

O A S I S

2011

OBSERVATORIO DE ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS INTERNACIONALES

CIPE

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Nº 16

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

OASIS, es el anuario del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, uno de los Grupos de Investigación del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales - CIPE, 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 Gilhodes – *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, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Sistema Regional de Información en Línea para revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINTEX), Wold's Foremost Premium Research Database Service (EBSCO), Social Science Research Network, Dotec, Repec y Open Journal System.

E-ISSN 2346-2132
ISSN 1657-7558
ISBN 958-616-617-1

© BAJO LA LICENCIA CREATIVE COMMONS ATTRIBUTION 3.0
Derechos exclusivos de publicación y distribución de la obra
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá – Colombia. PBX 342 0288
Primera edición: noviembre de 2011
Diseño: Precolombi EU
Impreso en Colombia – Printed in Colombia

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN 1

I. AMÉRICA LATINA 3

- BRASIL, OPCIONES ESTRATÉGICAS DE UNA POTENCIA EMERGENTE PARA AFIRMAR SU LIDERAZGO MUNDIAL..... 5
Gisela da Silva Guevara

II. EUROPA 25

- LA HORA DE LA DECISIÓN. ¿CÓMO LOGRÓ “MERKOZY” ESTABLECER LAS BASES PARA UNA NUEVA EUROPA? 27
Andreas Rinke
- EL PRINCIPIO DE LAICIDAD EN LA EDUCACIÓN EN FRANCIA Y EN EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: ENTRE EL UNIVERSALISMO FRANCÉS Y EL RECONOCIMIENTO AL MARGEN NACIONAL DE APRECIACIÓN DEL TEDH 39
Francisco Barbosa Delgado
- LOS INSTRUMENTOS DE PREADHESIÓN (IPA): UNA PUERTA ABIERTA DE LA UNIÓN EUROPEA..... 59
Walfu Constanza Téllez

III. ASIA 75

- CONFORMACIÓN DE ESTADOS EN EL SUDESTE ASIÁTICO: UNA DECONSTRUCCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE ÁREA 77
Johan Antolinez, Alejandro Delgado, Carolina Hernández, Camilo García, Andrés Felipe Sierra, Pamela Támara

IV. ÁFRICA	115
• CRISIS EN COSTA DE MARFIL: ANTECEDENTES INTERNOS E IMPLICACIONES INTERNACIONALES.....	117
<i>Florent Frasson-Quenoz</i>	
• LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO Y LA MISIÓN DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS	131
<i>Wilfredo Robayo</i>	
V. POLÍTICA EXTERIOR.....	155
• LA IMPORTANCIA DE FOCALAE PARA COLOMBIA.....	157
<i>Pío García</i>	
• LA LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS Y SEGURIDAD NACIONAL EN ESTADOS UNIDOS: OPINIÓN PÚBLICA Y FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR.....	183
<i>Marcela Anzola</i>	
VI. AGENDA GLOBAL	197
• LOS SUEÑOS DE REFORMAR LAS POLÍTICAS CONTRA LAS DROGAS Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS.....	199
<i>Francisco Thoumi</i>	
• EL DILEMA DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA A LA LUZ DEL DERECHO Y DE LA FILOSOFÍA DEL DERECHO INTERNACIONAL. UN <i>EXCURSUS</i> HISTÓRICO DE CASOS Y UNA HIPÓTESIS <i>DE IURE CONDENDI</i>.....	221
<i>Massimo Labartino</i>	
RESEÑAS	271
RESÚMENES - ABSTRACTS	277

ANEXOS 289

- POLÍTICA DE *OASIS* 291
- PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS PARA *OASIS* 292
- GUIDELINES FOR AUTHORS 296

Oasis, Observatorio de Análisis de los Sistemas, 2011. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. v-299
I. América Latina. II. Europa. III. Asia. IV. África . V. Política exterior. VI. Agenda global. Reseñas. Resúmenes. Anexos.

PRESENTACIÓN

En las páginas del pasado número de *OASIS* se publicaron artículos que estudian el proceso de transformación de la arquitectura de la sociedad humana que se pone en evidencia en la insuficiencia o debilidad de las instituciones estatales para manejar asuntos económicos y políticos que se han internacionalizado. Como consecuencia de ello, hay una transformación de las relaciones internacionales que, a su vez, se pone en evidencia con la insuficiencia y debilidad de las instituciones de la denominada *gobernanza global* para afrontar los dilemas y las paradojas del mundo contemporáneo.

Esas reflexiones de hace un año suscitan una cuestión: ¿terminó la crisis que desde 2008 ha determinado cambios fundamentales en las estructuras estatales y en el carácter de las relaciones internacionales y, por tanto, en la teoría del Estado y en la teoría de las relaciones internacionales?

Si se siguen las noticias lo que se puede constatar es que buena parte de los pensadores sostienen que la crisis mundial no terminará pronto, que la frágil economía capitalista seguirá produciendo inestabilidad y que, en consecuencia, lo que permitió denominar crítico a ese proceso, esto es, la excepcionalidad de los hechos, habrá cobrado carácter de normalidad. En otras palabras, el proceso social de transformación de los últimos años ha involucrado tantas dimensiones de la política y la economía, y se ha extendido tanto en el tiempo, que ya no puede seguir denominándose crisis.

Si el proceso que empezó con unas características novedosas que permitieron denominarlo crítico no ha culminado, las cuestiones que se suscitan hoy y que se estudian de alguna manera en los artículos que compila el presente número de *OASIS* son: ¿hasta cuándo se extenderá?, ¿se convertirá la crisis en la normalidad, o podrán los Estados conjurar sus esfuerzos para afrontarla con éxito?

En efecto, los artículos contenidos en el presente *OASIS* 16 abarcan asuntos de distinta índole; no obstante, casi todos están relacionados con ese proceso transformador que desborda las teorías, que en los términos de Kuhn podría denominarse normalidad-anormalidad, y que obliga a los pensadores a proponer nuevos marcos de referencia y nuevos métodos de análisis.

En el presente número, pues, se publican diversas reflexiones con ese propósito epistemológico que se refieren a trabajos de las líneas de investigación del grupo *OASIS* del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales. En primer lugar, temas sobre América Latina y, específicamente, un trabajo sobre las opciones estratégicas de un Brasil que quiere consolidar su carácter emergente de potencia regional y que, pese a la contraposición de otras potencias mundiales y regionales, no ha recurrido a prácticas bélicas.

En la línea de investigación sobre Europa se publican tres artículos. El primero se refiere al diálogo entre las denominadas locomotoras

europeas en medio de la crisis económica que empezó desde 2007, esto es, a Francia y Alemania y, en este sentido, a la grave situación que se está generando en la región en torno de la consolidación del euro. El segundo se refiere a la política pública de educación en los países de Europa y hace alusión a la posición del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el trato que Francia ha dado a la manifestación pública de las creencias religiosas frente al valor de la laicización del Estado. El tercero se refiere a la institucionalidad de la Unión Europea y, específicamente, a la manera como los instrumentos de preadhesión, que son una puerta de acceso, han suscitado la democratización de la región.

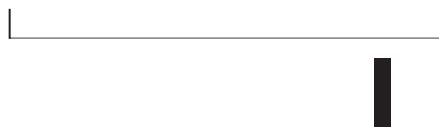
Los investigadores de la línea de Asia se han sumado a este número con dos artículos que hacen una crítica a la idea de proponer análisis fundados en la metodología de los estudios de área.

Los investigadores de la línea de África, por su parte, publican dos artículos. El primero, referido a los antecedentes que suscitaron la crisis en Costa de Marfil y a las implicaciones internacionales de este proceso; el segundo, a la misión de paz de las Naciones Unidas en el Congo.

Estos estudios regionales se complementan con los análisis de Política Exterior. El primero se refiere a la importancia de FOCALAE como foro de cooperación múltiple que pone

en evidencia que las asociaciones regionales, pese a que están condicionadas por las dinámicas globales, desempeñan un papel decisivo para afrontar el reto de establecer un orden mundial convenido y equitativo. El segundo artículo de los investigadores de esta línea se refiere al impacto que tiene la Ley de inversiones extranjeras en Estados Unidos de América, y la reflexión pretende poner en evidencia la dicotomía existente entre la formulación de la política y el imaginario que cada sociedad y cultura tiene respecto de la inversión extranjera.

Los temas de la Agenda Global también suscitaban la atención de los investigadores de *OASIS* y, en este caso, se incluyen dos artículos. El primero se dedica a hacer un análisis detenido sobre el régimen dedicado al control del tráfico de drogas ilícitas y plantea la problemática proponiendo dos cuestiones: ¿cómo sería un sistema que manejara la producción, el tráfico y el consumo de drogas hoy ilegales de manera que se minimizaran los costos sociales asociados a dichas actividades? Y ¿cómo se podría empezar a modificar el régimen prohibicionista actual? El segundo artículo estudia la intervención humanitaria en nuestros días y recuerda la criticada tesis de la injerencia para poner en evidencia el dilema que se presenta cuando se considera este supuesto “derecho de los Estados” a la luz de las normas internacionales vigentes desde que se estableció la Carta de San Francisco.



AMÉRICA LATINA

**Brasil, opciones estratégicas de una
potencia emergente para afirmar su
liderazgo mundial**

Gisela da Silva Guevara

Brasil, opciones estratégicas de una potencia emergente para afirmar su liderazgo mundial

Gisela da Silva Guevara

Docente-investigadora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Centro de Investigaciones y

Proyectos Especiales (CIPE), Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: gisela.leitao@uexternado.edu.co

INTRODUCCIÓN

A inicios de marzo de 2012 Richard Haass, un diplomático norteamericano que es, desde 2003, el director del Consejo para las Relaciones Internacionales, fue entrevistado por el prestigioso periódico brasileño *Folha de São Paulo*. A la pregunta de si él describiría a Brasil como una potencia emergente, Haass contestó: “La respuesta corta es sí. La palabra emergente es difícil. De cierta forma, Brasil ya llegó ahí. Económicamente, Brasil ya es una potencia mundial. Diplomáticamente, ha asumido un papel mayor. Militarmente, es todavía modesto y tiene que decidir qué tipo de capacidad quiere el país, qué rol quiere tener”¹. Haass relevaba también que Brasil tendría que aumentar su poder militar, argumentando:

A las personas aquí [Brasil] les gusta hablar de *soft power*, muy bien. Pero hay épocas en las que usted tiene que volcarse para el poder duro. A veces la economía y la diplomacia son suficientes, pero a veces, ninguna de las dos funciona y usted necesita usar la fuerza militar².

