacional. La observancia de estas no se fundamenta en la obligatoriedad

sino en la virtud de traducir intereses comunes, recíprocos o complementarios³⁰.

En suma, el *soft law* en general³¹ y la Declaración del Milenio como ejemplo de instrumento heterogéneo, genera expectativas en las relaciones internacionales, no procede de una modalidad formal de creación de obligaciones, carece de fuerza vinculante y tiene cierta proximidad con el derecho al producir efectos jurídicos blandos. Su juridicidad está ligada a la buena fe de los sujetos y actores internacionales y al principio de *estoppel*, pero no es exigible.

²⁹ Ver klabbers J. (1998). "The undesirability of soft law", en *Nordic Journal of International Law*, vol. 67, pp. 381-391, quien explica como llega a la conclusión de los efectos indeseables del *soft law*, pese a que hace unos años solo calificaba esta noción de redundante.

³⁰ Tremolada, E. *Vicisitudes del derecho internacional*, Op. cit., pp. 29 y 30.

³¹ Ver el amplio rango de significados y características del *soft law* en: Boyle, A. E. (1999). "Some reflections on the relationship of treaties and soft law", I.C.Q.L., october, pp. 901-913; y Thürer, D. (1985). "Soft law -eine neue form von volkerrecht?", 104I Zeitschrift für Schweizer Recht, pp. 429-453.

La Declaración del Milenio.

Naturaleza, principios y valores*

Germán Ramírez Bulla

Profesor de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la

Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: german.ramirez@uexternado.edu.co

La “Declaración del Milenio” adoptada mediante la Resolución A/RES/55/2 de 8 de septiembre de 2000, en la llamada “Cumbre del Milenio”, celebrada por iniciativa del entonces secretario general de las Naciones Unidas Kofi A. Annan, a la que asistieron 147 jefes de Estado y de Gobierno y representantes de 189 estados miembros de la ONU, constituye la culminación de un proceso, no planificado puntualmente en el siglo pasado; pero definitivamente influido por la propia Carta y una serie de resoluciones que la desarrollan o implementan mecanismos para su cumplimiento. Tal situación conduce necesariamente a tener en cuenta fuentes de derecho positivo y pronunciamientos que comprometen a los estados política y moralmente, además de recordar obligaciones jurídicamente vinculantes.

Abordar el reconocimiento de los derechos y deberes de las personas y de los estados;

la realidad del subdesarrollo, la situación que se vivía en la posguerra fría, permitieron enfatizar con plena validez, la relación de la paz con el desarrollo. Al respecto, en 1994, el entonces secretario general de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali expresaba:

“En el nuevo contexto del mundo de hoy, la definición de seguridad ya no se limita a cuestiones de tierras y armas. Ese concepto incluye ahora el bienestar económico, la viabilidad ambiental y la protección de los derechos humanos; las relaciones entre la paz y la seguridad internacionales y el desarrollo son ahora innegables..., la comunidad mundial tiene la obligación de redefinir y hacer realidad el concepto del desarrollo como solución a largo plazo de las causas fundamentales de los conflictos...La tarea que nos aguarda es realmente apabullante y podría aparecer imposible de abordar sin la guía de la historia y en medio de tantas dificultades, sufrimientos y violencia...”¹.

*

¹ Boutros Boutros-Ghali. (1994). “Consolidación de la Paz y el Desarrollo”, Memoria anual sobre la labor de la Organización, Naciones Unidas, New York, pp. 2-3.

La “Declaración del Milenio”, y su aplicación como una especie de hoja de ruta de la comunidad internacional a nivel global, condensa en su preparación, lanzamiento y seguimiento, de una labor apoyada por tres secretarios generales de las Naciones Unidas, que se comprometieron efectivamente con ese nuevo proyecto para el siglo XXI, en el marco de una interpretación integral de la Carta. En el 2010, se celebraron los diez años de la expedición de la “Declaración”, pero el proceso de la concreción de las ideas se inició décadas antes en torno a la relación de la paz y el desarrollo.

En ese lapso, se realizaron conferencias internacionales, se hicieron diagnósticos y evaluaciones por parte de equipos interinstitucionales a nivel internacional, se expidieron resoluciones, se aprobaron textos de instrumentos internacionales, se celebraron tratados. Muchos gobiernos iniciaron o continuaron la marcha hacia metas que si bien deben ser definidas por los propios estados, sin que haya fórmulas que puedan ser en muchos casos trasplantadas de un país a otro, conservan un eje conceptual y la certidumbre de que ciertos fines sólo se podrán lograr a nivel multilateral.

La época en la que se prepara, expide y se procura cumplir con los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) se caracteriza por un particular dinamismo de las relaciones internacionales, que muestran cambios importantes por los temas de la agenda, la finalización de la “guerra fría”, la revolución de la comunicaciones y la irrupción de la Internet con la apertura del ciberespacio para millones de personas, democratizándose el acceso a la información, la posibilidad de recibir noticias en tiempo real, de compartir inquietudes, unificar voluntades

en torno a ciertos fines, denunciar abusos, promover transformaciones políticas, etc. Es la época de las comunicaciones y el accionar de las redes sociales; es el momento de recibir gestos de solidaridad o de rechazo, que se multiplican de forma descomunal superando fronteras, transformando adhesiones. Vivimos el entorno global de las genialidades y en ocasiones del absurdo, lo impensable e increíble de la realidad.

No obstante los grandes adelantos y ventajas de la época contemporánea; es preciso tener en cuenta que los problemas de la desigualdad entre los estados y al interior de los mismos, los desequilibrios económicos, así como las dificultades que tienen algunos para lograr su inserción en un mundo que marcha a diferentes velocidades, de acuerdo con los niveles de desarrollo económico y social, constituye un reto de incalculables dimensiones y con múltiples facetas. Surge entonces la incertidumbre sobre la posibilidad de cumplir los objetivos propuestos para el año 2015. Al respecto en la documentación preparada para la cumbre realizada en septiembre del 2010 para celebrar los diez años de la “Declaración del Milenio”, se tomó nota de esas situaciones. Sin embargo, en la evaluación de los objetivos se tuvo una visión un tanto optimista, que a la vez revela un compromiso y se expresó:

“La consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sigue siendo factible, si se cuenta con voluntad, políticas, recursos y medidas suficientes. La Declaración del Milenio es la promesa colectiva más importante que se ha hecho hasta ahora a los grupos más vulnerables del mundo. Esta promesa no se originó en sentimientos de lástima o de caridad,

sino que se basó en la solidaridad y la justicia y en el reconocimiento de que cada vez dependemos más los unos de los otros si queremos compartir la prosperidad y la seguridad”².

Resulta imprescindible destacar la importancia de la “Declaración del Milenio”, no solamente porque constituye un hito al iniciarse el nuevo milenio, sino también porque, la reiteración de principios y propósitos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales, señalan una identificación de los miembros de la comunidad internacional, que por primera vez condensa una serie de valores para el manejo de las relaciones internacionales en el presente siglo y además al identificar los grandes retos que debe enfrentar la humanidad, establece las metas u objetivos de desarrollo del milenio.

TRES IDEAS, EN TRES PERÍODOS DIFERENTES SOBRE UNA REALIDAD Y UN PROYECTO COMÚN QUE TRASCIENDEN SUS MANDATOS

Las cosas importantes en materia de análisis, adopción de principios y valores, identificación de problemas y desafíos, preparación de estrategias e impulso para lograr el apoyo de la comunidad internacional, no surgen al azar, sino que son el fruto de reflexiones de líderes, generalmente asesorados por equipos invisibles que proyectan sus ideas y se comprometen con

ellas. Resulta interesante en este caso seguir la secuencia de iniciativas expuestas por tres secretarios generales de las Naciones Unidas, a los que quizás muchos tienen presentes y para ello es justo hacer las siguientes tres citas, que de alguna manera, demuestran su interés en la adopción de un compromiso que finalmente quedó consagrado en la “Declaración del Milenio”.

Boutros Boutros-Ghali:

“La paz, la economía, el medio ambiente, la sociedad y la democracia son todos aspectos vinculados entre sí, del desarrollo. La paz brinda el contexto más seguro para un desarrollo duradero. Una economía en crecimiento genera los recursos necesarios para el progreso. Un medio ambiente protegido hace que el desarrollo sea sostenible. Las buenas condiciones sociales fortalecen la estructura de la sociedad y consolidan la paz y el desarrollo”³.

Kofi A Annan:

“Al proponer la celebración de la Cumbre mi intención fue aprovechar el poderoso símbolo del milenio para atender a las necesidades reales de los pueblos de todo el planeta...”

“En la Declaración, los líderes mundiales han dado instrucciones claras para que adaptemos nuestra Organización al nuevo siglo. Les preocupa, con justa razón, la eficacia de las Naciones Unidas. Quieren

² Documento Naciones Unidas A /64/665, distribuido el 10 de febrero de 2010.

³ Ghali, Boutros Boutros. (1994). *Consolidación de la Paz y el Desarrollo*, Nueva York, Naciones Unidas, p. 3.

que se adopten medidas y, sobre todo, que se logren resultados”⁴.

Ban Ki –Moon

“Los objetivos de desarrollo del Milenio envuelven las aspiraciones de desarrollo del mundo en su conjunto. Pero no son solo objetivos de desarrollo, representan valores y derechos humanos universalmente aceptados como la lucha contra el hambre, el derecho a la educación básica, el derecho a la salud y responsabilidad frente a las generaciones futuras”⁵.

LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y LA “DECLARACIÓN DEL MILENIO”

Si bien el primer propósito de la ONU es mantener la paz y la seguridad internacionales, para lograr tales fines es preciso construir sobre pilares firmes como el desarrollo, que brinda espacios para solucionar buena parte de los conflictos. La verdadera paz no es simplemente la ausencia de la guerra como situación bélica, sino la eliminación del enfrentamiento material y de todas las causas reales de amenaza a la seguridad de los pueblos...no puede haber paz en medio de situaciones de injusticia social que generan una reacción natural de rechazo a las desigualdades...No puede haber paz cuando no se superan las situaciones de violación de los derechos humanos...⁶.

La estructura de las Naciones Unidas brinda mecanismos para definir conceptos y acciones encaminadas a alcanzar un mayor desarrollo. Pero, sobre todo, hay más claridad sobre la necesidad de que los pueblos puedan superar el miedo al futuro, logren dentro de lo posible una mayor igualdad en el campo social y económico, alcancen el reconocimiento efectivo de sus derechos, puedan gozar de sus riquezas, mejoren los niveles de vida de la población, sean más competitivos, respetuosos del medio ambiente y actores dinámicos del progreso en el mundo globalizado.

Hoy en día hay más información sobre situaciones que pueden generar los conflictos; en la Carta de las Naciones Unidas se incluyeron normas, que van más allá de los mecanismos de solución pacífica de las controversias o la observación de los principios básicos del respeto a la integridad territorial y la independencia política; como los relacionados con la abolición del colonialismo y la labor del Consejo Económico y Social.

El sistema de Naciones Unidas integrado, entre muchas otras entidades, por la Secretaría General, los Fondos como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, los Programas como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, o el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, los organismos especializados como

⁴ Annan, Kofi A. (2000). Prólogo de la Publicación del texto de la “Declaración del Milenio”, Nueva York, Naciones Unidas.

⁵ Moon, Ban Ki. (2008). “Objetivos de desarrollo del Milenio, informe 2008”, Nueva York, Naciones Unidas.

⁶ Ramírez Bulla, Germán. (1999). *Política exterior y tratados públicos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 24.

la Organización Mundial de la Salud, oms, la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, actúan de forma más coordinada, sus labores tienen un objetivo general: el desarrollo de los pueblos.

Aunque diferentes instituciones del sistema de la ONU cumplen tareas relacionadas con el desarrollo, es importante tener en cuenta, de manera especial, el papel y la responsabilidad del PNUD, cuya actividad fue resumida por su directora Helen Clark en los siguientes términos. “El mandato del PNUD es trabajar con los países en favor de la reducción de la pobreza, la promoción de la gobernanza democrática, la prevención de crisis y la recuperación del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático”⁷.

Desde 1990 el PNUD ha realizado y publicado el Índice de Desarrollo Humano, IDH, con una visión que sintetizó en una simple frase: “La verdadera riqueza de una nación está en sus gentes”. Para determinar ese índice que ha evolucionado en el tiempo, se han incluido nuevas variables y hoy en día “Existe un consenso casi universal, sobre la imposibilidad de medir el éxito de un país o el bienestar de un individuo únicamente a partir de su ingreso. Si bien el ingreso es fundamental, ya que sin recursos cualquier avance es difícil de lograr, también debemos tomar en cuenta si la gente puede llevar una vida saludable y prolongada,

si tiene la oportunidad de recibir educación y si es libre de aplicar sus conocimientos y talentos para configurar su propio destino”⁸.

Desde el comienzo en la Declaración del Milenio, se reafirma la adhesión a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y, además, existe conciencia del papel que la Organización debe y puede cumplir para lograr un mayor desarrollo, por su universalidad, su cubrimiento, su legitimación, su capacidad para actuar; sin desconocer la realidad de cada nación ni imponer un modelo igual para todos.

La realización de las tareas propuestas implican un esfuerzo monumental, de gobiernos, organizaciones internacionales, y naturalmente de la sociedad civil; que requiere coherencia entre lo acordado internacionalmente y los planes de desarrollo de cada uno de los países, con lo cual la relación entre lo externo y la implementación de acciones a nivel interno dinamizan el proceso de desarrollo sostenible. Lo importante no es calificar la “Declaración”, como un documento más de buenas intenciones, sino entender la influencia que tiene en el accionar de los gobiernos frente a las demandas de sus pueblos, que no pueden desconocerse, si en verdad se quiere hacer efectivo el derecho a la paz.

La Comunidad Internacional, tras arduos trabajos de diagnóstico, definió los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM– que se citan a continuación, para comprender mejor

⁷ En introducción del informe: “Cumplir los compromisos. El PNUD en acción 2009/2010”, publicación del PNUD, Nueva York, 2010.

⁸ Clark, Helen. (2010). *Informe sobre desarrollo humano 2010*, Madrid, Publicación del PNUD, Ediciones Mundi-Prensa, p. v.

el contexto de ese pronunciamiento global y entender su naturaleza, con principios, valores, y fines, respaldados en muchos casos en normas del derecho:

- 1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
- 2 Lograr la enseñanza primaria universal;
- 3 Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer;
- 4 Reducir la mortalidad infantil;
- 5 Mejorar la salud materna;
- 6 Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades;
- 7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente;
- 8 Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Obviamente las acciones para alcanzar los fines propuestos, exigen grandes esfuerzos y cuantiosas inversiones; su seguimiento tiene el riesgo de encontrar cifras que distorsionan la realidad –si existe la tendencia a mostrar resultados no comprobables sobre los avances en el cumplimiento de las metas propuestas–, convirtiéndose esas actitudes en algo así como una especie de “falsos positivos”, en el campo del desarrollo, que tarde o temprano se pueden tornar en detonantes contra la paz y la seguridad colectivas. De manera, que se está ante una

situación compleja que requiere la atención permanente de la comunidad internacional.

El desconocimiento de las realidades nacionales; la falta de acciones dinámicas por parte de algunos gobiernos para dar cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con los objetivos de desarrollo del milenio; el desdén de parte de la propia sociedad civil sobre la necesidad de participar, de manera constructiva, en los cambios requeridos para lograr mejores condiciones de vida; son situaciones que tarde o temprano pueden agravar la situación actual.

De hecho, en el informe de Desarrollo Humano –2010– los datos que se publican sobre la pobreza, resultan alarmantes y dejan poco espacio para el optimismo. En efecto, el reporte indica que “Alrededor de 1.750 millones de personas en los 104 países que abarca el índice (un tercio de su población) viven en situación de pobreza multidimensional. Es decir, al menos un tercio de los indicadores reflejan graves privaciones en salud, educación o nivel de vida. Esta cifra supera a los 1.440 millones de personas que viven con menos de US\$1,25 al día en esos países, pero es menor el número de personas que vive con menos de US\$2 al día”⁹.

Tales cifras dejan al desnudo una realidad preocupante sobre el deber ser, los enunciados y los resultados y definitivamente una falta de compromiso definitivo a través de los años,

⁹ *Informe de Desarrollo Humano 2010*, p. 9. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). “Medida de privaciones severas en las dimensiones de salud, educación y nivel de vida que combina la incidencia de quienes sufren privaciones con la intensidad de la carencia”.

que riñe con planteamientos incluso anteriores a la “Declaraciones del Milenio” como por ejemplo la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el programa de acción de 1995 en la que se propuso:

“Erradicar la pobreza en el mundo mediante decisivas acciones nacionales y la cooperación internacional, como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad; orientar las políticas a fin de abordar las causas fundamentales de la pobreza, asignando prioridad especial a las necesidades y los derechos de las mujeres y los niños y de otros grupos vulnerables y desfavorecidos”.

LA NATURALEZA DE LA “DECLARACIÓN DEL MILENIO”

Acogiéndose el concepto de un clásico del derecho internacional Charles Rousseau, en primer lugar, se puede considerar a la “Declaración del Milenio” como el resultado de la concreción de varias fuentes materiales que subyacen a las fuentes positivas. En su momento y naturalmente sin referencia alguna a lo que sería el contenido del instrumento que se estudia, el tratadista al explicar su planteamiento cita la “opinión pública, conciencia colectiva, noción de justicia, convicción jurídica, solidaridad, sentido de la interdependencia social, etc.” Y agrega que se hallan determinadas “por un complejo conjunto de hechos materiales (necesidades económicas, organización política etc.) y de concepciones ideales (tradición, creencias,

aspiraciones nacionales o sociales, etc.)”¹⁰. Pues bien, en la génesis de parte de la “Declaración”, se encuentran precisamente algunos de esos elementos que inspiran su contenido.

Es bien conocido que las declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, no son vinculantes jurídicamente. En el fondo reflejan es un consenso de la Comunidad Internacional frente a un problema, una determinada situación, unos propósitos, etc. La “Declaración del Milenio” como fuente material, va más allá de ser una raíz para celebrar un tratado, porque reconoce y aplica una serie de medidas afines con los principios y propósitos de la Carta de la ONU, y propone sobre la base de unos principios unos objetivos de desarrollo, que para ser alcanzados requieren unos compromisos y una estrategia que va más allá de un pronunciamiento meramente político. En el texto incluye también algunas normas que ya son vinculantes jurídicamente.

Para alcanzar la efectividad del derecho internacional, es preciso implementar medidas que den aplicación a las normas previstas en los tratados internacionales. La “Declaración” propone una estrategia, un sendero para cumplir con algunas convenciones internacionales, entre ellas algunas derivadas de tratados vigentes sobre derechos humanos; por ejemplo:

Art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como me-

¹⁰ Rousseau, Charles. (s.a.). *Derecho internacional público*, Barcelona, Ediciones Ariel, p. 21.

dian­te la asis­ten­cia y la coope­ra­ción in­ter­na­cio­na­les, es­pe­cial­men­te eco­nó­mi­cas y téc­ni­cas has­ta el má­xi­mo de los re­cur­sos de que dis­pon­ga, para lo­grar pro­gre­si­va­men­te por to­dos los me­dios apro­pia­dos, in­clu­si­ve en par­ti­cu­lar la adop­ción de me­di­das le­gis­la­ti­vas, la plena efec­ti­vi­dad de los de­re­chos aquí re­co­no­ci­dos”.

Art. 2. del Pacto In­ter­na­cio­nal de De­re­chos Ci­vi­les y Po­lí­ti­cos:

“Cada Es­ta­do Parte se com­pro­me­te a adop­tar, con ar­re­glo a sus pro­ce­di­mien­tos cons­ti­tu­cio­na­les y a las dis­po­si­cio­nes del pre­sen­te Pacto, las me­di­das opor­tu­nas para dic­tar las dis­po­si­cio­nes le­gis­la­ti­vas o de otro ca­rác­ter que fue­ren ne­ce­sa­rias para ha­cer efec­ti­vos los de­re­chos re­co­no­ci­dos en el pre­sen­te Pacto y que no es­tu­vie­sen ya ga­ran­ti­za­dos por dis­po­si­cio­nes le­gis­la­ti­vas o de otro ca­rác­ter”.

La “Declaración del Milenio” es un in­stru­men­to que com­pro­me­te po­lí­ti­ca y mo­ra­l­men­te a la co­mu­ni­dad in­ter­na­cio­nal en su con­jun­to, y vin­cu­la a la so­cie­dad ci­vil y al ser hu­ma­no en el pro­ce­so de de­sar­rol­lo y en el cum­pli­mien­to de los de­re­chos hu­ma­nos y de unos prin­ci­pios y unos va­lo­res que im­pli­can un cam­bio ha­cia una cul­tu­ra de paz, de re­spe­to al me­dio am­bien­te y de tra­ba­jo in­clu­yen­te en la con­struc­ción de un mun­do me­jor.

LOS PRINCIPIOS EN LA “DECLARACIÓN DEL MILENIO”

La “Declaración” re­co­ge en su parte in­ci­al un aparte sobre “Va­lo­res y Prin­ci­pios”. Buena parte de los mis­mos, ya ha­cen parte del D.I. re­gu­la­dor de con­duc­tas de los es­ta­dos, que mues­tra un pro­ce­so evo­lu­ti­vo, en la concre-

ción de sus tér­mi­nos y en la im­ple­men­ta­ción y cum­pli­mien­to de sus nor­mas, es­pe­cial­men­te a partir de la crea­ción de las Na­cio­nes Uni­das has­ta nues­tros días.

Los prin­ci­pios per­mi­ten ob­ser­var la im­por­tan­cia de las de­ci­sio­nes po­lí­ti­cas para la au­to­re­gu­la­ción de la con­duc­ta de los es­ta­dos, con mi­ras a la coexis­ten­cia pa­cí­fica y el pro­gre­so de los pue­blos. La Carta de la ONU, la “Declaración Uni­ver­sal de los De­re­chos Hu­ma­nos” y la Re­solu­ción 2625 (XXV) del 24 de oc­tu­bre de 1970 que con­tiene la “Declaración sobre los Prin­ci­pios de De­re­cho In­ter­na­cio­nal re­fe­ren­tes a las Re­la­cio­nes de Amis­ta­d y a la Coope­ra­ción entre los Es­ta­dos de con­for­mi­dad con la Carta de las Na­cio­nes Uni­das” son, entre otras, las fuentes para ha­cer bre­ves re­fe­ren­cias sobre los prin­ci­pios en el con­tex­to de la “Declaración del Milenio”:

1- El re­spe­to de los de­re­chos hu­ma­nos y libe­rta­des fun­da­men­ta­les

Al ser la per­so­na el fin y ob­je­to del de­sar­rol­lo y la “Declaración del Milenio”, un ca­mi­no para lo­grar su bie­nes­tar, es pre­ci­so re­co­no­cer en el re­spe­to de los de­re­chos hu­ma­nos el fun­da­men­to de la es­tra­te­gia plan­tea­da. La De­claración Uni­ver­sal de De­re­chos Hu­ma­nos, pro­cla­ma­da por la Asam­blea Ge­ne­ral de las Na­cio­nes Uni­das, me­diante la Re­solu­ción 217 (III) de 10 de di­ciem­bre de 1948, fue el pri­mer gran triun­fo de la co­mu­ni­dad in­ter­na­cio­nal; al lo­grar que re­pre­sen­ta­n­tes de di­fe­ren­tes cul­tu­ras, re­ligio­nes, sis­te­mas po­lí­ti­cos, tra­di­cio­nes, acogie­sen un in­stru­men­to de vo­ca­ción glo­bal, in­dis­pen­sa­ble en la con­struc­ción de la paz, sobre la base de la igua­l­dad y la jus­ticia. Como bien lo ex­pre-

sa Antonio Truyol y Serra: “La Declaración es indudablemente la expresión de la conciencia jurídica de la humanidad, representada en la ONU, y como tal, fuente de un Derecho superior, un *higher law*, cuyos principios no pueden desconocer sus miembros”¹¹.

Es importante, además, la idea de la interdependencia conceptual de ciertos temas, para entender mejor la coherencia que existe entre instrumentos afines relacionados con el bienestar y los derechos de la personas y la definición de los valores fundamentales reconocidos como esenciales para las relaciones en el siglo XXI. Al respecto es preciso recordar la Declaración de Viena en la que se proclama que “la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente”¹², adoptada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada del 14 al 25 de junio de 1993.

Los objetivos de desarrollo del milenio apuntan a hacer efectivo el reconocimiento contenido en el primer párrafo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que expresa:

“[...]La libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”.

2- Igualdad soberana de los estados

Este principio esencial para que los estados puedan ejercer su derecho a mantener relaciones con otros sujetos de derecho internacional y cumplir sus fines como miembro de la sociedad internacional, es también la base de la ONU, según lo prevé el artículo 2.1.e de la Carta de la Organización.

La Resolución 2625 de 1970 de la Asamblea General de Naciones Unidas, desarrolla el alcance del principio, reconociendo a los estados iguales derechos y deberes como miembros de la comunidad internacional, con el derecho a la libre determinación y el deber de cumplir de buena fe los compromisos internacionales. Esa igualdad soberana es reconocida, independientemente de las diferencias de orden económico social, etc., que evidentemente existen a nivel universal. Se trata, de una igualdad jurídica que permite el ejercicio de la soberanía.

El principio que se comenta genera el deber de respetar la personalidad de los demás estados, su integridad territorial y su independencia política. Su observancia genera estabilidad y paz, es un concepto, que hoy en día hace parte de un gran número de instrumentos internacionales. No obstante, a pesar de ser una norma vinculante, su aplicación es difusa, pese a su importancia fundamental para la estabilidad y el manejo respetuoso de los derechos de los demás en las relaciones internacionales.

¹¹ Truyol y Serra, Antonio. (1982). *Los derechos humanos*, Madrid, Tecnos, p. 31.

¹² “Las Naciones Unidas hoy”, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 2009, p. 291.

La igualdad jurídica presupone la posibilidad de ser titular de derechos y obligaciones, ceñidos al derecho internacional. Surge entonces la inquietud, sobre la viabilidad real de ejercer esos derechos y cumplir con las obligaciones internacionales, cuando existen las abismales diferencias entre países pobres y ricos, desarrollados y en vías de desarrollo, entre las personas en general y es ahí cuando es preciso enfatizar en el derecho a la igualdad y la necesidad de trabajar por ella, mediante la aplicación efectiva de medidas, como las previstas en la “Declaración del Milenio”.

3- Respeto a la integridad territorial e independencia política

En la historia de la humanidad, la usurpación de los territorios por parte de pueblos y estados expansionistas en algunos casos o sobre percepción de la dimensión física o geográfica, han sido la causa de un gran número de guerras a través de todos los siglos.

El 18 de enero de 1918 el presidente Wilson de los Estados Unidos pronunció un importante discurso, conocido como de los 14 puntos de Wilson. En el punto 14 propuso: “Debe formarse una Sociedad General de Naciones en virtud de convenciones formales con el objeto de proporcionar a los Estados, grandes y pequeños, mutuas garantías de independencia política y de integridad territorial”.

Ese fue, entonces, buena parte del origen de la Sociedad o Liga de las Naciones.