Fue a partir de los años noventa del siglo xx, con el final de la Guerra Fría, que el nuevo orden internacional, ya no más caracterizado por un mundo bipolar, abrió posibilidades a varias potencias emergentes de jugar un papel más preponderante en la escena internacional. Dentro de estas se encontraba Brasil. Entre los factores que permitieron su ascenso en el escenario mundial estaba el proceso de erosión de la única superpotencia, Estados Unidos y, como lo menciona Myriam Saraiva, “la ausencia

¹ “Brasil deve aumentar seu poderío militar, diz americano”, *Folha de São Paulo*, 4 de marzo de 2012.

² *Folha de São Paulo*, 4 de marzo de 2012. La traducción del portugués al español es nuestra.

de políticas específicas para Suramérica” (Saraiva, 2011) por parte de la superpotencia. A inicios de 1990, mientras que Estados Unidos desviaba sus esfuerzos militares hacia el Medio Oriente en la guerra del Golfo (1990-1991), Brasil realizaba esfuerzos para salir de una seria crisis financiera con la implementación del Plan Collor³, intentando renegociar la deuda externa y, a la vez, acercarse más a sus vecinos latinoamericanos.

El nuevo contexto internacional pos Guerra Fría llevaba a Brasil a reelaborar las prioridades de su seguridad nacional y de su política exterior dando mayor atención a la problemática de los choques de intereses entre el país y Estados Unidos. La nación suramericana tiene, sin duda, requisitos que la hacen ser uno de los candidatos con más posibilidades al primer rango de potencia mundial. Es el quinto país más extenso en el mundo, con 8'547.403 km²; es el mayor país en América Latina, ocupa 47% del territorio del subcontinente; es la sexta economía mundial; su población se acerca de los 200 millones; la proyección de su participación en el PIB mundial para 2015 es de 2,9%⁴. En términos de capacidad militar, Brasil es la mayor potencia de América Latina y se cuenta entre los quince países del mundo en esta categoría (Gratius, 2008).

Es relevante mencionar la definición del neorrealista John Mearsheimer en cómo las grandes potencias son caracterizadas con base en sus capacidades militares:

Para calificarse como potencia mundial, un Estado debe tener suficientes atributos militares para colocar en gran peligro, en una guerra convencional, la nación más poderosa del mundo. El candidato no necesita tener la capacidad de derrotar a la potencia líder, pero debe tener la razonable posibilidad de éxito de convertir el conflicto en una guerra que dejará al Estado dominante seriamente debilitado, aunque el Estado dominante termine por ganar la guerra (Mearsheimer, 2001, 5).

La pregunta del presente artículo es, entonces, si Brasil podrá evadir el paradigma neorrealista con sus estrategias preferenciales de *soft power* (poder blando) y llegar a ser, a pesar de todo, potencia mundial. Cabe anotar que dicho concepto fue definido por Joseph Nye (2004) como “La habilidad de lograr lo que se quiere a través de la atracción, en vez de la coerción”.

El objetivo principal del presente artículo es analizar las opciones estratégicas que fueron consideradas e implementadas por la política exterior brasileña para alcanzar el estatus de potencia mundial, sobre todo a partir de los años noventa del siglo xx, reflexionando sobre la pregunta de si será posible para el país sudamericano continuar con la línea de un *soft power* para afirmar su liderazgo regional y mundial. Para entender mejor la problemática mencionada haremos, primero que todo, un análisis de los antecedentes históricos de las estrategias preferenciales de la política exterior

³ El nombre viene del entonces presidente Collor de Mello.

⁴ Para los valores de la proyección del peso mundial del PIB brasileño para 2015 véase Orgaz (2011).

brasileña desde el siglo xix. Volviendo al mencionado Richard Haass, en el presente trabajo debatiremos si será necesario, como defiende el diplomático norteamericano, que Brasil aumente su potencial militar, ya dispuesto a considerar seriamente intervenciones bélicas, para alcanzar el anhelado rango de potencia mundial. O si será preferible que, aunque aumentando dicho potencial, siga el principio rector, con raíces profundas en la diplomacia brasileña del siglo xix, de dar preferencia a estrategias de *soft power*, quizá más efectivas y perdurables.

IDENTIDAD NACIONAL Y POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA EN EL PRIMER SIGLO DE INDEPENDENCIA (1822-1927)

Según Raúl Bernal-Meza, las políticas exteriores de las naciones se basan y son sostenidas con sus respectivos modelos de inserción internacional en el marco de paradigmas que “son la expresión de una determinada visión del mundo” (2007, 11). En el caso brasileño, como lo demostró Celso Lafer, los principios rectores de su política exterior que marcaron con gran durabilidad, desde inicios del siglo xx, la inserción internacional del país en la política mundial fueron pautados por una visión de la búsqueda del reconocimiento por parte de las grandes potencias, por vía de la diplomacia y del refuerzo de las normas del derecho internacional en pro de la solución pacífica de conflictos y del reconocimiento del aporte de América Latina y, en especial, de Brasil, para la paz mundial (Lafer, 2002).

Desde la proclamación de su independencia, en 1822, Brasil ha sido percibido por

sus vecinos como “diferente”. Varios factores contribuyeron a ello. En ese entonces el idioma portugués era, sin duda, un factor para tener en cuenta. Además, mientras que para las otras naciones de América Latina el costo de la independencia había sido alto y, en la mayor parte de los casos, sangriento, Brasil había visto proclamar su independencia a manos del mismo hijo del rey de Portugal, D. Pedro, aunque, es cierto, con apoyo británico. Esto conllevaría un proceso pautado por una continuidad del pasado colonial, sin grandes fracturas o extrema violencia. Por otro lado, mientras que el país se transformaba en un imperio, sus vecinos hispanohablantes optaban, más bien, por ser repúblicas. Respecto a los iniciales proyectos de integración alimentados por líderes como Bolívar, la visión de una América Latina unida, buscando una defensa común contra amenazas exteriores (Vieira Posada, 2008, 76 y ss.), no contemplaba a Brasil, pues ser brasileño era “ser no hispánico” (Lafer, 2002, 45).

De parte de los brasileños hubo también rechazo a sus vecinos hispanohablantes lo que dificultó, sobre todo en la primera mitad del siglo xix, el acercamiento entre Brasil y las naciones hispánicas. Así por ejemplo, las repúblicas de la América española se identificaban con el desorden y el caos político, contrapuestos a la estabilidad del imperio brasileño. Cerca de medio siglo después, la desconfianza que había pautado las relaciones con sus vecinos llevaría el diplomático Rio Branco a inferir, incluso, implicaciones para la forma como el país sería afectado en sus relaciones con Estados Unidos, pues “Washington fue siempre el principal centro de las intrigas y de los pedidos de intervención contra Brasil por parte de al-

gunos de nuestros vecinos, rivales permanentes o adversarios ocasionales” (Lafer, 2002, 80).

A pesar de esta mutua desconfianza, a inicios del siglo xx Brasil optó por una política exterior hacia las naciones vecinas pautada por principios rectores que privilegiaban fijar límites fronterizos por vía pacífica. Así, como ministro de Negocios Exteriores, el barón de Rio Branco inició una serie de negociaciones que fueron coronadas con éxito, sin recurrir a medios militares. Entre ellas, el Tratado de Petropolis, en 1903, que solucionó la disputa entre Brasil y Bolivia por la región del Acre; los acuerdos con Ecuador en 1904, con Colombia en 1907, con Venezuela en 1905, o con Francia en 1900, por medio de arbitraje suizo, relativo a la nueva frontera con la Guayana francesa en el estado de Amapá. Otro principio del barón fue aminorar, en el palco internacional, la vulnerabilidad de las naciones latinoamericanas frente a las grandes potencias europeas. Así, en la segunda Conferencia de paz de La Haya, que tuvo lugar en 1907, el diplomático Ruy Barbosa, instruido por Rio Branco, le dio relevancia al rol de Brasil en la elaboración de normas internacionales que cuestionaban la posición tradicional de las grandes potencias de la época (Lafer, 2002, 80 y ss).

Comparada con la política llevada a cabo por otras potencias emergentes de inicios del nuevo siglo, como el caso de Alemania, Brasil sigue un paradigma muy *sui generis*. Cabe resaltar que, en Europa, cuando Alemania intentó desplazar al Reino Unido como potencia hegemónica, lo hizo con una carrera armamentista sin treguas, considerando seriamente la posibilidad de una guerra. En efecto, en 1903 el imperio germánico ya puede ser considerado

un hegemon potencial, teniendo en cuenta su capacidad militar y producción industrial (Mearsheimer, 2001, 351 y ss). En esos mismos años Brasil, a pesar de los obstáculos ya mencionados, optó por solucionar sus disputas por vía diplomática.