Posteriormente en la Carta de las Naciones Unidas, el artículo 2.4 proscribía la amenaza o uso de la fuerza “contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado...” Y luego, al terminarse la “guerra fría”, el Consejo de Seguridad tomó la decisión de intervenir contra Irak por la invasión a Kuwait en agosto de 1990, en el marco de las atribuciones previstas en el capítulo VII de la Carta; de manera que puso en práctica la defensa del principio de respeto a la integridad territorial y la independencia, al determinar que con la agresión¹³ emprendida por Sadam Hussein, se quebrantó la paz y la seguridad internacionales.

La “Declaración del Milenio” reitera el principio, en armónico planteamiento dirigido a la preservación de la paz, pero no se limita al accionar geopolítico, sino que, como ya se ha expresado, tiene en cuenta que para lograr ese objetivo es preciso tomar medidas efectivas que busquen el desarrollo de los pueblos como un verdadero derecho de los mismos.

4- Solución pacífica de controversias, en consonancia con los principios de justicia y del derecho internacional

La solución pacífica de controversias es la alternativa civilizada frente a la guerra, proscribida

¹³ En la Resolución 3314 (XXIX), adoptada por la Asamblea General de la ONU el 14 de diciembre de 1974 se definió el concepto de agresión así: “La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”.

por el D.I. salvo las acciones de legítima defensa contra una agresión y la emprendida por decisión del Consejo de Seguridad en aplicación del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en la que el artículo 2.3 estableció: “Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia”.

La obligación de solucionar las controversias por medios pacíficos es un deber de los estados que implica el accionar de buena fe para evitar la guerra por todos los medios posibles. La obligación es de medio y no necesariamente de resultado. Efectivamente hay situaciones complejas, que por diversas razones superan la buena voluntad y los medios de solución previstos en el derecho no alcanzan su objetivo. Es preciso entender que, como lo expresaba el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, en el discurso que pronunció en la ceremonia de entrega del premio Nobel de la Paz: “Debemos comenzar por reconocer el difícil hecho de que no erradicaremos el conflicto violento en nuestra época. Habrá ocasiones en las que las naciones, actuando individual o conjuntamente, concluirán que el uso de la fuerza no sólo es necesario sino también justificado moralmente”¹⁴. Esas palabras provocaron reacciones encontradas, pero en el fondo mostraron un realismo que no se puede confundir con cinismo.

El principio de solución pacífica de las controversias, está previsto, entre otros tratados, en el artículo 2.3 y en el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, que prevé:

Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.

Por su parte el capítulo VI, en el artículo 33 de la Carta de la ONU, enumera sin carácter exhaustivo, los medios de solución pacífica, no jurisdiccionales: negociación, investigación, mediación, conciliación y de naturaleza y los jurisdiccionales: el arbitraje y el arreglo judicial, así como también el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos a su elección. A nivel americano el “Tratado Americano de Soluciones Pacíficas” (Pacto de Bogotá)¹⁵, desarrolla el sistema de solución pacífica.

La “Declaración del Milenio” cita el principio, sin hacer del mismo el núcleo del instrumento. No obstante, se puede considerar que el diseño de los valores fundamentales para las relaciones internacionales en el siglo XXI, constituye un accionar preventivo de los conflictos. El capítulo sobre paz, seguridad y desarme prioriza, ciertas actividades y conductas que a la larga no sólo responde al espíritu de la Carta de las Naciones Unidas, para preservar la paz y seguridad internacionales, sino que fa-

¹⁴ Barack Obama, discurso pronunciado en Oslo el 10 de diciembre de 2009.

¹⁵ Suscrito en Bogotá el 30 de abril de 1948, aprobado en Colombia por la Ley 37 de 1961. D. O. 30567.

vorece el diálogo y crea condiciones para buscar alternativas para enfrentar retos comunes y acordar los objetivos de desarrollo del milenio, como un norte que une a los pueblos, con lo cual se fortalece la amistad y cooperación entre los mismos.

5- Libre determinación de los pueblos sometidos a dominio colonial y ocupación extranjera

No hay duda que una de las grandes preocupaciones de la Comunidad Internacional al terminar la segunda guerra mundial y crear la Organización de Naciones Unidas en 1945 era el colonialismo, que ciertamente se debe considerar como causante de inestabilidad, amenaza a la paz y un medio propicio para la violación de los derechos humanos.

Lo propia Carta en el artículo 1.2 incluyó como propósito de las Naciones Unidas: “Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas para fortalecer la paz universal”. Posteriormente al cumplirse los 15 años de creación de la ONU, fue adoptada la Resolución 1514 de 1960 (xv) que contiene la “Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales”, en ella se hace referencia a: “...el apasionado deseo de libertad que abrigan todos los pueblos dependientes y el papel decisivo de dichos pueblos en el logro de su independencia”.

El proceso de descolonización estuvo impulsado por el entusiasmo de promover el interés de los pueblos por manejar su propio destino, buscar su independencia y organizarse

autónomamente y el numeral 2 de la Resolución 1514 (xv), consagró esa aspiración como un derecho al tenor del siguiente texto:

“Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de ese derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente, su desarrollo económico social y cultural”.

Para que el proceso de descolonización fuese exitoso, era preciso tomar medidas efectivas en torno a superar las dificultades de los pueblos. Sin embargo, habría de pasar más de medio siglo para establecer unas metas que comprometiesen, de alguna manera, a todos los estados, en el marco de un sistema multilateral que permita prever un mejor futuro para la humanidad; mediante el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio planteados en la “Declaración del Milenio”, de manera que haya una participación armónica en el accionar de la comunidad internacional, los gobiernos y la sociedad civil frente al desarrollo.

6- No injerencia en los asuntos internos

Hoy en día la violación del principio de no intervención en los asuntos internos de otros estados, en muchos casos es muy sutil. Los efectos del intervencionismo pueden ser desastrosos para un país, cuando se presiona con sanciones económicas, como la imposición de aranceles, interrupción de las importaciones que afectan su comercio, suspensión de la cooperación, etc., aduciendo razones humanitarias, la defensa de la democracia, la lucha contra el terrorismo, etc. Tales situaciones afectan necesariamente la convivencia, producen

reacciones generalmente inmediatas y afectan el desarrollo de los pueblos.

Al respecto, Antonio Remiro Brotons señala que “La diferencia entre una influencia permitida y una intervención condenable exige, más allá de la fuerza armada, la búsqueda de un elemento intencional difícilmente aprehensible. Un propósito determinado, el de coaccionar, el de actuar por vía de autoridad para forzar a un Estado a subordinar el ejercicio de sus derechos soberanos a los intereses de otro o a concederle ventajas de cualquier clase, es lo que transforma la utilización de determinadas medidas políticas o económicas en competencia discrecional del Estado, en actos de intervención”¹⁶.

La trascendencia del principio que se comenta es fácilmente comprensible con la lectura del aparte correspondiente del preámbulo de la Resolución 2625 de 1970:

“[...] el estricto cumplimiento de los Estados de la obligación de no intervenir en los asuntos de cualquier otro Estado es condición esencial para asegurar la convivencia pacífica entre las naciones, ya que la práctica de cualquier forma de intervención, además de violar el espíritu y la letra de la Carta, entraña la creación de situaciones atentatorias de la paz y la seguridad internacionales”.

La pertinencia de la reiteración del principio de no intervención en los asuntos internos, en la “Declaración del Milenio”, se fundamenta, entre otras razones, en la desigualdad

existente entre los pueblos, con diferentes grados de desarrollo, altos índices de pobreza y problemas que requieren la cooperación internacional, que puede ser condicionada arbitrariamente. La sociedad internacional no está integrada por ángeles y el choque de intereses, la existencia de ambiciones muchas veces condenables, hacen del escenario internacional un campo a veces proclive a la arbitrariedad; que encuentra en la necesidad de muchos pueblos el camino para pasar la línea entre una cooperación necesaria y un intervencionismo no deseado.

VALORES FUNDAMENTALES PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN EL SIGLO XXI

Uno de los apartes más creativos y de importancia en la “Declaración del Milenio”, es el dedicado a la relación de los valores considerados como esenciales para el manejo de las relaciones internacionales en el presente siglo. Es interesante resaltar que la “Declaración” es adoptada por la Comunidad Internacional y es allí en donde se culmina el proceso de la conformación de la misma por estados y organismos internacionales, vinculados por resoluciones y normas del derecho, para actuar como un cuerpo unido, coherente, con una gran capacidad para tomar en cuenta los grandes desafíos que se le presentan en el siglo XXI, con un norte definido y una estrategia

¹⁶ Brotons, Antonio Remiro. (1983). *Derecho internacional público*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., p. 90 ss.

sostenida por el diseño de los objetivos de desarrollo del Milenio.

Todo un gran proyecto de desarrollo y paz en beneficio de la humanidad, que requiere un compromiso creíble que implica, voluntad política, recursos económicos, mucho trabajo para su ejecución efectiva, cooperación internacional, una gran capacidad para superar las dificultades, planeación, transparencia y buen gobierno, entre otras condiciones de éxito. Pero, sobre todo, además de observar los principios ya comentados, asumir actitudes éticas y de respeto hacia los derechos de todos, incluidas las nuevas generaciones y su entorno ambiental, que se nos presentan en la “Declaración del Milenio”.

Luego de cumplirse los diez años de la expedición de la “Declaración del Milenio”, evaluar resultados y reiterar principios, valores y objetivos, es preciso tener en cuenta cómo los jefes de Estado participantes en la reunión plenaria de alto nivel, citada para tal efecto, reconocieron en el documento final¹⁷, que la paz y seguridad internacionales, el desarrollo y los derechos humanos, como, pilares de la Organización están “relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente”, y luego hacen una expresión directa de compromiso con los valores considerados en la declaración como esenciales para las relaciones en el siglo XXI, en los siguientes términos:

“Reafirmamos que nuestros valores fundamentales comunes, a saber, la libertad, la igualdad, la soli-

daridad, la tolerancia, el respeto de todos los derechos humanos, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad compartida son fundamentales para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

Resulta entonces interesante hacer algunos comentarios a esos valores, partiendo del texto de la misma “Declaración”, para establecer el alcance que en cada caso se les dio.

“La libertad. Los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia. La mejor forma de garantizar esos derechos es contar con gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular”.

La libertad, expuesta sobre la base de la igualdad de género, se refiere a algunos de los derechos de la familia como núcleo de la sociedad, de manera que los hijos puedan ser criados “con dignidad y libres del hambre y del temor de la violencia, la opresión o la injusticia”.

La actitud propuesta desarrolla normas relacionadas con la protección de la familia, la unidad de la misma y previene contra medidas que la desagregan, como las deportaciones de padres indocumentados, dejando en el país a los hijos en una situación de orfandad, aunque con los padres vivos, con lo cual se está creando un problema de falta de humanidad sin precedentes, cuyas consecuencias aún no se han dimensionado de manera objetiva.

¹⁷ Documento final de la reunión realizada en Nueva York del 20 al 22 de septiembre de 2010. Resolución de la Asamblea General A / 65 / L1 de 22 de septiembre de 2011.

Este valor compromete a los estados, muy especialmente, con el cumplimiento de la “Convención sobre los Derechos del Niño”¹⁸.

Es interesante observar el movimiento hacia la libertad y la independencia primero, sobre todo en África con el auge de la descolonización. Luego, a finales de los ochentas, se inicia el proceso la desaparición de regímenes autoritarios en los países de la órbita de influencia de la entonces Unión Soviética, en los que la libertad era ampliamente restringida y veinte años después el proceso que se está viviendo en países, como Egipto, Túnez, Libia, etc., en los que de manera incierta, en ciertos casos, se busca un mayor espacio para la democracia.

En la época contemporánea es evidente que se reconoce en la democracia el mejor sistema de gobierno. Pero además es fácil entender el concepto al hacer referencia a la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la que el artículo 21 prevé:

“1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

“2. Toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

“3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

Es evidente que el déficit democrático hace parte de las causas de conflictos internos complejos en muchas partes del mundo. El debate sobre la democracia, siempre es apasionante e importante y en la “Declaración del Milenio” como documento incluyente, hay una línea de decisivo apoyo al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, y a la participación ciudadana, en ciertos casos, amenazada esta última, por la desilusión ciudadana frente al proceso democrático que en algunos casos adolece de problemas tales como: el déficit de participación, la crisis de los partidos, la tentación autoritaria, los intereses económicos en juego, y la pobreza y polarización social.

“La igualdad. No debe negarse a ninguna persona ni a ninguna nación la posibilidad de beneficiarse del desarrollo. Debe garantizarse la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres”.

La igualdad constituye, sin lugar a dudas, no solamente la piedra angular sobre la que descansan los derechos humanos, sino también las condiciones que permitan a los pueblos contar con los niveles de vida propios de un desarrollo sostenible, que dé oportunidades de progreso para todos.

La igualdad implica mayores oportunidades para participar en la vida política y económica de los estados, en un medio de acceso —sin discriminación— a la educación, la salud y el trabajo. Entender la necesidad y hacer efectiva la relación entre democracia,

¹⁸ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989, la “Convención sobre Derechos del Niño”, fue aprobada por la Ley 12 del 22 de enero de 1991.

derechos humanos y desarrollo económico y social, permite desentrañar las causas de los conflictos internos y diseñar estrategias para lograr la verdadera paz.

En el siglo xx se adoptaron varias declaraciones tendientes a proclamar, preservar, fomentar y promover los derechos humanos en los que el concepto de igualdad es esencial, pues como se manifiesta en un estudio publicado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos: “El origen de los derechos fundamentales está en el deseo de garantizar la igualdad entre las personas, como la concreción más clara de la idea de la dignidad común del género humano. El derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación, constituyen los principios que sustentan todos los derechos humanos”¹⁹.

La lucha por la igualdad de los seres humanos, es parte esencial de los movimientos sociales en la era moderna y las transformaciones que conducen finalmente a su reconocimiento en constituciones, el derecho internacional y la normatividad interna.

Como bien lo expresa Bobbio: “La igualdad entre todos los seres humanos respecto a los derechos fundamentales es el resultado de un proceso de gradual eliminación de discriminaciones y, por consiguiente, de unificaciones de aquello que se venía reconociendo como idéntico: una naturaleza común del hombre

por encima de toda diferencia de sexo, raza, religión etc.”²⁰.

En los pactos de 1966 sobre derechos civiles y políticos y el de derechos económicos, sociales y culturales, el artículo 3 reconoce la igualdad. El PIDCP establece: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto”. En la misma dirección recoge el otro Pacto la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, de manera que el valor de la igualdad previsto en la “Declaración del Milenio”, se encuentra reconocido en tales tratados y muchos otros instrumentos.

La igualdad implica la no discriminación, y al respecto el Comité de Derechos Humanos de la ONU hizo el siguiente pronunciamiento: “...el Comité considera que el término ‘discriminación’, tal como se emplea en el Pacto, debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de

¹⁹ García, Soledad y Torres, Isabel. (2004). *Los derechos humanos de las mujeres – Fortalecimiento su promoción y protección internacional*. Publicación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, Mundo Gráfico S.A., p. 82.

²⁰ Bobbio, Norberto. (1991). *El tiempo de los derechos*, Madrid, Editorial Sistema, p. 47.

igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”²¹.

Las anteriores consideraciones sobre los conceptos de igualdad y no discriminación, permiten determinar el alcance del valor de la igualdad, en la “Declaración del Milenio”, como actitud que implica el reconocimiento de derechos de hombres y mujeres, sin discriminación alguna. Su importancia está íntimamente relacionada a aspectos esenciales de tal instrumento, como el derecho al desarrollo y el objeto del mismo que es el ser humano.

“La solidaridad. Los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados”.

La solidaridad implica un valor que engrandece al ser humano, legitima la acción de los estados cuando se dirige a proyectos constructivos, extiende puentes entre las naciones, genera confianza y fortalece la amistad entre los pueblos. La “Declaración del Milenio” es un documento en el que la equidad y la justicia social hacen parte de su esencia.

El capítulo IX de la Carta de la ONU se dedicó a la “Cooperación Internacional Económica y Social” y el artículo 55 con el cual comienza esa parte, hace referencia al fin de

crear condiciones de “estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones”, es decir el ambiente apropiado para el afianzamiento de la paz y la seguridad internacionales. Tales normas tienen su raíz en el propio preámbulo de la Carta que expresa la resolución de los pueblos

“[...] a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad. Y con tales finalidades...a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos”.

La “Declaración del Milenio”, reitera el compromiso de los estados con los propósitos y los principios consagrados en los artículos 1 y 2 respectivamente, de la Carta de las Naciones Unidas; con una perspectiva más realista y actualizada sobre el mundo de hoy, y tuvo en cuenta en la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, situaciones que han sido detectadas y exigen la aplicación práctica del art. 1. 3 de la Carta, que establece como propósito:

“Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin

²¹ Comité de Derechos Humanos. (2004). “Derecho Internacional de los Derechos Humanos.- Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano”, Observación General No. 18, párr. 7, Publicación de la “Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, Bogotá, Impresión Servigraphic Ltda.

hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

“La tolerancia. Los seres humanos se deben respetar mutuamente, en toda su diversidad de creencias, culturas e idiomas. No se deben temer ni reprimir las diferencias dentro de las sociedades ni entre éstas; antes bien, deben apreciarse como preciados bienes de la humanidad. Se debe promover activamente una cultura de paz y diálogo entre todas las civilizaciones”.

El mundo vive la gran crisis de la tolerancia, a diferentes niveles: intolerancia a nivel de la familia; intolerancia en las ciudades que crea situaciones de conflicto y de violencia; intolerancia en planteles educativos; intolerancia en algunos escenarios deportivos; intolerancia por parte de muchos gobiernos frente a la oposición; intolerancia a nivel interestatal, que en algunos casos genera tensiones internacionales; intolerancia por motivos religiosos, culturales, raciales, políticos; intolerancia frente a los migrantes, todo lo cual genera miedo, injusticias y problemas de convivencia y seguridad.

Un ejemplo verdaderamente dantesco de intolerancia se vivió recientemente cuando en Afganistán fueron masacrados siete funcionarios de Naciones Unidas, luego de que en la Florida (el 20 de marzo de 2011) un pastor protestante quemase un Corán. Dos acciones incoherentes con cualquier religión que terminaron con la vida de inocentes, en dos extremos culturales y geográficos, unidos en este caso por el salvajismo fundamentalista.

El valor de la tolerancia, debe comprometer a sociedad civil y gobiernos. Se trata de una actitud que nace en la mente de las personas

que algunas veces reciben en el medio en que viven, la motivación en pro o en contra de esa cualidad liberadora del peligro de las tensiones que engendran violencia y proclividad hacia el delito, miedo a las diferencias culturales y, en fin, situaciones adversas al progreso, el bienestar, la justicia y el respeto hacia los demás.

“El respeto de la naturaleza. Es necesario actuar con prudencia en la gestión y ordenación de todas las especies vivas y todos los recursos naturales, conforme a los preceptos del desarrollo sostenible. Sólo así podremos conservar y transmitir a nuestros descendientes las incommensurables riquezas que nos brinda la naturaleza. Es preciso modificar las actuales pautas insostenibles de producción y consumo en interés de nuestro bienestar futuro y en el de nuestros descendientes”.

En 1970 la ONU tomó la decisión de convocar la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano”, que se realizó en Estocolmo en 1972. En la Declaración emitida en esta Conferencia se priorizó la defensa del medio ambiente, como necesidad urgente de la humanidad, que implica un compromiso solidario de cooperación internacional. Así mismo, se trata de avanzar hacia un desarrollo económico y social con condiciones medioambientales que mejoren la calidad de vida, el derecho de los estados a explotar sus propios recursos en condiciones de no causar daños irreversibles al ecosistema y adoptar medidas de carácter internacional para lograr tales propósitos. Surgió así el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, “PNUMA”, y se dio origen a la “Convención sobre el Co-

mercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres”²², CITES. Es válido afirmar que desde la conferencia celebrada en la capital sueca, se empezó a profundizar en los temas del medio ambiente como un tema global por excelencia.

En 1987 en el *Informe Brundtlan* se definió el desarrollo sostenible como “...aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”. La aplicación de ese concepto aparentemente simple, es particularmente compleja, pues encierra cambios de comportamiento social, variaciones en la producción industrial, reconocimiento de un sistema de vida en paz con la naturaleza, que implica sustituir o limitar hábitos de consumo irracional, en un marco de construcción de futuro. Además, implica el sometimiento a un ordenamiento jurídico global establecido en tratados internacionales, programas y realización de proyectos y precisamente la aplicación efectiva del concepto de desarrollo sostenible.

Por otra parte, como lo manifiesta Ramón Tamames Gómez: “Las cuestiones globales de la población mundial son cruciales para el desarrollo sostenible. Un ritmo de crecimiento desmesurado aumenta las presiones sobre el medio, pudiendo suceder que literalmente no haya tiempo para superar sus efectos irreversibles”²³.

Al comentar el valor del “respeto a la naturaleza” incluido en la “Declaración del Milenio”, es interesante observar el vínculo y el tránsito que existe entre las declaraciones de tipo político y la adopción de tratados jurídicamente vinculantes. La trascendencia de la observancia del Derecho Internacional en el área del medio ambiente, está en el compromiso de los estados y de las sociedades con su propio hábitat, teniendo claro que la tierra es un planeta vivo, que si muere, no hay posibilidad de vida para el ser humano y, en consecuencia, para el Estado mismo.

“Responsabilidad común. La responsabilidad de la gestión del desarrollo económico y social en el mundo, lo mismo que en lo que hace a las amenazas que pesan sobre la paz y la seguridad internacionales, debe ser compartida por las naciones del mundo y ejercerse multilateralmente. Por ser la organización más universal y más representativa de todo el mundo, las Naciones Unidas deben desempeñar un papel central a ese respecto”.

Como se vio en el aparte sobre “La Organización de las Naciones Unidas” y la “Declaración del Milenio”, es evidente que el sistema de las Naciones Unidas ofrece las mejores posibilidades para asumir a nivel global, el reto que implica responder acertadamente a las expectativas de los pueblos en materia de desarrollo económico y social. Para tal efecto,

²² La “Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres” firmada en Washington el 3 de marzo de 1973, fue aprobada en Colombia por la Ley 17 de 1981.

²³ Tamames Gómez, Ramón. (1993). “Desarrollo sostenible y economía ecológica”, en *Aprender para el futuro: educación ambiental*. Madrid, Fundación Santillana, Unigraf, p. 111.

el multilateralismo es el medio adecuado para orientar la cooperación, de manera que no se dupliquen esfuerzos y los proyectos tengan un impacto real, que efectivamente permita mejorar las condiciones de vida con el mayor alcance posible.

La “Declaración del Milenio”, se adoptó, en el marco de la Comunidad Internacional, que tiene su expresión más globalizada en la

Organización de las Naciones Unidas, que a la vez encuentra, en su sistema y en sus propios órganos, el mejor medio para ser efectivo el propósito de preservar la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con el espíritu y la letra de la Carta, instrumento fundamental para la adopción del texto de la declaración objeto del presente escrito.

La Declaración del Milenio y la justicia transicional en Colombia*

Heydi Abuchaibe

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

Correo electrónico: heydi.abuchaibe@uexternado.edu.co

El presente trabajo tiene como finalidad hacer un acercamiento analítico entre la Justicia Transicional y la Declaración del Milenio. Se intentará demostrar a partir del caso colombiano, como la primera puede contribuir al cumplimiento de los objetivos planteados en la segunda y cómo, de no llevarse a cabo medidas de forma integrada y coherente, la una puede convertirse en obstáculo para cumplir con los objetivos de la otra.

Mediante la resolución 55/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la comunidad internacional evoca una serie de principios y establece unos compromisos para dotar a los individuos de todo el planeta de unos derechos mínimos. A dicho pacto para el desarrollo se le conoce como “la Declaración del Milenio”.

Varias son las referencias que hace la Declaración del Milenio a la necesidad de contribuir a la paz, el respeto de los derechos humanos y la protección de las poblaciones

vulnerables. Es así que dicha Declaración titula su numeral II: La paz, la seguridad y el desarme, indicando en su interior que no se escatimarán esfuerzos para liberar a los pueblos del flagelo de la guerra y de velar porque los estados apliquen los tratados de derecho internacional humanitario. De otra parte, el numeral 5 se titula derechos humanos, democracia y buen gobierno, proclamando en su contenido la promoción de la democracia, el fortalecimiento del imperio del derecho y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Hace especial énfasis en la plena protección de los derechos humanos, los derechos de las minorías y la lucha contra toda forma de violencia a la mujer.

Por último, titula su numeral VI, la protección de las personas vulnerables, requiriendo especial esfuerzo para que los niños y las poblaciones civiles que sufren, de manera desproporcionada las consecuencias de, entre otros factores, los conflictos armados, tengan la asistencia y

protección que necesitan. Se impulsan medidas para fortalecer y aplicar la protección de los civiles en situación de emergencia complejos e insta a fortalecer la cooperación internacional para ayudar a los refugiados y personas desplazadas a retornar a sus hogares.

No obstante, al establecerse los compromisos y metas concretas de desarrollo del Milenio, los mismos se centran en temas de impacto social relacionados, pero no incluyen resultados puntuales de paz o lucha contra toda forma de violencia. Así, los Objetivos del Milenio desarrollan 21 metas y 60 indicadores de seguimiento para el logro de los siguientes ocho objetivos: erradicar la pobreza extrema y el hambre, promover la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los sexos, reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años, mejorar la salud materna, combatir el VIH, Sida, y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Diciendo lo anterior, el presente análisis parte de una premisa: pese a que en el discurso y retórica de la Declaración del Milenio se hace una amplia referencia al logro de la paz, la importancia de la liberación de los países del flagelo de la guerra y de velar por el cumplimiento del derecho internacional humanitario, solo se establecen metas puntuales en materia de desarrollo.

Sin embargo, desde la práctica internacional encontramos un reconocimiento explícito

a la importancia de la sinergia entre el desarrollo y la paz. Por un lado, la comunidad internacional ha resaltado el papel predominante que juega la paz para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Prueba de ello la encontramos en el informe sobre avances del 2010, donde se reconoce que los conflictos son una “*tremenda amenaza para la seguridad humana y para los logros de los odm*”; se hace alusión a que en el mundo para el año 2009 existían 27.1 millones de personas desplazadas internacionalmente y 15.2 millones son refugiados. De dichos refugiados en el 2009 solo 250.000 (cifra más baja en 20 años) pudieron retornar a sus hogares. En estos términos cualquier política o programa para alcanzar los objetivos propuestos, debe reconocer y afrontar las circunstancias de victimización y violencia que amenazan la efectividad de las mismas.

En segundo lugar, en la actualidad se promueven acciones que apuntan a desarrollar las políticas de paz y progreso. Ejemplo de lo anterior son las políticas que impulsa el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, con enfoque de desarrollo humano. En Colombia, a través de su área de Paz, Desarrollo y Reconciliación, acompañan iniciativas territoriales de construcción de políticas de paz a través de su programas de Reconciliación y Desarrollo (REDES)², y fortalecer las capacidades para la promoción de la convivencia pacífica bajo el reconocimiento de los derechos humanos y la reintegración social, económica

¹ MDG Report 2010 Es, p. 15.