Durante la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos empezó un proceso que culminaría en un resultado exitoso en la Segunda Guerra Mundial, relativo a reemplazar la hegemonía europea en América Latina. Sin embargo, ya a mediados del siglo xix Brasil había resistido a las presiones de esa nación para abrir la navegación del río Amazonas. Según Moniz Bandeira, desde entonces los intereses brasileños casi siempre estuvieron en conflicto con los de las grandes potencias, sobre todo del Reino Unido y de Estados Unidos (Moniz Bandeira, 2006, 13-14). Terminada la Primera Guerra Mundial, a pesar de ser muy dependiente del exterior, la nación hizo todos los esfuerzos para lograr una representación, en pie de igualdad, con las grandes potencias. Por ejemplo, en la Conferencia de Versalles, por vía del diálogo se reivindicó para el país “intereses generales” en vez de, como las potencias predominantes deseaban imponer, “intereses generales limitados”. Este tipo de reivindicación en el palco internacional caracterizaría los lineamientos fundamentales de la política exterior brasileña en el curso del siglo xx. Según Lafer “la identidad internacional brasileña se ha ajustado a las posibilidades y a las variables ofrecidas por las circunstancias internas y externas” (Lafer, 2002, 96) manteniendo una línea continua de política exterior de privilegiar el *soft power*.

En los años veinte del siglo xx dos aspectos fundamentales preocupaban a los líderes

brasileños. El primero tenía que ver con la vulnerabilidad nacional ante una Argentina cuya capacidad militar no dejaba de crecer. El segundo se articulaba con la percepción de un gran aislamiento diplomático del país en Suramérica. Observadores foráneos, como el general francés Maurice Gamelin, advertían a Brasil que el poderío militar argentino superaba cuatro veces el brasileño (Hilton, 1980, 345-346). Sin embargo, en vez de involucrarse en una carrera armamentista con Argentina, los tomadores de decisiones brasileños optaron por una “cordialidad oficial”, intentando aislar a su rival regional por medio de la influencia en pequeños países, tales como Paraguay y Bolivia. Adicionalmente, como argumenta Stanley Hilton, el gigante suramericano consideró indispensable acercarse a Estados Unidos para compensar su aislamiento en Suramérica y contener a Argentina (p. 348). En los medios oficiales brasileños se darían cuenta, de forma contundente, que era cierta la percepción del aislamiento suramericano que sufría el país, idea que dominaba los círculos diplomáticos y políticos brasileños, pues varias propuestas relativas al desarme de las naciones presentadas por la nación en los años veinte, y la falta de apoyo recibido por parte de los países de la América española a la postulación del país a un asiento permanente en el Consejo de la Sociedad de las Naciones demostraban claramente el distanciamiento diplomático de Brasil en América Latina y su vulnerabilidad en términos de seguridad regional. Cabe anotar que, en este periodo histórico, Estados Unidos todavía estaba en un proceso de ascenso como potencia emergente regional en las Américas. A pesar de la desconfianza que existía entre

Brasil y Estados Unidos, la nación necesitaba de acercarse a estos para quebrar el aislamiento suramericano.

En 1926 Brasil se retiró de la Sociedad de las Naciones (SDN) por no haberle sido otorgado un asiento permanente en el Consejo de la misma. Los diplomáticos brasileños habían argumentado a favor de dicha reivindicación con base en la idea de que, además de haber sido la única nación suramericana en participar en la Primera Guerra Mundial, tenía las dimensiones continentales, el peso demográfico y una sólida tradición diplomática articulada con el pacifismo que hacían de ella un candidato legítimo a un asiento permanente en la SDN (De Mello e Silva, 1998, 149). Todas estas acciones deben ser entendidas y explicadas en el marco de una fuerte línea de continuidad en el sentido de valorar la posición del país en el palco internacional, sobre todo en el naciente sistema mundial de seguridad colectiva de la SDN, evitando conflictos bélicos y una carrera armamentista. Esto, como se consideraba, solamente llevaría al país a desgastarse y a profundizar más la enemistad con sus vecinos suramericanos. Cabe también resaltar aquí que la política exterior brasileña siempre se caracterizó, desde los años veinte del siglo xx hasta la actualidad, por un grado elevado de continuidad y previsibilidad gracias al alto nivel de profesionalización de sus servicios diplomáticos.

ORDEN BIPOLAR Y POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA DURANTE LA GUERRA FRÍA

Al estudiar las relaciones entre Brasil y Estados Unidos, Moniz Bandeira concluyó que los aca-

démicos construyeron un mito alrededor de una pretensa amistad incondicional entre los dos países durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría. El historiador brasileño señaló que, estratégica y políticamente, el gigante suramericano fue, sin duda, significativo para Estados Unidos. Adicionalmente, como agrega este autor, Brasil dependía en gran medida del mercado norteamericano para sus exportaciones. Sin embargo, no siempre aceptó de forma sumisa el predominio estadounidense (Mozin Bandeira, 2006, 13 y ss). A su vez, Clark Reynolds resaltó que Brasil ha favorecido un ideario político de “destino manifiesto” muy similar a lo que hizo Estados Unidos en el siglo XIX (1974, 164-165).

Durante la Segunda Guerra Mundial, el país participó con la Fuerza Expedicionaria Brasileña (FEB) al lado de los aliados en la campaña de Italia. Con esto, los dirigentes brasileños esperaban que, al involucrar el país en una guerra que no afectaba directamente sus intereses o territorio, eso tuviese como compensación lograr solidificar su posicionamiento internacional en el nuevo orden pos Segunda Guerra Mundial. Esta idea quedaría plasmada en 1943, en una afirmación del ministro brasileño de Negocios Exteriores, Oswaldo Aranha, por la cual, con la participación bélica, el país tenía aspiraciones de obtener una “mejor posición en la política mundial” cuando la guerra terminase (MacCann, 1995).

El involucramiento de Brasil en la Segunda Guerra Mundial no debe ser malinterpretado. No necesariamente debe ser visto como

un gesto de sumisión a Washington, en vista de que, por otro lado, el país se contrapuso a la presión ejercida por la potencia norteamericana para forzar a Argentina a juntarse a los aliados. Cuando, en 1945, Estados Unidos propuso en Rio de Janeiro que se crease un sistema hemisférico de defensa sin Argentina, Brasil rechazó esta propuesta. En la realidad, como argumentó David Mares, Brasil seguía una estrategia a más largo plazo de socavar la hegemonía de Estados Unidos en las Américas extendiendo su propia influencia sobre potencias medias, como Argentina, para oponerse a la política exterior de Washington (Mares, 1988, 454). Según el mismo autor, el comportamiento de la política exterior brasileña corresponde a la premisa por la cual “Los Estados buscan extender su influencia sobre las políticas exteriores de los Estados en las regiones geopolíticas fundamentales para mantener su soberanía y su posición en el sistema internacional” (p. 456).

Al sentirse defraudados con el rechazo de obtener un asiento permanente en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los dirigentes brasileños habrían fortalecido su intención, en los años cincuenta, de seguir una política más autónoma respecto a Washington (Bethell, 2010, 459). “Percepciones nacionales propias”⁵ conformadas en un sustrato solidificado de ideas construidas desde la independencia en 1822, de su propia historia, misión y destino nacional son elementos relevantes, aunque a veces ignorados, para explicar la toma de decisiones en la política exterior de Brasil.

⁵ Sobre la definición de “national self-images” en las relaciones internacionales véase Klapowitz (1990, 46 y ss.)

A todos estos factores no tangibles se pueden añadir las limitaciones del contexto histórico, lo que, sin duda, fue determinante durante la Guerra Fría para explicar las políticas exteriores de las naciones. Sin embargo, limitar nuestro análisis de la política exterior brasileña a factores sistémicos, como lo hacen los realistas y neorrealistas, empobrecería nuestro estudio. En la realidad, la *Weltanschauung* de los líderes brasileños durante la Guerra Fría es muy importante para explicar por qué Brasil, a pesar de las limitaciones de un orden bipolar, no fue tan sumiso a Washington como se suele afirmar. En este aspecto discordamos de Lima y Hirst que caracterizaron la política exterior de Brasil como de “bajo perfil” en términos de la manutención de la paz y seguridad internacional durante dicho periodo histórico (2006, 26). A continuación explicaremos cómo Brasil tuvo un papel mucho más relevante de lo que se suele argumentar a nivel regional y mundial en este contexto.

Clark Reynolds afirmó que la participación de Brasil en la Segunda Guerra Mundial fue determinante para despertar el interés por el papel geopolítico de los militares brasileños (1974, 865). En efecto, uno de los principales ideólogos del régimen militar que fue impuesto después de un *putsch* que tumbó el gobierno de Goulart, Golbery do Couto Silva, defendió la importancia del rol de Brasil en el hemisferio occidental en el marco de la “cruzada” contra el comunismo internacional con base en dos argumentos principales. El primero enfatizaba el papel que Brasil debía jugar en América Latina contra el comunismo debido a su prestigio, a la variedad de recursos naturales y a su vital posición geopolítica en el Atlántico sur.

El segundo hacía referencia a la facilidad que los brasileños tendrían para comprender mejor los problemas del Tercer Mundo (Do Couto, 1967, 198).

Articulado con el “destino manifiesto” de Brasil que, como Golbery do Couto enfatizaba, Estados Unidos debería reconocer, el general argumentaba que, en vista de que el gigante del norte estaba más enfocado en lidiar con los problemas de Europa y del Pacífico, Brasil debería asumir un rol especial entre el norte y los países del sur en el combate al comunismo. Por consiguiente, el régimen militar brasileño debería lanzarse a la misión de garantizar seguridad y desarrollo, no solamente en Brasil, sino en América Latina y en los países del Tercer Mundo más afines, como África (Do Couto, 1967, 198). En efecto, en 1967, el general Arturo da Costa e Silva, que había sucedido como presidente a Castelo Branco, expresó en varias ocasiones su solidaridad con las aspiraciones de los países del Tercer Mundo contra las potencias industrializadas. Brasil empezó a delinear una política coherente de estrechar sus lazos con África y el Medio Oriente para buscar nuevos aliados. Paralelamente, algunos choques empezaron a hacerse sentir entre Brasil y Estados Unidos, por ejemplo, cuando Washington intentó restringir las exportaciones del café brasileño (Moniz Bandeira, 2006, 19 y ss). Siguiendo una política paulatinamente más autónoma en el palco internacional, Brasil se alió a los países neutrales en la Conferencia de Ginebra apoyando el rechazo de países como India a las propuestas conjuntas de Estados Unidos y la Unión Soviética de limitar pruebas atómicas (p. 18).