² REDES es un programa creado en el 2003 con el apoyo del buró para la Prevención y Recuperación de Crisis, del PNUD en Nueva York y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, ASDI.

y cultural (Programa de Promoción de la Convivencia). De otra parte, el Banco Mundial y la Unión Europea a través de sus programa Paz y Desarrollo³ y Laboratorios de Paz⁴, respaldan dinámicas comunitarias de paz enmarcadas en proyectos de desarrollo social en zonas de alto conflicto. De esta forma, la interacción planteada se puede mirar desde dos puntos de vista: la construcción social de paz como factor decisivo para propiciar el desarrollo humano o, planteado distinto, el camino del desarrollo humano como vía para la transformación del conflicto. Por último, la oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OHCHR, en su informe “*Los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*”⁵, busca alertar sobre la necesidad de dar enfoques de derechos humanos a las políticas encaminadas a alcanzar los objetivos del milenio.

Teniendo en cuenta que el Estado colombiano tomó la decisión de afrontar el conflicto armado y buscar la paz a través de la justicia transicional, es pertinente preguntarse ¿cómo se relacionan las metas del milenio, desarrollo y paz con el proceso de justicia transicional que

asumió el Estado, mediante normas como, la Ley de Justicia y Paz o la Ley de Víctimas? Por qué la relación planteada por los gobiernos entre desarrollo y paz y las metas del milenio es relevante a pesar de su exclusión de los objetivos? y ¿por qué estos temas son inseparables en contextos de conflicto como el colombiano?

Se define la Justicia Transicional como “...*toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos*”⁶.

El Estado colombiano asumió un proceso de justicia transicional como herramienta para enfrentar el pasado de las graves violaciones a los derechos humanos y alcanzar la paz. A través

³ El Programa Paz y Desarrollo del Banco Mundial fue creado en 1998 en el Magdalena Medio de Colombia como respuesta impulsada por la comunidad para el desarrollo económico y la resolución de conflictos en aras de abordar la crisis humanitaria en el país. En la actualidad tiene presencia en 18 regiones del país y pretende demostrar que el desarrollo es posible en situaciones de conflicto extremo. Información extraída de web.worldbank.org. (Consultada por última vez el 11 de abril de 2011).

⁴ Laboratorios de Paz es un programa de cooperación internacional entre la Comisión Europea y el gobierno colombiano que tiene por objetivo “*la construcción colectiva de las condiciones para una paz duradera y la convivencia pacífica basada en una vida con dignidad y oportunidades para todos los habitantes.*” Extraído de www.laboratoriodepaz.org/publicaciones.php?id=27785 (Consultado por última vez el 2 de mayo 2011).

⁵ www.redivu.org/docs/publicaciones/PNUD_derecho_objetivos.pdf (Consultado por última vez el 12 de abril de 2011).

⁶ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General. “El Estado de derecho y la Justicia de Transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”.

de la Ley 975 de 2005 denominada de Justicia y Paz, se empieza a utilizar el término en la legislación colombiana y se exige la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, como requisito de cualquier negociación con grupos amados y para la obtención de beneficios de desmovilización por parte de sus integrantes.

En este sentido Colombia presenta unas características puntuales: se encuentra en medio del conflicto, y su sociedad afronta grandes deficiencias en materia de igualdad social, acceso a servicios básicos y justicia, entre otros. Si bien estos elementos no son el origen mismo del conflicto que es catalogado como ideológico, si es importante tener en cuenta que dichas desigualdades han tenido un impacto importante en el desarrollo y prolongación del conflicto.

Lo anterior se sustenta en dos razones puntuales:

1. Diversos acuerdos de paz en la historia de Colombia se han fundamentado en la reivindicación de derechos. Varias de las reivindicaciones de los grupos de guerrillas del pasado, eran de carácter social. Solo para enunciar algunas de ellas, en el proceso de paz de las guerrillas en tiempo de Rojas Pinilla exigían para su desmovilización la construcción de escuelas, acceso a servicios de salud, empleos de las personas de la regiones y un programa de restitución de tierras. En tiempos de Belisario Betancur se firmaron acuerdos de paz parciales donde

las FARC exigían, para el cese de actividades bélicas, entre otros, realización de reformas sociales y una reforma agraria. Algunas de dichas pretensiones se llevaron a cabo haciéndose entregas de tierras y otros beneficios sociales.

2. Pese a lograr avances en la declaración de derechos, muchos de ellos no se han logrado materializar y lograr su goce efectivo. Colombia cuenta con un amplio desarrollo normativo en declaración de derechos humanos, sociales y económicos, sin embargo, la efectividad de los derechos no se ha logrado en igual proporción. Los niveles de pobreza, desigualdad y acceso a servicios básicos y justicia siguen siendo de los más altos en América Latina. En el pasado muchas de las promesas que se plasmaron en los procesos de paz se incumplieron dando origen a desmovilizaciones parciales y la continuidad y transformación de las formas de violencia.

Pese a que en la actualidad el conflicto ha asumido nuevas características: llegada de nuevos actores, carácter predominantemente delictivo de las fuerzas bélicas, en Colombia:

- a. De acuerdo con el coeficiente Gini (0.58) es la cuarta nación en el mundo en inequidad o desigualdad⁷.
- b. Presenta un grado de impunidad que supera el 90%⁸.
- c. A 2009 había 20.464.880 pobres. El índice de pobreza es del 45.5% por ingresos⁹.

⁷ <http://www.semana.com/nacion/desigualdad-extrema/153207-3.aspx>. (Consultado por última vez el 23 de mayo de 2011).

En ese sentido, un estudio que permita analizar los puntos de encuentro entre el desarrollo de políticas para el logro de los objetivos del milenio y aquellas de la justicia transicional se vuelve obligatorio, no solo como lo expresé anteriormente porque el conflicto colombiano tiene fuertes ingredientes de desigualdad social y subdesarrollo, sino porque cualquier programa de paz y desarrollo debe tener en cuenta, en su planeación e implementación, las características propias de la población objeto de las mismas. En este sentido los programas tendientes a garantizar la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas deben ir acompañados de medidas tendientes a lograr la rehabilitación, no solo individual sino del tejido social en las zonas objeto de intervención.

La sinergia entre desarrollo y paz se convierte así en la herramienta que permite la transición de toda una sociedad de la guerra a la paz, la pacificación de sus relaciones y el disfrute efectivo de los derechos ciudadanos.

Dentro de este contexto, a continuación se analizarán aquellos objetivos del milenio que enfrentan una fuerte correlación con la situación de violencia en el país, la forma de afrontarlos de manera conjunta y cómo el Estado colombiano ha avanzado en lograrlo.

Centraremos nuestro análisis en 3 objetivos: erradicación de la pobreza, la enseñanza básica universal y la igualdad de géneros.

1. ERRADICAR LA POBREZA Y EL HAMBRE

El principal compromiso establecido en la declaración del milenio es la reducción de la pobreza, la miseria y el hambre. En el marco del conflicto armado, lo anterior puede significar el restablecimiento de derechos de la población excluida y marginada económica, social y políticamente. Una de las principales causas de esta exclusión proviene de la sistemática y grave violación de los derechos humanos por parte de los actores armados. En este sentido, no podemos hablar de avanzar en la ampliación de cobertura de ciertos derechos sino la restitución de los mismos.

Según la segunda encuesta realizada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, el 51% de las víctimas de desplazamiento en Colombia eran pobres antes de la victimización. Después del desplazamiento más del 95% obtienen ingresos por debajo de la línea de pobreza¹⁰.

Frente a este aspecto encontramos una discusión teórica donde muchos autores (con el respaldo de la Corte Constitucional)¹¹ coin-

⁸ Un estudio completo sobre la impunidad en el país se encuentra en “*Una mirada a la impunidad en el marco del sistema penal oral acusatorio en Colombia*”. Luis Hernando Barreto Nieto, Sneider Rivera. Ministerio del Interior y de Justicia 2009.

⁹ <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=xy-YRiHRbrM%3d&tabid=337>. (Última visita 8 de junio 2011).

¹⁰ Décimo primer informe. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Proceso

ciden en afirmar que no se deben confundir los elementos de la reparación con las políticas sociales del Estado.

Algunos autores como Francisco Cortés Rodas afirman que el objetivo de la justicia transicional se encuentra exclusivamente restringido a la rehabilitación de las víctimas “políticas”, y no a la reconstrucción total de la sociedad, ni a la restructuración de grandes injusticias sociales del pasado¹².

Si bien una política de reparaciones debe tender a la superación de la condición de víctima y la superación de la pobreza no es un elemento constitutivo de reparación, en la práctica una verdadera transformación solo se logra con la minimización de los factores de riesgo que profundizan los efectos del conflicto y que inciden en las causas de victimización.

Para Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon, la perspectiva netamente restitutiva de las reparaciones, en la medida que debe ser integral y proporcional, en sociedades caracterizadas por ser excluyentes y desiguales, resulta

limitada al pretender devolver a las víctimas a una situación de vulnerabilidad y carencias¹³. En este contexto surge el concepto de reparaciones transformadoras, que más allá de devolver a las víctimas a la situación anterior, pretende “*transformar las relaciones de subordinación y exclusión social que se encuentran en el origen del conflicto que busca ser superado y que en todo caso aparecen inicuas desde una perspectiva de justicia distributiva*”¹⁴.

El conflicto colombiano se caracteriza por la confluencia de múltiples actores e intereses que ha afectado los derechos de más del 10 por ciento de la población, en su gran mayoría ajenos a las fuerzas en conflicto y parte de la sociedad civil; la pugna por el control territorial y la falta de presencia del Estado han permitido que gran parte de la población víctima lo sea por sus condiciones de vulnerabilidad, (la mayor parte de victimización ocurre en lo rural y existen especiales condiciones como la relación con la tierra).

Nacional de verificación de los derechos de la población desplazada. Citado por Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon, (2009). “Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática”. *Reparar en Colombia*, Bogotá ICTJ, De Justicia.

¹¹ La Corte Constitucional en su sentencia T-085 de 2009, ha precisado que a pesar de los esfuerzos de establecer medidas de atención y reparación a las víctimas de la violencia por parte del gobierno nacional, éstos no han logrado diferenciar de manera clara medidas de asistencia humanitaria, programas de política social y medidas específicas de reparación integral, y además establecen diferencias no justificadas entre la población en situación de desplazamiento y otras víctimas de la violencia armada.

¹² Cortés Rodas, Francisco. (s.a.). “Los derechos de las víctimas de la violencia política a la verdad, la reparación y la justicia. Reflexiones sobre cuatro casos en América Latina”, en aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/articulo. (Consultado abril 2011).

¹³ Uprimny, Rodrigo y Saffon, María Paula. (2009). “Reparaciones transformadoras, justicia redistributiva y profundización democrática”. *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá, ICTJ, DeJusticia.

¹⁴ Ibid.

No se puede desconocer la necesidad de establecer mecanismos que no solo permitan la reparación integral de las víctimas sino que contribuyan al equilibrio y disminución de la brecha de desigualdad que enfrenta el país, al igual que propendan por el desarrollo. Esto a través de la erradicación de la pobreza que, como se expuso anteriormente, ha jugado un papel predominante en la victimización de la población.

En el marco de la Ley de Justicia y Paz, en el caso contra Edward Cobos Téllez y Uber Enrique Baquez Martínez, la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá, en su fallo del 29 de junio de 2010, se topó con la dificultad de establecer las medidas tendientes a lograr la reparación de las víctimas desde las pretensiones interpuestas y la forma de vincular al Estado frente a las medidas de carácter colectivo¹⁵. En su sentencia y basado en el marco de la justicia transicional, decidió en primer lugar, establecer una fórmula para tasar los daños y perjuicios basada en el principio de equidad y, en segundo lugar, vinculó al Estado a través de sus instituciones nacionales y locales con obligaciones puntuales, esencialmente de carácter social para el restablecimiento de derechos.

Frente a la utilización del principio de equidad adujo lo masivo de las violaciones, las dificultades probatorias y la capacidad presupuestal; todo lo anterior con base en la justicia transicional y fallos contra Colombia

por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En contraposición de lo anterior, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, al resolver la apelación, desvirtuó la posibilidad de acudir a criterios de equidad sustentado en los artículos 29, 229, 230 de la Constitución política, el artículo 2341 del Código Civil, que fundamenta la responsabilidad civil extracontractual en el país, y diversas sentencias constitucionales referidas a los derechos de las víctimas dentro del proceso penal¹⁶.

Al respecto, establece que los jueces solo están sometidos al imperio de la ley y la equidad es simplemente un criterio auxiliar que debe ser utilizado excepcionalmente. Considera la Corte que el legislador estableció, en el artículo 23 de la Ley 975 de 2005, un procedimiento claro para la participación de la víctima a través del incidente de reparación, lo que se constituye en una regulación específica de carácter controversial entre la víctima y el postulado para lograr la cuantificación de la reparación.

Si bien no desconoce las dificultades probatorias que eso conlleva, propone afinar criterios de ponderación probatoria, flexibilizando las reglas de apreciación de pruebas y aplicando mecanismos como los hechos notorios y las declaraciones juramentadas. A su vez, considera que la aplicación de pleno derecho bajo el sistema penal colombiano y basada en el imperio de la ley para garantizar los dere-

¹⁵ Gran parte de las pretensiones aducidas por las víctimas se basaban en la restitución de derechos sociales, políticos y económicos.

¹⁶ Entre esas sentencias se encuentran: C-412 de 1993, C- 554 de 2001 y C-1149 del mismo año.

chos judiciales de las víctimas a ser reparados de acuerdo con el daño causado, no se opone a la obtención de pagos menores en razón de los escasos recursos, pero como medida temporal y no estableciendo facultades ilimitadas al juez para establecer en equidad los montos indemnizatorios, basado en la insuficiencia presupuestal.