Durante décadas Brasil ha defendido el derecho a conducir ensayos nucleares para fines pacíficos, considerando que no se debería limitar el desarrollo tecnológico nuclear a países del Tercer Mundo, siempre y cuando eso no colocase en peligro la paz. Se rehusó así a firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNPN) vigente desde 1968. El rechazo a firmar dicho tratado ocultaba también un sentimiento más profundo de despecho que se articulaba con el hecho de que solo a las grandes potencias se les permitía desarrollar experimentos nucleares⁶. Así, en la realidad, el rechazo del TNPN significaba la pretensión de llegar a pertenecer a ese selecto club de naciones. En los años setenta, la posición oficial del país era la siguiente: “Brasil no tiene la intención de adquirir armas nucleares, ni de fabricarlas, pero no renunciará a su derecho de investigar sin limitaciones y, eventualmente, a fabricar y/o recibir explosivos nucleares que le permitan efectuar obras de ingeniería” (citado en Cubillos Mezas, 2005, 15).

Actualmente, la posición oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores es que el país sigue dando prioridad al desarme nuclear, integrando la “coalición de la Nueva Agen-

da”, la cual defiende una variedad de medidas respecto a dicho desarme⁷.

Muy significativo para entender los esfuerzos de Brasil en posicionarse mundialmente como la “voz de los desvalidos” ante la rapacidad de las superpotencias fue el discurso del ministro brasileño de Negocios Exteriores, Araújo Castro, proferido en 1963 en la ONU, en el cual enfatizaba la importancia de los tres “D”, que significaban: Descolonización, Desarrollo y Desarme. Haciendo suyas las aspiraciones de los países asiáticos y africanos, Brasil tomaba una posición activa en la lucha contra los principios del neocolonialismo a favor de los intereses de los países periféricos (Lafer, 2002, 75-76). Paralelamente, en América del Sur, los servicios de inteligencia brasileños –los cuales habían llegado a un alto nivel de profesionalización– asumían un papel vital en los países vecinos en el combate a los movimientos subversivos, normalmente de inspiración comunista. Estas acciones, articuladas con una política de apoyo financiero a países en dificultades, como Bolivia, serían una estrategia efectiva para asumir el liderazgo de Brasil en América Latina⁸.

⁶ Cabe anotar que, aunque Brasil firmó el TNPN en 1998, en 2004 fue acusado por dos investigadores del Proyecto Nuclear de Wisconsin para el Control de Armas de estar planificando, en secreto, la construcción de una planta para el enriquecimiento de uranio, lo cual le permitiría, potencialmente, fabricar armas nucleares: “Brazil is planning to commission later this year a uranium enrichment plant that- if configured to do, could fuel several nuclear weapons annually. As a member of the Nuclear Nonproliferation Treaty (NPT) Brazil has promised not to make such weapons and is obliged to allow the International Atomic Energy Agency to ensure this is the case” (Palmer y Milhollin 2004, 617).

⁷ Información en la página del Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño, en <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/paz-e-seguranca-internacionais/desarmamento-e-nao-proliferao>.

⁸ Sobre este asunto véase Guevara (2011).

Bernal-Meza resalta que en el esfuerzo brasileño de afirmar su liderazgo regional en los años setenta y ochenta del siglo xx tuvo una importancia fundamental la visión que sus círculos dirigentes tenían del lugar que la nación debía asumir mundialmente. Esto contribuyó para que el país se alejase gradualmente de Estados Unidos y le disputase el liderazgo en América Latina (2007, 12). A este factor podríamos adicionar el peso y la importancia de las ideas de los geopolitólogos brasileños desde los años treinta en el diseño de la política exterior del país. En los años sesenta, la afirmación de Golbery do Couto, “Brasil solo tiene una opción: expandirse o perecer” (1967, 155), mostraba el ideario expansionista de los putschistas de 1964. Este ideario marcaría, durante décadas, el pensamiento de la élite militar brasileña, que defendía la articulación entre el lema “Seguridad y Desarrollo” con la meta “Brasil-potencia”.

En los años setenta Brasil impulsó las negociaciones con sus vecinos sobre la Amazonia, las cuales serían coronadas con éxito en el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). El tratado tenía el propósito de fomentar el diálogo sobre recursos hídricos y forestales de la Amazonia con Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Guyana, Surinam, pero había una estrategia a más largo plazo. Se trataba de proteger los ricos recursos amazónicos de la codicia de los países del norte, más especialmente de Estados Unidos, y fomentar una cooperación en el campo de la seguridad con los vecinos suramericanos que comparten esta región. Sin embargo, cuando algunos de esos países expresaron sus preocupaciones respecto a eventuales intenciones hegemónicas subyacentes al

pacto, los diplomáticos brasileños rediseñaron la versión de dicho acuerdo enfatizando solamente su carácter de protección ambiental de esa región, a fin de disipar desconfianzas de los demás países latinoamericanos (Foresta, 1992, 137). Cabe resaltar que entre 1964 y 1973 Brasil utilizó 2,4% del producto bruto nacional (PBN) en gastos militares, lo que superaba el promedio de América Latina que, para el mismo periodo, había sido de solamente 1,9% (Selcher, 1971, 22).

En los años ochenta, el debate sobre la guerra de las Malvinas/Falklands y la normalización de las relaciones de Brasil con Cuba estuvieron en el orden del día en la agenda de política exterior del país. Por otro lado, la interacción del país con sus vecinos pasaba a ser fundamental para salvaguardar la Amazonia, percibida como una zona vulnerable. En efecto, ya en los años sesenta y setenta informes sobre actividades de extranjeros en esta región habían preocupado la cúpula militar brasileña, lo que llevó a reforzar la instalación de bases militares en esa zona. En estas dos décadas, el régimen militar elaboraba un plan de una vasta red vial transamazónica que conectaría la Amazonia brasileña con Bolivia, Perú, Colombia, Venezuela, Guyana, Surinam y Guyana francesa. De concretarse, este plan ayudaría —en opinión del politólogo norteamericano Wayne Selcher— a expandir la influencia de Brasil en los Estados vecinos (1971, 19). Para fortalecer esta presencia en la región el gobierno inauguró en 1985 el plan Calha Norte a fin de asegurar una mayor presencia militar en el norte amazónico. Dicho proyecto empezó sus funciones en 1990.

Para los militares brasileños la Amazonia tenía (y tiene) una importancia estratégica de gran valor, pues se trata de una zona de amortiguamiento entre la costa atlántica brasileña y los cinco países vecinos que comparten el Amazonas. Además, los dirigentes brasileños alimentaban un proyecto ambicioso de ligar los puertos brasileños con la red vial de Perú en el nudo de Pucallpa⁹ para, posteriormente, tener conexión con el Pacífico; un proyecto geoestratégico bio-oceánico alimentado, desde hace décadas, por los geopolitólogos brasileños¹⁰.

Según Wayne Selcher, de 1970 a 1986 las relaciones de Brasil con las demás naciones suramericanas se modificaron sustancialmente. El mismo autor revela que la nación se ha vuelto más predominante en América Latina en aspectos económicos y políticos, y se multiplicaron las iniciativas del país para estrechar sus lazos bilaterales y cooperativos con los demás países suramericanos. Paralelamente, las relaciones con Estados Unidos sufrieron mayores tensiones (1986, 67 y ss). Por ejemplo, bajo el presidente Ernesto Geisel la asistencia militar estadounidense sufrió una interrupción. Con su sucesor, João Figueiredo (1979-1985), la política exterior brasileña siguió dando cada vez más importancia a estrechar las relaciones con las otras naciones suramericanas.

En 1982, durante la guerra de las Malvinas/Falklands, Brasil permaneció nominalmente neutral. Sin embargo, reconoció el derecho de Argentina a las islas, suministrando, incluso de forma secreta, armamento al país (Moniz, 2006, 20). A finales de los años ochenta Brasil y Argentina se acercaron, firmando un Tratado sobre Integración, Cooperación y Desarrollo, lo que inició un importante proceso de cooperación entre los dos países a nivel económico y nuclear. En 1988 se creó un comité permanente de trabajo brasileño-argentino para asuntos nucleares bajo la supervisión de los dos ministerios de Relaciones Exteriores, lo cual facilitaría el proceso que culminaría en julio de 1991, cuando los dos países firmaron en Guadalajara un tratado reafirmando la naturaleza pacífica de sus actividades nucleares. Según el diplomático argentino Julio Carasales, el proceso de cooperación entre las dos naciones en asuntos nucleares fue acompañado también por estrategias de poder blando como el intercambio de estudiantes y por la mejora de relaciones económicas (Carasales, s.d.). A su vez, Arturo Velásquez Sotomayor resalta que una alianza de Brasil con el antiguo rival “implicó un giro en el pensamiento geopolítico, muy distanciado de teorías agresivas y jingoístas¹¹, hacia una política que enfatizaba estrategias

⁹ Pucallpa es una ciudad peruana en la Amazonia a 155 msnm del río Ucayali, uno de los más importantes afluentes del Amazonas.

¹⁰ Entre los importantes geopolitólogos brasileños que defendieron la relevancia de la proyección continental de Brasil en aras de convertir la nación en potencia están Carlos Meira de Mattos, que publicó en 1975 la obra *Brasil, Geopolítica e Destino*, y Mario Travassos con su célebre libro, publicado en 1938, *Proyección continental de Brasil*. A su vez, Golbery do Couto veía a la Amazonia como el *heartland* de la región.

¹¹ El término jingoísta tiene un sentido similar a chauvinista o nacionalismo extremo. El término se originó en la Gran Bretaña del siglo XIX para describir movimientos ultranacionalistas.

más defensivas y cooperativas” (2004, 45). El acercamiento entre los dos países tendría implicaciones fundamentales en los años noventa para los procesos de integración en América del Sur, pues permitiría la creación del MERCOSUR. Amâncio Oliveira agrega que dicha integración ayudaba a reforzar la posición de Brasil como potencia regional, ampliando su perfil de país fomentador de estabilidad en América Latina (2000, 112). Eso significa que el MERCOSUR tenía, además de un carácter económico, un impacto político en la región, lo cual beneficiaba a Brasil. Veremos más adelante, con mayor profundidad, esta temática.

NUEVO ORDEN INTERNACIONAL POS GUERRA FRÍA: LAS PRIORIDADES Y ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA

En los inicios de los años noventa, en el contexto del final del orden bipolar, los dirigentes brasileños empezaron a reformular las prioridades de la política exterior y de la seguridad nacional del país. Las relaciones entre Brasil y Estados Unidos, marcadas en la Guerra Fría por la necesidad de hacer frente común contra el comunismo internacional, empezaron a sufrir serias fricciones. Algunas cuestiones “calientes” entre las dos naciones, como era el caso de las presumidas ambiciones norteamericanas en la Amazonia, afectaron negativamente dichas relaciones. Profundas divergencias surgieron entre Brasilia y Washington sobre asuntos ambientales relativos a esta región y sobre la construcción de infraestructuras en esta que ya, de por sí, era y es considerado el talón de Aquiles de Brasil. Cristina Pecequilo subraya

que la nación tiene significativas vulnerabilidades en su seguridad nacional, tales como la porosidad de sus fronteras, el tráfico de armas y de droga en sus límites fronterizos o la inestabilidad de muchos de sus vecinos (2007, 52). Dichos problemas se hacen más preocupantes en la Amazonia por ser tan difícil su control.

Las vulnerabilidades mencionadas podrían explicar por qué, en los años noventa, en un contexto de tensiones con Estados Unidos, los dirigentes y altos mandos militares brasileños pasaron a considerar a la potencia del norte más como competidora que como aliada. En este escenario, en el cual se incrementaban las preocupaciones sobre la Amazonia, que no eran nuevas, se creó la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), siendo establecida, en 2002, su secretaría permanente en Brasilia. Consideramos que se trataba, sobre todo, de enfatizar la institucionalización del Pacto Amazónico enviando una clara señal a Washington de que los países suramericanos, y sobre todo Brasil, podrían, con sus propios recursos económicos y militares, lidiar con los problemas de esa región sin la injerencia de Estados Unidos.

Con Collor de Melo (marzo 1990-octubre 1992) el gobierno brasileño reafirmó su compromiso con la cooperación internacional, el multilateralismo y la devoción a la paz, continuando dos objetivos paralelos. El primero, articulado con el desarrollo y progreso tecnológico del país, y el segundo, con la integración regional. Paralelamente, Collor atacó a los países industrializados por su intransigencia con los países en vías de desarrollo. En sus esfuerzos para estrechar sus lazos con los países suramericanos y estabilizar la región, su gobierno firmó

acuerdos bilaterales con casi todos los países latinoamericanos para combatir el tráfico de drogas. Sin embargo, el país se negó a asignar tropas regulares para intervenciones militares dirigidas a combatir dicho tráfico (Da Cruz Junior, 1993, 119-144). Según Ademar Seabra da Cruz Junior, Brasil hizo grandes esfuerzos en los noventa para reemplazar la ideología de la asistencia y cooperación militar prevalente en la Guerra Fría por el concepto de integración (p. 132). La cooperación latinoamericana se intensificó y, en diciembre de 1990, se firmó entre Brasil y Argentina el Acuerdo de Complementación Económica, embrión de un Mercado Común latinoamericano (p. 133).

Susanne Gratius (2007) resalta que fue a partir del MERCOSUR, nacido en 1991¹², que la posición de Brasil en América Latina sufrió significativos cambios, pues aumentó su integración económica en el subcontinente. Paralelamente, el país adquirió mayor responsabilidad política en la región. La nación empezó a jugar un rol más determinante como mediador regional, como fue el caso del conflicto Perú-Ecuador, haciendo parte del grupo de “países garantes” que llevó al compromiso de paz firmado en la Declaración de Itamaraty entre los mencionados beligerantes. Amâncio Oliveira resalta que, aunque el Tratado del MERCOSUR no mencione específicamente temáticas de coordinación en el área de la seguridad, facilitó el cambio en el ambiente de la seguridad regional (2000, 114). De igual forma en los años

noventa, fomentadas por Brasil, se desarrollaron iniciativas importantes en la región, como la elaboración de un plan general de seguridad para la triple frontera entre Brasil, Paraguay y Uruguay, o la creación de un mecanismo de control de armas confiscadas en actividades ilegales (p. 114). Según Bernal-Meza, las acciones y estrategias de Brasil en esta década tenían en mira disputar a Estados Unidos “la hegemonía en el ámbito subregional suramericano, dando a la integración un enfoque de *realpolitik*” (2007, 16).

Si el acercamiento a Argentina había sido un éxito, facilitando la estabilidad de la seguridad regional en el cono sur, el frente andino representaba (y representa), en cambio, un reto más problemático para Brasil, por su alto nivel de conflictividad y por la competencia de rivales regionales. En la región andina, Brasil tiene dos serios competidores. El primero, Venezuela, que tiene desde 1998, con Hugo Chávez, su propia agenda integracionista bajo la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Chávez tuvo hasta su muerte, el 5 de marzo de 2013, gran influencia en algunos países andinos, como es el caso de Bolivia, que contrarrestó la de Brasil en esa región¹³. Por otro lado, Estados Unidos ha tenido relaciones privilegiadas con Colombia, lo que ha dificultado la influencia de Brasil en ese país.

A finales de los años noventa, con ocasión de una visita de Clinton a Brasil, quedaría claro que, entre las dos naciones, había

¹² Por el Tratado de Asunción.

¹³ Véase, entre otros, Domínguez Ávila (s. d.).

sustanciales diferencias de enfoque en varios temas importantes relativos a América Latina. Mientras que Fernando Henrique Cardoso estaba mucho más interesado en profundizar y ampliar el MERCOSUR, Clinton defendía el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Posteriormente, las divergencias entre los dos países se harían sentir de forma contundente cuando Brasil criticaría el Plan Colombia por temer, entre otros, que Estados Unidos aprovechara la ayuda técnica y militar a Colombia contra el narcotráfico para intervenir en la Amazonia brasileña. Oficialmente, los argumentos de Brasil estarían basados sobre todo en lo poco convincente que era la fumigación en sus resultados, la falta de claridad entre operaciones antinarcóticos y las que estaban destinadas a acciones militares contrainsurgentes, y la forma bilateral como Bogotá y Washington habían abordado los aspectos de seguridad, sin tener en cuenta a otros países de la región que, eventualmente, podrían verse afectados por el Plan¹⁴.

Contra el Plan Colombia, Brasil crearía el Plan COBRA, un plan de cooperación entre Brasilia y Bogotá en el campo del combate al narcotráfico que, aunque de carácter mucho más limitado, demostraba la voluntad de los brasileños de no permanecer inactivos ante las acciones de Washington en la región andina

(Anatol, 2005). Cabe anotar que hay una relación entre la primera cumbre de presidentes latinoamericanos, realizada entre el 31 de agosto y el 1 de septiembre de 2000, en Brasilia, con el fin de estrechar la cooperación suramericana, y las preocupaciones surgidas con el Plan Colombia por parte de algunos países, entre los cuales se puede destacar Brasil, con la eventual injerencia que este implicaría por parte de Estados Unidos en la región andina¹⁵.

Para aumentar su influencia en la región andina Brasil haría igualmente todos los esfuerzos en el sentido de fusionar el MERCOSUR con la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En la mencionada cumbre de presidentes de 2000, las naciones del subcontinente siguieron más los lineamientos de la política de Brasil que los de Estados Unidos, por lo que se considera que la cumbre fue un triunfo diplomático de Brasilia frente a las aspiraciones de la potencia del norte¹⁶. Entrevistado en 2006, el prestigioso diplomático brasileño José Botafogo¹⁷ explicaba la posición que Brasil ha mantenido frente a Estados Unidos:

Siempre hemos sido una fuerza de contención de las fuerzas imperialistas americanas. Pero no va más allá. Ese será siempre un elemento permanente de nuestra política. Siempre vamos a intentar contener ciertas voluntades expansionistas americanas, lo

¹⁴ Véase *Colombia y sus vecinos; los tentáculos de la inestabilidad* (2003).

¹⁵ Al respecto véase Villa y Viana (2010, 100 y ss.).

¹⁶ Biografía de Fernando Henrique Cardoso en CIDOB, en http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/fernando_cardoso

¹⁷ José Botafogo es un exdiplomático brasileño que culminó su carrera como embajador en Argentina al final del gobierno de F.-H. Cardoso.

cual no significa conflicto alguno ni ruptura con la democracia y los ideales norteamericanos (Botafogo y Rodríguez-Larreta, 2006, 139).

Para Myriam Saraiva fue durante el gobierno de Lula da Silva (2003-enero 2011) que se reforzó el liderazgo del país en América Latina. Uno de los dos grupos que influenciaron dicho gobierno, el llamado círculo de los “autonomistas”, buscaba una proyección más proactiva y autónoma del país en América Latina y en la política internacional, actuando a favor de un revisionismo blando de las instituciones internacionales. En América Latina Brasil reforzaba estrategias basadas en la cooperación técnica y en la proyección de empresas brasileñas en el refuerzo de la integración económica. En 2008, impulsado también por las iniciativas brasileñas, se suscribió el tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), cuyos Estados miembros “afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructuras, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe”¹⁸.