Frente a la vinculación del Estado en la sentencia con obligaciones puntuales para la reparación colectiva, las garantías de no repetición y las medidas de satisfacción, la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala de Casación Penal, establece que el Estado no puede ser vinculado al proceso de Justicia y Paz toda vez que no es parte del mismo en el marco de la Ley 975, que solo se remite bajo el postulado de complementariedad a la Ley 782 de 2002 y al Código de Procedimiento Penal¹⁷.

Afirma que el juez penal no puede, bajo ninguna circunstancia, arrogarse funciones que constitucionalmente no le han sido conferidas y que el Estado solo tiene una obligación subsidiaria frente a la reparación, cuyo principal responsable son los victimarios. Por lo tanto, la Corte modifica la parte resolutive de la sentencia de primera instancia cambiando el término en las obligaciones para el Estado por exhorto. Frente a los términos o plazos dados estableció que los mismos deben ser razonables.

Lo anterior, permite preguntarnos si la utilización de mecanismos como los contemplados en la Ley de Justicia y Paz aceptan, en el marco de la justicia transicional, avanzar en

los objetivos del milenio si gran parte de las acciones de carácter social y que se constituyen en medidas de restablecimiento de derechos, se establecen solo a través de exhorto para el Estado. De igual forma, se pone en tela de juicio la efectividad de dichos mecanismos para el logro de la reparación integral, teniendo en cuenta que muchas de las medidas que permiten la integralidad solo pueden estar en cabeza del Estado, como la de garantizar el retorno de las víctimas, o acceder a servicios básicos como la salud y la educación.

De otra parte, en Colombia se habla de más de 8 millones de hectáreas despojadas mediante violencia, lo que afecta en sus diversas modalidades a más de 700 mil familias. En este sentido, una meta para erradicar la pobreza como lo es generar acceso a la tierra y elevar niveles de empleo productivo no pueden llevarse a cabo sin venir acompañado de una política clara de restitución y retorno. A su vez, cualquier política de justicia transicional que tenga la finalidad de restituir a las víctimas sus tierras y demás bienes, debe venir acompañada de estrategias que tengan como finalidad combatir la pobreza. No se trata, entonces, de simplemente llevar a las víctimas al estado previo a la victimización, que en gran parte de los casos ya eran pobres, sino a través de la restitución de sus derechos, establecer medidas para mejorar sus condiciones de vida y permitir la reconstrucción de su proyecto de vida.

Estas circunstancias ya han sido visualizadas por la Corte Constitucional frente al caso

¹⁷ Sentencia de abril 27 de 2011. Proceso n. 34547, Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Mag. ponente María del Rosario González de Lemos.

específico de la población desplazada y en su sentencia T-025 de 2004 y diversos autos de seguimiento a la misma como los autos, 185 de 2004, 176, 177 y 178 de 2005, 218 de 2006, 092 de 2008, 004, 005, 006, 007 de 2009, exige dar prioridad a los servicios sociales de esta población por su grado de vulnerabilidad basada en su victimización. De igual forma, en el auto 008 de 2009 se obliga al gobierno colombiano a desarrollar una política para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral a las víctimas de desplazamiento en Colombia.

Si bien existe en la actualidad todo un debate conceptual sobre la condición en que dichas medidas deben ser asumidas por el Estado (reparación, servicios sociales o ayuda humanitaria), no existe duda que las mismas deben estar contenidas en las políticas para población desplazada y víctimas en general. En la necesidad de garantizar ambos tipos de derechos de forma coherente y coordinada. Pese a que los objetivos del milenio no se constituyen como una obligación internacional del Estado, acciones que busquen contribuir a su logro, pueden, de forma concomitante, contribuir a la reparación de las víctimas de la violencia, donde la obligación de reparar sí es de carácter vinculante para el Estado.

2. ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL

La educación es reconocida por la economía política clásica como una fuente de desarrollo que genera bienestar, tanto a los individuos como a la sociedad en general. Se considera un activo duradero y de bajo riesgo que permite la acumulación de capacidades y oportunidades que van a elevar el nivel de desarrollo de una sociedad.

El objetivo 2 del milenio le apunta a poder elevar el nivel de educación básica universal, no solo frente al número de matrículas garantizadas que para el año 2009 llegó a un nivel de 89% en los países en vía de desarrollo¹⁸, sino a garantizar la culminación del ciclo primario en aquellos menores que están en edad de cursarla. La marginalización, al igual que la pobreza, siguen siendo los obstáculos más grandes que tiene el cumplimiento de este objetivo¹⁹.

La meta, para alcanzarla en el 2015, es llegar al 1% de analfabetismo de la población entre 15 y 24 años, 100% de educación básica y 93% de secundaria, al igual que otros elementos del desarrollo: la brecha entre el sector rural y urbano tiene una proporción de 4 a 1, lo que comprueba que el analfabetismo es una manifestación de las desigualdades e inequidades. Según el informe de cumplimiento de las metas del milenio, en Colombia, Planeación Nacional y el PNUD dicen que de continuarse con la proporción actual en el 2015 sería de 1.6 para el sector urbano y 4.3 para el sector rural. En la actualidad Colombia tiene un analfabe-

¹⁸ Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010. Naciones Unidas.

¹⁹ Ver informe PNUD 2010 sobre principales obstáculos para avanzar en las metas del milenio.

tismo de 2.4 en edades entre 15 y 24 años y de un 6.7 en mayores de 24 años²⁰.

De otra parte, en el marco de un programa de reparación integral, la educación puede apuntar a dos objetivos principales: el goce continuo y pleno del derecho constitucional a la educación (como derecho humano universal), y establecerse como una modalidad de compensación tratándose de beneficios educativos complementarios²¹.

La victimización puede afectar de dos formas el derecho a la educación: obligando a la víctima a no continuar o pese a continuar generando el fracaso en su efectividad. En el caso de no haber estado vinculado al sistema educativo, la educación se convierte en una herramienta esencial para la construcción de su proyecto de vida, a través de la ampliación de oportunidades. En este sentido, si bien el acceso a la educación es una obligación del Estado que en un principio no constituye reparación, también lo es que la victimización genera un alto riesgo de fracaso en su continuidad.

Es así como un programa de reparación integral debe constar no solo del elemento restitutivo de devolver la educación a quien tuvo que suspenderla, con ocasión de la victimización, sino como elemento compensatorio a través de un sistema de seguimiento y apoyo para atender los factores de riesgo social y mediante medidas educativas complementarias.

Según el estudio de Ana María Ibáñez y Andrea Velázquez de 2004, se mostraba que para ese año el 79.1% de la población desplazada era analfabeta. De otra parte, las cifras oficiales del Ministerio de Educación Nacional y otras fuentes han demostrado que el fenómeno del desplazamiento ha mejorado la asistencia escolar para niños entre 7 y 11 años (pasando de 48.4 a 81.5%). Pero, por el contrario, ha disminuido en jóvenes de 12 a 17 (que pasó de 74.3 a 68.2). Esto se explica porque el sistema educativo urbano es el principal receptor de la población desplazada, pero esta oferta es más limitada frente a la educación secundaria.

Entre los años 2004 y 2008 la atención a población desplazada pasó de 120.651 personas a 415.849 (incremento del 244%)²², pero todavía faltaba por cubrir el 39% de la población entre 3 y 17 años, lo que supone un esfuerzo similar al ya logrado para darle cobertura a la totalidad de la población desplazada en dicha edad. Lo anterior, sin contar con el problema latente de ese porcentaje de analfabetismo que anoté anteriormente de población desplazada, que no entra en los rangos de edad de escolarización.

Por último, debemos tener en cuenta que en materia de justicia transicional, uno de los principales retos que se tienen es lograr el retorno y la restitución de tierras de gran parte de la población desplazada que sigue

²⁰ “Hacia una Colombia equitativa e incluyente”. Informe conjunto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Departamento Nacional de Planeación y el Programa Acción Social de la Presidencia de la República. 2005, p. 63.

²¹ Villa Arcila, Leonardo. (2010). “Reparaciones en y a través de la educación para las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos”. Tareas Pendientes ICTJ.

²² *Ibíd.*

ostentando esa condición, de no preverse la cobertura en acceso a la educación primaria de la forma que se está realizando en las ciudades receptoras, el impacto de dicha política frente al cumplimiento de los objetivos del milenio sería negativo.

El anterior análisis nos permite concluir, exaltando la importancia de establecer medidas reparadoras en el contexto de la política de justicia transicional que adelanta el Estado colombiano, con lo cual podría contribuir notablemente en la consecución de la meta propuesta en los objetivos del milenio. En este sentido, la Corte Constitucional colombiana en sus autos de seguimiento ha hecho prevalecer la importancia de cumplir prioritariamente con este servicio social a las víctimas que, como se dijo anteriormente, es un derecho constitucional, pero que en las circunstancias del país donde la cobertura universal está lejos de lograrse, las poblaciones especialmente protegidas constitucionalmente deben tener una prioridad en el acceso a dichos servicios.

3. IGUALDAD ENTRE GÉNEROS Y AUTONOMÍA DE LA MUJER

Este objetivo busca reducir las mayores desigualdades de género que se encuentran asociadas al bajo nivel de desarrollo y pobreza y tienen efectos en la perpetuación de la violencia,

la escasa participación política y productiva. Si bien la meta específica era reducir la brecha en escolaridad entre hombres y mujeres (meta que ya alcanzó Colombia según informe de Planeación Nacional), el país se propuso mejorar la participación de la mujer en política, reducción de la violencia de pareja y equidad en la participación económica y productiva²³.

Frente a este aspecto, sorprende que Colombia en el marco de la Declaración del Milenio, y bajo las especiales circunstancias de violencia en el marco del conflicto armado, no estableció metas puntuales tendientes a la prevención o reducción de la violencia contra la mujer en el marco del conflicto armado. Lo anterior teniendo en cuenta que esa especial forma de violencia se constituye en uno de los más grandes flagelos, que inciden significativamente en las mujeres y, por lo tanto, en su autonomía e igualdad entre géneros.

No pocos estudios han demostrado el efecto perverso y diferenciado que ha generado el conflicto en la mujer a lo largo de la historia, y sus efectos puntuales en el caso colombiano. La mayoría de las víctimas del conflicto son mujeres. En el marco de la Ley de Justicia y Paz se encuentran registradas más de 71.000 (21%)²⁴ mujeres victimizadas directamente y si bien el mayor porcentaje de homicidios es de hombres - 251.712 (74%)²⁵-, quienes sufren los efectos de esa victimización son las mujeres

²³ “Hacia una Colombia equitativa e incluyente”. Informe conjunto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Departamento Nacional de Planeación y el Programa Acción Social de la Presidencia de la República. 2005, p. 93.

²⁴ Sistema Interinstitucional de Información de Justicia y Paz. Abril 2011.

²⁵ *Ibíd.*

al quedar como cabezas de hogar, a cargo del sustento familiar y quienes deben enfrentar la desaparición, homicidio o tortura de sus seres queridos. Esto lleva consigo dificultades reconocidas frente al acceso a derechos, y la existencia de delitos que afectan con mayor proporción a las mujeres, como los sexuales.

La Defensoría del Pueblo y Profamilia en el 2007, frente a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, dejan de presente que *“Según la encuesta de Demografía y Salud 2005, es posible que entre el 9 y 25% de las mujeres desplazadas hayan sido víctimas de violación. Igualmente se dan casos de embarazo forzado, aborto forzado y contagio de ITS, incluido el sida. Unido a esta situación, los estudios demuestran que las violencias intrafamiliar y sexual se exacerbaban como consecuencia del desplazamiento forzado interno. Las condiciones psicosociales, la transformación de los roles familiares, así como el incremento en los niveles de hacinamiento contribuyen al aumento del riesgo de las mujeres, las niñas y los niños a sufrir alguna de estas violencias. Frente a esta problemática se evidencia un nivel bajo de denuncia por falta de acompañamiento y de garantías para las víctimas, lo cual redundaba en impunidad e invisibilización del fenómeno”*²⁶.

De otra parte, y basados en un estudio de Profamilia y la Fundación Ford sobre la salud sexual y reproductiva de las mujeres desplazadas en Colombia, dejan de presente que el 30% de las adolescentes desplazadas son madres; el 31% de las mujeres desplazadas en unión conyugal no usan ningún método de

planificación familiar; el 15% de las mujeres desplazadas que recurrió a la esterilización no sabía que era permanente.

Es en este contexto que el desarrollo no puede ser concebido sin tener en cuenta, de forma prioritaria, los factores que en el marco del conflicto armado inciden y profundizan la brecha de desigualdad entre géneros y la especial vulnerabilidad en cabeza de las mujeres.

Por su parte, la justicia transicional tampoco puede perder de vista que para el logro de una reparación integral de la mujer víctima, debe tenerse en cuenta su especial condición de vulnerabilidad y victimización y permitir de forma efectiva el avance en el cumplimiento de este objetivo.

En este sentido, la Corte Constitucional, desde un enfoque de prevención del desplazamiento forzado, en su Auto 092 de 2008 identificó 10 riesgos de género que causan un impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres y le ordenó al gobierno nacional adoptar e implementar un programa para la prevención de los mismos.

En términos de la Corte, la mujer desplazada con ocasión de la victimización en el marco del conflicto armado afronta una vulnerabilidad mayor ante *“(i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de*

²⁶ “Módulo de la A a la Z en derechos sexuales y reproductivos para funcionarios y funcionarias con énfasis en violencia intrafamiliar y violencia sexual”. Defensoría del Pueblo, Profamilia, OIM 2007.

reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la

*condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento*²⁷.

Pese a lo anterior el número de denuncias es ínfimamente reducido y, por lo tanto, muchos de los hechos victimizantes contra la mujer no se encuentran ni siquiera registrados. En Justicia y Paz escasamente llegan a 733 las denuncias de delitos sexuales²⁸, y eso se explica en la especial vulnerabilidad que afecta a las mujeres en este contexto²⁹.