UNASUR tiene también el objetivo de integrar asuntos de seguridad regional. Rafael Villa sostiene que, con Lula da Silva, se ha dado es-

pecial atención a articular temas de defensa con asuntos de seguridad. Fue durante su gobierno que se formuló un Plan Nacional de Defensa que daba prioridad, entre otros, a una mayor autonomía del país en ese campo. Para Villa, la propuesta de la delegación brasileña de UNASUR de crear un órgano regional de defensa en esta se encuentra alineada con la nueva política de seguridad y defensa nacional de Brasil (Villa, 2010, 98). En otras palabras, el país tiene la aspiración de fomentar una mayor autonomía de América Latina en asuntos de seguridad y defensa a través del proyecto integracionista de UNASUR.

Las aspiraciones de la nación relativas a tener un rol más importante a nivel mundial en asuntos de seguridad internacional están estrechamente relacionadas con sus esfuerzos para fomentar la consolidación de UNASUR. El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de UNASUR, creado en 2009, tiene como objetivo fomentar consultas sobre asuntos de seguridad y defensa de América Latina que otorguen mayor autonomía a la región en esos dos campos. Según Susanne Gratius, tal Consejo podría significar una primera etapa de una OTAN suramericana e, incluso, la formación de una fuerza armada en América Latina (2007, 4). Aunque es de resaltar que los fundadores del CDS subrayaron desde el inicio que eso estaría descartado de sus planes¹⁹, siguiendo el mo-

¹⁸ Texto del tratado constitutivo de UNASUR, en http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm.

¹⁹ El ministro brasileño de defensa Jobim en su gira suramericana en el Perú, en mayo de 2008, recalcó que la propuesta de crear el CDS “no es operacional, eso no es una OTAN del Sur” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009, 59).

delo de hegemonía cooperativa²⁰ que permite analizar el proceso de afirmación del poder de Estados con pretensiones de liderazgo en una región, por medio de dinámicas de integración que sirven al objetivo último de agregar poder relativo (“advantages of scale”) en los campos económico, comercial y de seguridad común, entre los más significativos. Así, una nación puede maximizar su influencia en una región. Esto corresponde al paradigma que Brasil parece seguir al querer proyectar su liderazgo a nivel regional para así afirmar y justificar su liderazgo mundial. Cabe anotar, además, que el país tiene excelentes capacidades militares, pues se encuentra entre los quince países en el mundo al respecto, siendo su fuerza militar similar a la de Alemania (Gratius, 2008).

Es importante resaltar que el país parece querer apostar a una mayor proyección política y militar por vía de compra de armamento, como pasó a finales de 2009, cuando según acuerdos realizados con Francia pactaron la compra, entre otros, de cuatro submarinos convencionales y otro nuclear. Raúl Zibecchi (2009) afirma que estos convenios tienen que ver con la estrategia de defensa nacional conducida por Lula da Silva de proteger con más decisión los recursos naturales del país, uno de los más magadiversos del mundo, proyectando paralelamente su poderío militar. La compra

de armas parece corresponder más bien a intenciones defensivas, sin estar aparentemente en los planes de Brasil provocar guerras o intervenciones en otros países. Si bien es cierto que la protección de las riquezas y de los recursos naturales es una prioridad para el país²¹, la meta a más largo plazo por medio del fortalecimiento de sus capacidades militares parece ser la de imponer su liderazgo en América Latina frente a Estados Unidos, por lo que Gratius define a Brasil como una “potencia cooperativa antihegemónica” (2008).

Brasil está muy activo en firmar con otras naciones suramericanas acuerdos bilaterales de cooperación en el área de la defensa. Así por ejemplo, en diciembre de 2011 el ministro de defensa brasileño, Celso Amorim, firmó un acuerdo con su homólogo peruano con el objetivo de que los dos países cooperen en los sectores aeroespacial y naval en el marco de la defensa y la seguridad. Resumiendo la política de defensa brasileña, Amorim afirmó: “Para la región, cooperación, fuera de la región, disuasión”²². Más recientemente, a inicios de 2012, Brasil y Bolivia firmaron una serie de acuerdos relativos a la cooperación entre las fuerzas armadas de los dos países en el área prioritaria del combate al tráfico de drogas y otros delitos. En el marco de estos acuerdos, la Fuerza Aérea Brasileña dará asesoría técnica a la Fuerza

²⁰ Sobre el modelo de la Hegemonía cooperativa véase Pedersen (2002, 677-696).

²¹ El reciente hallazgo de petróleo en las costas brasileñas es también un factor importante para que el país se preocupe con la defensa de sus recursos.

²² “Perú y Brasil suscriben una declaración conjunta de cooperación en Defensa”, infodefensa.com, 23 de diciembre de 2011, en <http://www.infodefensa.com/?noticia=peru-y-brasil-suscriben-una-declaracion-conjunta-de-cooperacion-en-seguridad-y-defensa&categoria=&pais=Per>.

Aérea de Bolivia para que esta implemente un Sistema Integrado de Defensa y Control del espacio Aéreo en Bolivia, lo cual tendrá como meta la centralización de la información que permita hacer un monitoreo de vuelos ilegales relacionados con actividades ilícitas²³. A su vez, en una reunión realizada a mediados de enero de 2012, Brasil y Colombia anunciaron su intención de cooperar en el ámbito de la seguridad y defensa. Entre los proyectos conjuntos anunciados está la cooperación en la frontera amazónica para combatir actividades ilícitas²⁴.

A nivel mundial, Brasil busca nuevos socios estratégicos para aumentar su proyección en la política internacional. Con Lula da Silva la diplomacia brasileña retomó la vieja idea de buscar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU a fin de permitir al país una mayor proyección mundial. En 1994, tal objetivo ya había sido oficialmente anunciado por el entonces ministro de Negocios Exteriores, Celso Amorim. Con Lula da Silva esa meta fue perseguida con más agresividad. De hecho, una de las estrategias era presentar el país como fomentador de estabilidad regional para justificar sus pretensiones en el Consejo de Seguridad. Adicionalmente, Brasil se unió al grupo de países de América Latina

que anhelan una mayor independencia de la región frente a las grandes instituciones internacionales. Un ejemplo de eso fue la creación del Banco del Sur, el 9 de diciembre de 2007, con la meta de proporcionar una alternativa al Banco Mundial.

Uniéndose al grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y al grupo IBSA (India, Brasil, África del Sur), Brasil inició a comienzos del siglo XXI una serie de estrategias encaminadas a demostrar la fragilidad, la falta de eficacia y la falta de representatividad del sistema financiero internacional y del sistema mundial de seguridad colectiva de la ONU. En esto fue apoyado no solamente por alianzas estratégicas con dichos países, sino también por las crisis financieras mundiales. Cabe anotar que incluso países europeos apoyan las pretensiones de Brasil, como es el caso de Francia. En el *Libro Blanco sobre Defensa y Seguridad Nacional*, publicado en 2008, París defiende que la reforma del Consejo de Seguridad “es un imperativo”, siendo necesario asociar, a título de países miembros permanentes, naciones como Alemania, Japón, India y Brasil²⁵.

A nivel mundial la nación se encuentra también muy activa en la participación en misiones de paz, habiendo asumido el comando

²³ “Las fuerzas aéreas de Bolivia y Brasil estrechan vínculos de cooperación industrial”, infodefensa.com, 9 de febrero de 2012, en <http://www.infodefensa.com/?noticia=las-fuerzas-aereas-de-bolivia-y-brasil-estrechan-vinculos-de-cooperacion-industrial-2>.

²⁴ “Brasil y Colombia amplían la cooperación militar con especial atención a la frontera amazónica”, 18 de enero de 2012, en <http://www.infodefensa.com/?noticia=brasil-y-colombia-amplian-la-cooperacion-militar-con-especial-atencion-en-la-frontera-amazonica>

²⁵ *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*, París, 2008. Disponible en http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/livre_blanc_1337/livre_blanc_1340/index.html

militar de la misión MINUSTAH, en Haití, en 2004, una misión de estabilización de la paz en dicho país por parte de la ONU. Más recientemente, el coloso suramericano tomó también la dirección de la Fuerza de Tarea Marítima (FTM) de UNIFIL, la misión de la ONU para la paz en el Líbano. Por primera vez el comando de FTM no está en manos de un miembro de la OTAN. Como afirmaba a finales de 2011 en una entrevista a la BBC el almirante brasileño Luiz Henrique Caroli, la misión en el Líbano representa “un momento histórico” para el país. A su vez, el comandante de la fragata brasileña –que es el principal buque de la misión– resaltaba las implicaciones políticas de esta²⁶. En consecuencia, Brasil está extendiendo sus intereses a zonas como el Medio Oriente, donde antes no estaba tan presente.

CONCLUSIONES

Brasil parece determinado a afirmar su liderazgo regional y mundial por vía del *soft power*. Según el contexto histórico, el país fue adaptando sus estrategias de poder blando con la meta de afirmar su poderío político y económico, entre otros, en contraposición a otros poderes hegemónicos regionales y mundiales. Sin embargo, sus rivalidades con Argentina a nivel regional, y con Estados Unidos a nivel regional y mundial, nunca llevaron al coloso suramericano a optar por confrontaciones bélicas. Sus estrategias y opciones de política exterior tuvieron siempre

en la mira la consolidación del país por la vía no violenta y a largo plazo. El éxito que ha logrado es envidiable, pues en comparación con otros poderes emergentes del siglo XIX e inicios del siglo XX, como Estados Unidos o Alemania, la afirmación de su poderío no provocó guerras. El final del orden bipolar le abrió, indudablemente, una oportunidad de afirmar con más vigor su liderazgo regional y de hacer nuevos socios a nivel mundial. Si Brasil sigue, en el futuro, el largo camino que empezó en el siglo XIX, por el cual ha dado siempre prioridad a consensos pacíficos y a la mediación de conflictos, todo indica que sus estrategias de *soft power* serán exitosas y logrará el anhelado rango de potencia mundial reconocida por sus pares.

BIBLIOGRAFÍA

- Anatol, Adam, 2005. *Die Sicherheits-und Verteidigungs-politischen Initiativen Brasiliens im Amazonasgebiet am Beispiel des SIPAM/SIVAM-Projekts*, Tesis, Universidad de Colonia.
- Bernal-Meza, Raúl, 2007. “Cambios y continuidades en la Política Exterior”, en Costa, Sergio, i.a. *O Brasil na América Latina*, São Paulo.
- Bethell, Leslie, 2010. “Brazil and Latin America”, en *Journal of Latin American Studies*, núm. 42, pp. 457-485.
- Botafogo, José y Rodríguez-Larreta, Aureliano, 2006. “La Comunidad Suramericana no tiene credibilidad”, *Política Exterior*, vol. 20, núm. 114, nov.-dic., pp. 131-140.

²⁶ “Missão Brasileira no Líbano: um momento histórico”, BBC, 14 de noviembre de 2011, en http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/11/111114_libano_fragata_almirante_ts.shtml

- Carasales, Julio (s.d.), "The Evolution of the Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement", Institute for Science and International Security, en <http://isis-online.org/596am2>
- Cubillos Mezas, Adela, 2005. "El Tratado de No Proliferación Nuclear: la vigencia de la norma en América Latina", en *Revista Universum*, vol. 1, núm. 20, pp. 12-20.
- Da Cruz Junior, Ademar Seabra, i.a., 1993. "Brazil's Foreign Policy under Collor", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 35, núm. 1, pp. 119-144.
- Dominguez Avila, Carlos (s.d.). "Brasil y la recomposición de la geopolítica latinoamericana en los primeros años del siglo XXI", *working paper*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa de Integración Regional.
- Do Couto, Golbery, 1967. *Geopolítica do Brasil*, Rio de Janeiro.
- Foresta, Ronald, 1992. "Amazonia and the Politics of Geopolitics", en *Geographical Review*, vol. 82, núm. 2, pp. 128-142.
- Gratius, Susanne, 2008. Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano, FRIDE, working paper, Madrid.
- Gratius, Susanne, 2007. Brasil en las Américas: una potencia pacificadora?, FRIDE, working paper.
- Guevara, Gisela da Silva, 2011. *Brazilian Intelligence and the New National Security Doctrine in Post-Cold War*, London, Tesis, Universidad Brunel.
- Hilton, Stanley, 1980. "Brazil and the Post-Versailles World: Elite Images and Foreign Policy Strategy, 1919-1929", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 2, núm. 2, pp. 341-364.
- International Crisis Group, 2003. *Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad*, Informe América Latina, núm. 3.
- Klapowitz, Noel, 1990. "National Self-Images, Perception of Enemies, and Conflict Strategies: Psychopolitical Dimensions of International Relations", en *Political Psychology*, vol. 11, núm. 1, pp. 39-82.
- Lafer, Celso, 2002. *La identidad internacional de Brasil*, México.
- Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale* (2008), Paris, en http://archives.livreblancdefenseet-securite.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/livre_blanc_1337/livre_blanc_1340/index.html
- MacCann, Frank, 1995. "Brazil and World War II: the Forgotten Ally", en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, jul-dic., vol. 6.
- Mares, David, 1988. "Middle Powers under Regional Hegemony: To Challenge or to Acquiesce in Hegemonic Enforcement", en *International Studies Quarterly*, vol. 32, núm. 4, dic., pp. 453-471.
- Mearsheimer, John, 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*, New York.
- Mello e Silva, Alexandra de, 1998. "Ideias e Política Externa: A Atuação Brasileira na Liga das Nações e na ONU", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 41, núm. 2, pp. 139-158.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009. *El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. Crónica de su Gestación*, Santiago de Chile.
- Nye, Joseph, 2004. *Soft Power, The Means to Success in World Politics*, New York.
- Moniz Bandeira, Luiz, 2006. "Brazil as a Regional Power and its Relations with the United States", en *Latin American Perspectives*, vol. 33, núm. 3, mayo, pp. 12-27.
- Palmer, Liz y Milhollin, Gary, 2004. "Brazil's Nuclear Puzzle", en *Science, News Series*, vol. 306, núm. 5696.

- Pecequillo, Cristina, 2007. "Brasil, Segurança e Interesse", en *Strategic Evaluation, International Journal of Defense and Conflict Analysis*, vol. 1, pp. 48-59.
- Pedersen, Thomas, 2002. "Cooperation Hegemony Power. Ideas and Institutions in regional integration", en *Review of International Studies*, vol. 28, núm. 4, octubre, pp. 677-696.
- Oliveira, Amâncio Jorge de y Onuki, Janina, 2000. "Brasil, Mercosul e a Segurança Regional", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 43, núm. 2, pp. 108-129.
- Orgaz, Luis, i.a., 2011. *El creciente peso de las economías emergentes en la economía y gobernanza mundial. Los países BRIC, Documentos ocasionales*, núm. 1101, Madrid, Banco de España.
- Reynolds, Clark, 1974. "México y Brasil: modelos para liderazgo en América Latina", en *El Trimestre Económico*, vol. 41, núm. 164, pp. 156-178.
- Saraiva, Myriam, 2011. *El Brasil después de Lula*, potencia CIDOB.
- Selcher, Wayne, 1971. "The National Security Doctrine and Policies of the Brazilian Government", en *Parameters, Journal of the US Army War College*, pp. 10-24.
- Selcher, Wayne, 1986. "Current Dynamics and Future Prospects of Brazil's Relations with Latin America: Toward a Pattern of Bilateral Cooperation", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 28, núm. 2, pp. 67-99.
- Silva, Golbery do Couto e, 1967. *Geopolítica do Brasil*, Rio de Janeiro.
- Sotomayor Velásquez, Arturo, 2004. "Civil-Military Affairs and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Nuclear Proliferation in Latin America", en *Latin American Politics and Society*, vol. 46, núm. 4, p. 45.
- Vieira Posada, Edgar, 2008. *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, Bogotá.
- Villa, Rafael y Viana, Manuela, 2010. "Security Issues during Lula's Administration: from the Reactive to the Assertive Approach", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, pp. 91-114.
- Zibecchi, Raúl, 2009. "Brasil emerge como potencia militar", Programa de las Américas.



EUROPA

La hora de la decisión. ¿Cómo logró “Merkozy” establecer las bases para una nueva Europa?

Andreas Rinke

El principio de laicidad en la educación en Francia y en el Tribunal Europeo de derechos humanos: entre el universalismo francés y el reconocimiento al margen nacional de apreciación del TEDH

Francisco Barbosa Delgado

Los instrumentos de preadhesión (IPA): una puerta abierta de la Unión Europea

Walfa Constanza Téllez

La hora de la decisión

¿Cómo logró “Merkozy” establecer las bases para una nueva Europa?

Andreas Rinke*

Experto en política exterior

Correo electrónico: info@dgap.org

Traducción del alemán: Martha Lucía Quiroga Riviere

Los países de la zona euro han vivido sus meses más dramáticos desde la creación de la moneda común. Alemania, como la economía más grande, jugó un papel clave en la estabilización y fue, con Francia, la fuerza motriz de una arquitectura totalmente nueva de la Unión Europea.

Con su discurso sobre Europa del 28 de noviembre de 2011 en Berlín Radoslaw Sikorski, ministro polaco de relaciones exteriores, tocó un nervio sensible. Desde hacía semanas media Europa había discutido sobre el sentido o sinsentido de un papel dirigente alemán en la Unión Europea y sobre la solución a la crisis de endeudamiento. Ya hacía tiempo rondaba en la prensa sensacionalista británica el término de un “cuarto reich”; poco después del discurso de Sikorski un socialista francés le reprochó a la canciller Angela Merkel tener una “política parecida a la de Bismarck” haciendo alusión

al canciller de hierro. Desde semanas atrás los medios escribían acerca del duo “Merkozy”, en vista de la estrecha coordinación franco-alemana. Y precisamente entonces el ministro polaco de relaciones exteriores soltó la frase: “Hoy temo menos al poder alemán que a la inactividad alemana”.

Nada hubiera podido dejar más claro el cambio dramático en la opinión pública. Todavía un año antes, la coordinación franco-alemana en Deauville había sido duramente condenada por los otros miembros de la Unión Europea. Sin embargo, mientras más quebrantados estaban los Estados del sur de la zona euro, más ocupaba el centro de las atenciones la economía todavía en *boom* de la República Federal. Con los crecientes aumentos de riesgo para los empréstitos estatales desde Italia hasta Francia cambió la mirada hacia Alemania y su poder financiero. Pero también cambió

* Artículo publicado en *IP-Die Zeitschrift* el 20 de diciembre de 2011. Disponible en: <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de>

la mirada de los alemanes hacia Europa. La canciller federal Merkel corrigió su actitud de manera decisiva.

En medio del convulsionado debate alrededor de las medidas de ayuda y de las cada vez más grandes sumas de garantías —en miles de millones y luego en millones de millones de euros— se perdió de vista que, por el accionar alemán en el verano y en el otoño de 2011, se tomó una determinación de gran alcance para el futuro de Europa que marcará a la Unión Europea en los próximos años. No importa la forma que tome esto al final: los países de la zona euro marchan adelante en la Unión Europea y se dan sus propias estructuras. El debate sobre una “vanguardia”, un “núcleo Europa” o una Europa de los “círculos concéntricos” no es más una teoría a partir de ese momento. La tectónica general de la Unión Europea cambió; la brecha entre el núcleo de los 17 países de la zona euro (y algunos de los que no pertenecen a esta), que trabaja de manera cada vez más estrecha, y los Estados de la periferia como Gran Bretaña, crece dramáticamente.