La anterior realidad exige del Estado la creación de herramientas especiales que permitan sobrepasar estas barreras y que consisten, especialmente, en un adecuado acompañamiento de la víctima de carácter psicojurídico y psicosocial, garantías de protección adecuadas, y una atención cualificada y diferencial, que permita un espacio de confianza al momento de abordar su participación en los procesos.

Así las cosas, un elemento primordial que debe ser tenido en cuenta para alcanzar el objetivo del milenio en materia de igualdad de géneros (y especialmente de reducción de los niveles de abusos intrafamiliares) es brindar atención adecuada a las víctimas mujeres

²⁷ Corte Constitucional Auto 092 de 2008.

²⁸ Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz. Abril de 2011.

²⁹ “Las barreras de acceso que enfrentan las víctimas desde el mismo momento en que deciden denunciar, los imaginarios de los funcionarios públicos, los requisitos que exige la normatividad vigente, el exceso de procedimientos, la reunión del acervo probatorio, sumado al temor a la retaliación, la dependencia emocional y afectiva, y la falta de medidas de protección integrales (policivas, judiciales y administrativas) contra la violencia basada en género, entre otros aspectos, constituyen limitaciones para el acceso a los servicios responsables de la restitución de sus derechos”. “Módulo de la A a la Z en derechos sexuales y reproductivos para funcionarios y funcionarias con énfasis en violencia intrafamiliar y violencia sexual”. Defensoría del Pueblo, Profamilia, OIM, 2007.

atendiendo las circunstancias especiales de victimización.

Algunos avances se vienen desarrollando en este sentido desde la justicia transicional en el país, por lo menos en la visualización de las víctimas y el reconocimiento de su especial condición de victimización. En el marco de la Ley de Justicia y Paz se han implementado algunas herramientas para abordar las investigaciones con enfoque de género³⁰ y para la atención diferenciada a las mujeres³¹. A su vez la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras incorpora un claro enfoque de género en su articulado, entre los cuales podemos destacar los derechos contenidos en los artículos 114, 115, 35 y 41, entre otros.

Podemos entonces concluir esta ponencia afirmando que pese a que no existen metas puntuales para alcanzar la paz, o medidas que propendan por la atención y reparación de las víctimas en el marco de la Declaración del Milenio, la permanencia del conflicto armado en Colombia es un factor de riesgo muy alto para los logros de dichos objetivos; en este sentido es muy importante avanzar en acciones que permitan disminuir los riesgos

que la violencia genera al desarrollo, y desde la justicia transicional, los diversos programas de atención y reparación a víctimas deben ser utilizados como escenarios de políticas para la superación de, por lo menos, los índices negativos en materia de pobreza, acceso a servicios como la educación y la igualdad de géneros. El éxito del cumplimiento de dichos objetivos solo se puede lograr con la interacción entre medidas de paz, de reparación y las propias de desarrollo, lo que exige, en primer lugar, una efectiva presencia estatal en las zonas de violencia, y la participación activa de las comunidades afectadas. Proyectos como los de paz y desarrollo y laboratorios de paz vienen demostrando que solo generando espacios de convivencia propicios, las políticas de desarrollo pueden ser eficientes.

De igual forma, si un proceso de justicia transicional o un programa de desarrollo no tiene en cuenta la especial vulnerabilidad de la población destinataria de las mismas, cualquier acción se estará realizando en vano.

³⁰ La Fiscalía General de la Nación, con el fin de registrar casos de violencia sexual y abordar los delitos de género, ha expedido la Resolución 266 de 2008, los memorandos 117 de 2008, 035 y 046 de 2009, y la Resolución 3788 de 2009.

³¹ En el marco del Modelo Interinstitucional de Atención a Víctimas (MIAV) se desarrollaron herramientas que le permiten a los funcionarios públicos brindar asesoría y atención con enfoque diferencial.

Reseñas

Reseña de libros

William Reno. (2011). *Warfare in independent Africa*, New York, New Approaches to African History Series, Cambridge University Press. Paperback, ISBN 978-0-521-61552-5.

El último libro de William Reno completa la excelente serie *New approaches to African history* de Cambridge University Press iniciada en 2002 con el libro de Frederick Cooper *Africa since 1940: The past of the present*. La originalidad y la inteligencia del propósito desarrollado en el primer libro de la serie se vuelven a encontrar en el trabajo de W. Reno. Aprovechando una experiencia de terreno única, W. Reno estuvo presente en Sierra Leona y Liberia durante los años noventa (*Warlord Politics and African States*, Lynne-Rienner Publisher, 1998) y en numerosos otros países africanos tocados por tensiones sociales y disturbios políticos a lo largo de los años dos mil. El autor proporciona en su último libro una taxonomía convincente de los conflictos armados que se desarrollan en el continente africano desde 1950. El tema considerado en esta obra lo es de una manera accesible para una amplia gama de público, y como lo nota la misma editorial se trata con este trabajo de proponer un marco de análisis diferente a los expertos internacionales que desarrollan su actividad en el continente africano.

El libro se estructura en siete capítulos de los cuales hay uno introductorio y uno conclusivo. Contiene una tabla de mapas, una

de figuras y una muy interesante bibliografía, detallada por países, que podrá servir de apoyo a los estudiantes de estudios africanos o a los especialistas de seguridad internacional que no están familiarizados con el terreno africano. Si tomamos en cuenta que una parte importante de los casos estudiados en el libro no son casos de África angloparlante podemos, sin embargo, lamentar que solamente dos de las cerca de ochenta referencias no sean en inglés. De la misma manera, el hecho de que el autor tenga una preferencia por la literatura en inglés trasparece en el tratamiento que este hace de los casos de la África francófona y notablemente de Côte d'Ivoire.

Sin embargo, el propósito del autor es formulado con claridad desde las páginas introductorias: se pueden clasificar los diferentes conflictos africanos en diversos tipos, siguiendo las modalidades de organización y los objetivos perseguidos por los grupos armados en lucha en contra de la estructura de poder central de cada Estado. Desarrollando su propósito de manera cronológica, W. Reno nos propone descubrir en qué estos tipos de grupos rebeldes se diferencian y por qué.

Empezando con los grupos rebeldes anti-coloniales, W. Reno articula su argumentación gracias a un enfoque sociológico que le permite destacar los elementos explicativos para cada categoría, tanto a nivel interno como a nivel externo. Con esta primera categoría, el autor nos muestra que el contexto social interno de

desconfianza tanto en relación con la autoridad colonial como entre las diferentes comunidades fue dominado por las pautas definidas y las esperanzas formuladas por las dos superpotencias. Si bien el contexto sociopolítico interno de los territorios en lucha para su independencia era de atomización, el contexto político y estratégico mundial favoreció el desarrollo de canales homogéneos de contestación y de redes de patrocinio basados sobre fuentes de financiación exteriores. Este argumento de base va a servir para las categorías siguientes: rebeldes para el empoderamiento de la mayoría, rebeldes reformistas, rebeldes señores de la guerra y rebeldes parroquiales.

El enfoque sociológico de Reno lo lleva a tomar en cuenta elementos que son normalmente omitidos o apartados por los análisis clásicos sobre el contexto conflictivo en África. Es, por ejemplo, el caso de la formación académica de los jefes de los movimientos rebeldes, el peso de las prácticas de regulación social (neo patrimonialismo y patrocinio político) sobre la orientación de la actividad política de los jóvenes africanos (señores de la guerra o rebeldes parroquiales) o de los miembros más ambiciosos de la estructura de poder estatal (rebeldes reformistas o señores de la guerra).

Este mismo enfoque sociológico permite lograr otra meta importante: explicar los conflictos africanos, ya sean internacionales o internos, sin recurrir al concepto de “guerra étnica”. Este concepto, que releva más de la idiosincrasia popular europea que de los estudios de ciencias sociales, se ve relegado contundentemente a los archivos del pensamiento científico.

Ahora bien, si la categorización establecida por Reno nos permite discernir mejor a través de la niebla cultural que separa con frecuencia los estudios científicos del objeto de estudio “África”, este trabajo se presenta como el inicio de una reflexión más amplia que los demás investigadores tendrán que ampliar y adaptar al contexto altamente cambiante que es el africano.

Florent Frasson-Quenoz, Phd

Diego Cardona Cardona (editor). (2011).
Colombia una política exterior en transición, 1ª.
ed., Bogotá, FESCOL

Este libro reúne una serie de ensayos sobre un tema que ha tenido especial valor en los últimos años, sobre todo porque la política exterior colombiana no se ha conducido con la responsabilidad que exigen los tiempos modernos. Quienes participan en esta obra, han dedicado buena parte de sus esfuerzos al estudio y al análisis de los sucesos internacionales de los que el país ha sido protagonista. Así, tiene singular interés el anexo estadístico que trabajó Federico Salcedo, porque él incluye información relevante sobre aspectos macroeconómicos, demográficos, de comercio exterior, inversiones, competitividad, comparación con otros países del mundo, que demuestran que el tema de las relaciones internacionales hoy no se mueve alrededor de intereses particulares o de escándalos de prensa, que no miran el desarrollo integral del país, de la región y del mundo. Estos son otros tiempos y en ese campo el mundo ha progresado.

Vale la pena trasladar aquí las primeras palabras de Diego Cardona, editor del libro, porque en ellas está el objetivo central del trabajo que reseñamos. Él dice en la introducción, titulada “¿Puede tener Colombia una estrategia de política exterior?”, que “Durante los últimos meses ha habido variaciones interesantes en el contexto internacional, en algunas tendencias políticas en el continente americano, así como en la orientación general de la política exterior colombiana. Al preguntarnos por una estrategia de política exterior de Colombia a la altura de los tiempos, es necesario reflexionar

acerca de dichas tendencias”. Y asegura que nuestro país “es parte integrante del mundo en desarrollo. En ese sentido, comparte muchos de los problemas del mundo emergente: su infraestructura de vías, comunicaciones y puertos es aún muy limitada; hay gran disparidad de desarrollo entre sus regiones y la relación entre ellas es deficiente; tiene limitaciones en la importancia asignada a lo público; el nivel científico-tecnológico debe ser mejorado sustancialmente; sus exportaciones dependen en alto grado de las materias primas y la minería; cuenta con grandes limitaciones financieras; y vive situaciones de conflicto armado interno, aun cuando en esta materia en los últimos años se registraron algunos avances”. Sin embargo, ha logrado algunos avances económicos y se ha hecho más visible en el mundo, pues su posición intermedia “ha hecho que se le considere uno de los cinco países clave del continente”.

Otro punto que señala Diego Cardona y que es interesante citar, es la estrecha relación de Colombia con los Estados Unidos, que se profundizó desde la administración Pastrana Arango, y ha tenido cambios con el gobierno de Barack Obama, con lo cual hoy se mantiene la cercanía “pero dentro de un marco de equilibrio geográfico y temático que no se veía en Colombia desde la administración del presidente César Gaviria”, y que como lo veremos en las reflexiones de los investigadores de este libro, ayudan a una mejor orientación de las relaciones internacionales, pues Colombia es un país latinoamericano “con espacios múltiples”. Las dificultades económicas que vive el mundo desde hace unos años han tenido “impactos fuertes en el potencial de la política internacional de un país como Colombia”. Esas crisis

deben mirarse con cuidado, ya que por simples desavenencias personales algunos sectores de la economía colombiana pueden sufrir efectos adversos indiscutibles. Es preciso, y muy rentable en términos políticos, establecer los criterios que las relaciones internacionales tienen ahora frente a los modelos de desarrollo económico y a las nuevas realidades políticas y culturales del continente.

Este libro está dividido en dos partes sustantivas: 1. Algunos de los grandes asuntos de la política exterior. 2. Las prioridades geográficas. Al final, como ya lo señalamos, están los Anexos estadísticos que recuerdan que hay una realidad palpable que debemos observar y ella enseña que las relaciones internacionales producen efectos claros que trastornan a los países, a sus ciudadanos, a la vida normal de todos los días.

En la primera parte tenemos los siguientes artículos: “Seguridad y política exterior en la gran región andina: reflexiones y escenarios”, de Diego Cardona Cardona; “Colombia: energía y sector externo”, de Germán Corredor y Esperanza González; “Retos actuales de la política migratoria colombiana”, de Javier Ignacio Niño, y “Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia”, de Martha Ardila. La segunda sección presenta estos trabajos: “América Latina y el Caribe: diferenciación y acercamiento”, de Socorro Ramírez; “Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración”, de Edgar Vieira Posada; “Colombia transpacífica: opciones de política y liderazgo regional”, de Pío García; “El futuro de las relaciones entre Colombia y la Unión Europea: ¿profundización o estancamiento?”, de Eduardo Pastrana

Buelvas; “Colombia y Estados Unidos: una relación por revisar”, de Juan Fernando Londoño, y “El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía?”, de Leonardo Carvajal.

En la presentación se dice que este libro “está llamado a ser un referente sobre la política exterior colombiana, un libro de consulta y una base para los análisis y las sugerencias en la toma de decisiones”. Y compartimos esta opinión con la idea de que es urgente ampliar estos debates y darles mayor cobertura; que los estudios y los análisis traspasen las fronteras de la academia y se constituyan en un patrimonio público que oriente a los ciudadanos en el conocimiento de la política exterior colombiana, sin cortapisas ni secretos.

LFGN

Resúmenes-Abstracts

Resúmenes-Abstracts

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER. UNA NUEVA DIMENSIÓN DE LA SOBERANÍA

Beatriz Eugenia Vallejo Franco

Resumen

El concepto de soberanía ha sido objeto de grandes controversias, especialmente desde el siglo xx. De la noción de un Estado-nación rodeado de fronteras infranqueables, derivada del Tratado de Westfalia, se ha llegado a la idea de entes estatales cuyos asuntos son permeados constantemente por la actuación de la comunidad internacional. La pregunta que se intenta despejar aquí es si la internacionalización de los derechos humanos hace parte de los temas que hoy en día interfieren con la soberanía, al ya no considerarse como responsabilidad exclusiva del Estado, sino –y en su defecto– de la comunidad internacional, a través del compromiso de la “Responsabilidad de Proteger”.

Palabras claves

Soberanía, derechos humanos, responsabilidad de proteger, teorías de las relaciones internacionales

Abstract

The concept of sovereignty has been subject of great controversies, particularly since the beginning of the xx century. From the notion

of a national- state with impenetrable borders, derived from the Westfalia Treaty, we have arrived to the idea of states that can be reached by actions of the international community. The question that we want to answer here is if the internationalization of Human Rights is part of the issues that interfere with sovereignty due to the fact that they are no longer considered as an exclusive responsibility of the states, but as one attributed to the international community through the compromise of the “Responsibility to Protect”.

Key words

Souveraniry, Human Rights, The Responsibility to Protect, International Relations Theory

LA APLICABILIDAD DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EL DESARROLLO HUMANO COMO FUENTE DE SEGURIDAD

Natalia Ariza

Resumen

La transformación del contexto global ha significado una crisis epistemológica y, en este sentido, una transformación de las teorías que ha afectado de manera singular las tesis sobre soberanía estatal y seguridad internacional. En

efecto, la superación de la racionalidad estatal trajo consigo la propuesta de un enfoque novedoso basado en la protección del individuo que ha suscitado nuevas dimensiones y perspectivas de análisis de la seguridad humana y del desarrollo desde las cuales el estudio de la realidad social se ha enriquecido.

Palabras clave

Soberanía, derechos humanos, seguridad, seguridad humana, desarrollo, desarrollo humano

Abstract

The transformation of the global scenario has led to an epistemological crisis and a transformation in particular of theories on state sovereignty and international security. In effect, as the rationale of the state has come into question a novel focus on the protection of the individual has given rise to new dimensions and perspectives on the analysis of human security and of development, which in turn have enriched the study of social reality.

Key words

Sovereignty, Human Rights, Security, Human security, Development, Human development

LA SOCIEDAD CIVIL GLOBAL EN LA GOBERNANZA AMBIENTAL DEL SECTOR AGUA EN EL MUNDO

Margarita Marín Aranguren

Resumen

Para referirse a la gobernanza ambiental en la que tiene un rol importante la sociedad civil global, se precisa, en primera instancia, determinar cuatro conceptos clave: sociedad civil, red, gobernanza ambiental y geopolítica. En segunda instancia, trabajar el recurso más que un servicio es un derecho que ha de ser inabrogable, justamente por ser una necesidad. Sin embargo, tomó más de una década tal reconocimiento en el contexto internacional. En la tercera y última instancia, se recurre a un par de casos para evidenciar que las redes robustecen la información existente y así la SCG logra ser exitosa en su labor de denuncia de irregularidades que suceden en diferentes partes del mundo. Esta dinámica revela un juego de poderes entre actores internacionales llenos de intereses geoestratégicos, que son susceptibles de futuros conflictos y en donde se requieren análisis más complejos en teoría de acción colectiva aplicada a los recursos de uso común.

Palabras clave

Sociedad civil global, gobernanza ambiental, red, geopolítica, recursos de uso común

Abstract

In order to make reference to environmental governance, in which global civil society plays a key role, four key concepts are defined: civil society, networks, environmental governance, and geopolitics. Secondly, the concept of water as much more than a service, and indeed a right, is presented and defended. However, it is shown that it took more than a decade for this idea to be recognized at the international level. Lastly, two cases are presented which illustrate the successes of global civil society. They show that networks strengthen the value of existing information and from that, GCS is successful at denouncing irregularities occurring around the globe. This dynamic reveals a struggle for power between multiple international players, driven by underlying geostrategic interests. This combination can result in future conflicts and where more analysis is needed focused on collective action theory regarding the commons.

Key words

Global Civil Society, Environmental Governance, Networks, Geopolitics, Commons

EVALUANDO LAS VENTAJAS COMPETITIVAS EN LOS MEGAMERCADOS: EL CASO DE INDIA Y CHINA

Claudia Rivera Hernández, Luz María Nájera Peralta

Resumen

Una de las apuestas más importantes que han marcado las políticas gubernamentales

mundiales, ha sido el desarrollo del capital humano y la inversión en infraestructura, por ello, se torna relevante la observación de las acciones que realizan potencias económicas como son los países China e India, quienes tienen las economías de mayor crecimiento en el mundo y juntas representan un tercio de la población de nuestro planeta. Por tal motivo, esta investigación propone un modelo de análisis de las ventajas competitivas para lo que hoy denominamos megamercados, basados en el análisis de las condiciones y características sociales, económicas, educativas y políticas que hacen de estos países potencias económicas en crecimiento.

Palabras clave

Competitividad, megamercados, ventajas competitivas

Abstract

One of the most important bet that have changed the global government policies, have been the human capital development and the investment in infrastructure, so that is relevant the observation of the actions of the economic powers like China and India. For that reason, this research proposes a model for analyzing the competitive advantages for what are now the megamarkets, based in the analysis of social, economic, educational and political conditions and characteristics that make of these countries growing economic powers

Key words

Competitiveness, megamarkets and competitive advantages

PROCESOS DE TRANSICIÓN EN EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE: HACIA EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y LA ECONOMÍA DE MERCADO

Antolínez, J., Delgado, A., García, C., Hernández, C., Sierra, A. y Támara, P.

Resumen

Tras la desintegración de la Unión Soviética y el fin de la *guerra fría* los países de Europa Central y del Este hicieron tránsito hacia el modelo capitalista de desarrollo en un proceso muy corto. El relativo éxito de ese tránsito solo se explica si se considera que estuvo acompañado de la construcción de estados, en sentido weberiano, en los que el fortalecimiento de la democracia, la construcción de la nacionalidad y el establecimiento de políticas sociales adecuadas jugaron un papel decisivo. No obstante, las diferencias políticas, económicas y sociales entre los países de Europa Central y del Este son tan grandes, que los resultados de esa transición fueron, como hoy puede constatar, muy diversos.

Palabras clave

Europa Oriental, democracia, políticas sociales, capitalismo, economía de mercado

Abstract

After the collapse of the Soviet Union and the end of the *cold war*, the countries of Central and Eastern Europe made the transition to the capitalist model of development in a very short space of time. The relative success of this transition can be better understood if one considers that it was accompanied by a process of (Weberian) State creation, the strengthening of democracy, the construction of nationhood and the establishment of adequate social policies. Nonetheless, the differences in economic and social policies between the countries of Central and Eastern Europe are so large that the results of this transition were very diverse also, as we can observe today.

Key words

Eastern Europe, democracy, social policy, capitalism, market economy

GOBIERNO DE BARACK OBAMA: UNA EXPLICACIÓN DESDE EL INSTITUCIONALISMO

Javier Garay

Resumen

Este artículo trata de explicar, desde el institucionalismo, los problemas domésticos que ha tenido el gobierno de Barack Obama en los Estados Unidos. Se parte del hecho que este gobierno ha tenido una buena imagen en el ámbito internacional, pero ha tenido dificultades para generar consensos en el ámbito doméstico. Para esto, en el artículo se afirma

que este gobierno demócrata se aleja de los valores, cultura y sociedad estadounidenses.

Palabras clave

Estados Unidos, institucionalismo, Barack Obama, instituciones estadounidenses

Abstract

In this article, the author explains from an institutional approach the domestic problems that the president Barack Obama has had in the United States. The text accepts the fact that this government has had a good image in the international scenario, but it has been difficult to develop domestic consensus. For this, the author states that this democrat government has been drifted away the American values, culture and society.

Key words

United States, Institutionalism, Barack Obama, American institutions

ALEMANIA: CONTINUIDAD, RUPTURAS Y DESAFÍOS DE SU POLÍTICA EXTERIOR DESDE 1990

Martha Lucía Quiroga Riviere

Resumen

Hace poco más de 20 años se reunificaron los dos estados alemanes y de esta manera entró en el concierto mundial una Alemania fortalecida. La gran mayoría de los analistas alema-

nes defendió en un comienzo la tesis de que la política exterior de la Alemania reunificada era simplemente la continuación de la política exterior de la República Federal de Alemania antes de la caída del muro; sin embargo esto ha venido cambiando desde finales de la década de los noventa. Cuál ha sido la política exterior de la RFA desde su reunificación, cómo han reaccionado los diferentes gobiernos de turno ante los conflictos internacionales, qué debates se han dado al interior y preguntas para el futuro son las cuestiones que están en la base del presente artículo.

Palabras clave

Política exterior alemana, República Federal de Alemania, reunificación de Alemania, Alemania y Afganistán, Alemania y Libia

Abstract

Little more than 20 years ago the two German states were unified and in that form one new stronger Germany entered the world scenario. The majority of the German analysts argued that the foreign policy of the reunified Germany was not more than the continuity of the foreign politics of the Federal Republic of Germany before the fall of the wall; however, this opinion is changing after the end of the nineties. Which has been the foreign policy of the FRG after the reunification, how has been the reaction of the different governments in face of the international conflicts, what kinds of discussions have developed in the country, as well as challenges of the future are among the issues examined in this article.

Key words

German foreign policy, Federal Republic of Germany, Reunification of Germany, Germany and Afghanistan, Germany and Libya

**REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO:
¿EL CAMPO ESTÉRIL DE LOS OLIVOS?**

Adriana María Ramírez López

Resumen

Los orígenes y las causas de la persistencia del conflicto en la República Democrática del Congo han sido explicados empleando argumentos simplificados que han tendido a minimizar la complejidad de los acontecimientos presentados en este país centroafricano desde la década de los noventa hasta el día de hoy. Estas explicaciones se caracterizan por su marcado carácter determinista y por ensombrecer aún más las perspectivas de paz de esta nación que se encuentra viviendo un coyuntural momento histórico. No obstante, una mirada más detallada al proceso de configuración del Estado poscolonial congoleño y a las dinámicas internacionales que han influido en su particular articulación pueden dar nuevas luces sobre el conflicto mismo, las causas de su prolongación y sus perspectivas de resolución.

Palabras clave

República Democrática del Congo, conflicto, determinismo económico, determinismo étnico, Estado poscolonial africano, redes de poder, recursos naturales

Abstract

The origins and the causes of the persistence of the conflict in the Democratic Republic of Congo have been explained using simplified arguments that have tended to minimize the complexity of the events presented in this african country since the early nineties to today. These explanations are characterized by his deterministic character and pessimism towards the peace prospects of this nation that is living a historical moment. However, a closer look at the process of configuration of the Congolese post-colonial state and the international dynamics that have influenced their particular articulation may shed new light on the conflict itself, the causes of its extension and its prospects for resolution.

Key words

Democratic Republic of Congo, conflict, economic determinism; ethnic determinism; african postcolonial state, elite networks, natural resources

**UN ACERCAMIENTO COMPLEJO AL ESTUDIO
DEL COMPORTAMIENTO EXTERIOR DEL
ESTADO. EL SÍNDROME DE ZELIG**

Dimitri Endrizzi

Resumen

Los estudios acerca del comportamiento exterior de los estados se han estructurado, aunque de manera no exclusiva, alrededor de dos grandes cuestiones. Un primer debate ha

problematizado el nivel de análisis; es decir, la conveniencia de abordar la investigación desde una perspectiva de la unidad o del sistema. Un segundo debate ha problematizado la ontología de las relaciones internacionales, considerando el peso relativo de la dimensión material y de la dimensión ideal en la explicación de los distintos fenómenos. Estas separaciones bipolares responden a una lógica más amplia dentro del debate epistemológico, donde se ha consolidado la creencia, bajo la influencia del pensamiento científico, de que una teoría no puede ser construida a partir de un *todo explicativo*. Como consecuencia, las explicaciones de los distintos fenómenos han sido parciales e incompatibles entre ellas. El andamiaje teórico de la complejidad puede ayudar a buscar respuestas que recompongan esta fractura epistemológica.

Palabras clave

Comportamiento exterior del Estado, nivel de análisis, ontología de las relaciones internacionales, metafísica, polarizaciones, complejidad

Abstract

The studies about the foreign behavior of the States have been structured, though in non-exclusive way, mainly about two major questions. The first debate considered the level of analysis; in other words, the convenience of approaching the investigation from the unit's or system's perspective. The second debate discussed the ontology of the international relations, considering the relative importance of the ma-

terial dimension and of the ideal dimension in the explanation of the different phenomena. These extreme separations answer to a wider logic concerning the epistemological debate, where has been consolidated the belief -under the influence of the scientific thought- that a theory cannot be constructed from an *all explanatory issue*. As consequence, the explanations of the different phenomena have been biased and incompatible among themselves. The theoretical perspective of Complexity could contribute to the search of answers that might restore this epistemological discrepancy.

Key words

Foreign behavior of the State, level of analysis, ontology of international relations, metaphysic, polarizations, complexity

Anexos

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 internacionales. De igual forma, es posible tener acceso en medio magnético al material publicado en sus diferentes números. No obstante, para su publicación en otros libros y revistas, se 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

PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS PARA OASIS

El mundo moderno requiere de una amplia comprensión de los fenómenos que en él se presentan, y solo 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 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 esta consta de varios), g) lugar de la publicación, h) casa editora. Si la obra tiene subtítulo, este debe ir a continuación del título y precedido por dos puntos. Ejemplo: Spero, Joan Edelman, 1990. *The Politics of International Economic Relations*, 4ª. ed., London, Routledge.

Obras colectivas

a) Apellido del autor, b) Nombre del autor, c) año de publicación. 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 entre paréntesis. 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.
- 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.