Tres pasos decisivos se dieron en ese momento: primero, la zona euro adoptó una estructura propia y firme a nivel de los jefes de Estado y de gobierno. Segundo, se tomó la decisión preliminar de ampliar la votación intergubernamental aun cuando instituciones de la Unión Europea como la Comisión y el Tribunal de Justicia jueguen un papel en la nueva estructura. Y tercero, con la oferta de una salida de Grecia de la zona euro quedó por primera vez abierta claramente la opción de descolgarse del núcleo central del viejo continente.

Dos cumbres conforman los hitos en la política europea alemana para ese cambio: la

Cumbre de la Unión Europea del 21 de julio y la Cumbre Extraordinaria del 26 y 27 de octubre; la tercera Cumbre de la UE del 8 y 9 de diciembre, descrita como dramática, tan solo terminó de aplicar el curso que se había decidido antes. Durante este tiempo se fijó el rumbo decisivo para Alemania y la Unión Europea, lo que vamos a delinear a continuación sobre la base de conversaciones con los representantes del gobierno Federal, con políticos alemanes así como con diplomáticos europeos.

HACIA LA CUMBRE DEL MES DE JULIO: EL PRINCIPIO “PRESTACIÓN-CONTRAPRESTACIÓN”

Toda historia tiene un antecedente, aunque determinar exactamente su comienzo no es fácil. Primero, en el otoño de 2011 aparecieron dolorosamente visibles los errores de base de la construcción del euro decidida en 1992. Segundo, la crisis financiera internacional iniciada en 2008 fue seguida inmediatamente por la crisis en la zona del euro. La canciller federal Merkel había advertido ya en el punto más álgido de la crisis financiera, que el inmenso endeudamiento a través de los programas de rescate y de coyuntura en las economías occidentales se debía reducir rápidamente porque si no se corría el peligro de nuevas inestabilidades —los casos de Grecia, Irlanda y Portugal aunque por diferentes razones—. Tercero, ya durante los debates sobre la fracasada constitución europea y luego alrededor del Tratado de Lisboa hubo signos claros de que las estructuras y el sistema de funcionamiento de la UE se deberían revisar mucho más a fondo. Una unión monetaria sin una unión política seguía siendo un error de construcción.

Desde el punto de vista alemán el comienzo de las reformas concretas de la Unión Europea se puede fijar el 12 de marzo de 2010. Ese día el ministro de Hacienda alemán Wolfgang Schäuble se pronuncia en un artículo para el *Financial Times* entre otras cosas a favor de un Fondo Monetario Europeo y de una coordinación más estrecha en la zona euro; menciona la necesidad de que los Estados del euro también deberían poder abandonar la Unión Monetaria. La propuesta de restringir el derecho de voto a los países con alto déficit, repetida poco después por la canciller, significaría automáticamente cambios en el Tratado. Con pánico, los otros países de la UE rechazan la propuesta no solo por la amenaza de perder el derecho de voto sino también porque las negociaciones y las ratificaciones del Tratado de Lisboa, que había entrado en vigor apenas el 1 de diciembre de 2009, habían representado mucha pérdida de energía. En octubre de 2010, el gobierno federal consigue solo un cambio muy limitado, a saber: que en el Tratado de Lisboa debería estar anclado un fondo de rescate permanente, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

En este antecedente se encuentra lo esencial del razonamiento alemán aunque basado en algo muy diferente a la concepción de Schäuble. Teniendo en cuenta las ayudas millonarias a los primeros Estados europeos de la zona euro el gobierno federal insiste primero en que se prestará mucha atención a la condicionalidad estricta –prestación y contraprestación–, esa es la tarea, y no una modificación de la UE. Esto determina las conversaciones sobre el primer paquete de ayudas a Grecia, la creación del fondo de rescate del Euro –Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF)– y

los programas para Portugal e Irlanda. Esto vale también para el fondo permanente de rescate MEDE, en el que la idea de Schäuble de un Fondo Monetario Europeo no juega en principio ningún papel.

La fase de otorgar cada vez nuevos fondos se acerca al final cuando en julio de 2011, a pesar de la presión de los jefes de gobierno, los ministros de Hacienda de la zona euro no logran estar de acuerdo sobre las siguientes medidas por tomar. A pesar de no quererlo, la salvación del euro se convierte en un asunto de los jefes de Estado y gobierno. En realidad Merkel no quiere asistir a la Cumbre de la Unión Europea del 21 de julio sin un acuerdo previo de los ministros de Hacienda: no es tarea de los jefes de Estado y gobierno valorar las diferentes opciones, por ejemplo para disminuir la carga a Grecia; una cumbre fracasada es peor que una postergada. Para ese momento Merkel todavía se opone también vehementemente a las demandas, entre otras, del ministro de Hacienda holandés Jan Kees de Jager de que Alemania debería asumir la dirección. Sin Francia no se hace nada, contesta ella.

Finalmente, Merkel se deja convencer por el presidente del Consejo Europeo Herman van Rompuy de viajar a Bruselas al encuentro que va a ser visto como la cumbre de la crisis italiana; el jefe de gobierno Silvio Berlusconi de repente ha atraído la atención de los mercados financieros hacia su país cuando cuestionó el programa de austeridad de su ministro de hacienda Giulio Tremonti. Merkel, preocupada, teme a las fuertes fuerzas centrífugas en aumento dentro de la UE: en el sur los gobiernos de los Estados endeudados como Grecia o Italia provocan una y otra vez sorpresas desagrada-

bles; y en los Estados con la mejor nota (AAA) en la calificación de crédito como Finlandia, los Países Bajos y Austria avanzan los partidos populistas de derecha por las ayudas impopulares a los Estados del sur. En Alemania se hacen sentir las protestas crecientes contra los fondos de rescate en el parlamento federal, ante todo dentro del partido liberal FDP. El gobierno alemán afirma que con la crisis es claro que al final solo podrá haber más Europa y no menos. Sin embargo, no tiene la respuesta de cómo se va a lograr.

LA CUMBRE CAÓTICA Y LAS CONSECUENCIAS DEL 21 DE JULIO

Los días 20 y 21 de julio de 2011 marcan el punto de inflexión en la política europea alemana sin que en ese momento fueran todavía conscientes de ello los actores. El 20 de julio, alrededor de las 5 p.m. llega a la casa de gobierno alemán un huésped que sin vacilar se ha invitado él mismo. El presidente de Francia Nicolás Sarkozy está bajo presión: al aliado más cercano de Alemania le preocupa el debate permanente sobre una posible reducción de la calificación AAA. Al día siguiente la cumbre de la UE en Bruselas tiene que mostrar un resultado, pero Francia y Alemania no tienen todavía una política común. Por el temor a las consecuencias para los bancos franceses Sarkozy rechaza un corte de deuda “flexible” para Grecia, que para ese momento Alemania contempla como necesario. Merkel a su vez se compromete a que el fondo europeo de rescate, el FEEF, no adquiera más derechos. También ella está preocupada porque un fracaso en la cumbre perturbaría los mercados financieros

En todo caso se debe evitar que un resultado logrado en una cumbre se quede solo en palabras. Por ello, en medio de una reunión del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo en Frankfurt, su presidente, Jean Claude Trichet, recibe una invitación urgente a la casa de gobierno alemán y emprende el camino hacia Berlín. En la noche Merkel y Sarkozy le comunican al presidente del Consejo Europeo van Rompuy la noticia sobre el acuerdo; debe haber dos cosas: una refinanciación flexible y un FEEF más efectivo.

Desde el punto de vista alemán lo más importante en esta cumbre es, sin embargo, lo que no funciona, pues en los días y las semanas después del 21 de julio crece la convicción en el gobierno federal de que todo el enfoque para salir de la crisis es errado. Las medidas de emergencia tomadas de prisa no tranquilizan los mercados financieros, sobre todo porque hay problemas para su realización; los documentos sobre el Tratado FEEF del grupo de expertos encabezado por el director general del tesoro italiano, Vittorio Grilli —al que pertenece también el secretario de finanzas públicas Jorg Asmussen—, tardan en llegar.

Más grave aún es el que las decisiones del 12 de julio, hechas de prisa y por todo lo alto, se mostraron en parte como inútiles: el concepto de la participación “voluntaria” de los bancos, con una condonación de deuda de un 21% a los acreedores, no se deja aplicar de ninguna manera. Los cansados y crispados jefes de Estado y gobierno han aceptado un pequeño párrafo en la declaración final para los finlandeses como el precio para que estos acepten los acuerdos sobre el FEEF, lo que costó mucho tiempo y energías: el que Finlandia

hubiera insistido en garantías bilaterales para dar las ayudas a Grecia enoja a los demás y los obliga a semanas de negociaciones para lograr un camino que deje contentos a los finlandeses pero que sea tan poco atractivo que impida que otros Estados del euro se animen también a exigir ayudas bilaterales.

LA MARCHA EN DIRECCIÓN A LA ZONA DEL EURO, AGOSTO

A finales de julio Angela Merkel viaja a Bayreuth al Festival Wagner y después comienza sus vacaciones en Tirol del Sur. Pero la calma se ve perturbada rápidamente porque el presidente de la Comisión de la Unión Europea José Manuel Barroso habla el 4 de agosto sobre la necesidad de un nuevo incremento del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera porque los recursos no alcanzarían. Como consecuencia, en los mercados se produce de nuevo nerviosismo y la canciller se enoja profundamente porque los europeos otra vez cuestionan demasiado pronto los resultados negociados.

Con la distancia hacia los asuntos de Berlín madura en estrecha coordinación con su consejero de política europea Nikolaus Meyer-Landrut la conclusión de que no se puede seguir como hasta ahora. Las medidas de reparación no son suficientes para volver a reconstruir la confianza en el funcionamiento de la zona euro. También desde los democristianos llegan de manera creciente demandas por una “superestructura”, una toma de decisión sobre un rumbo con el que los políticos puedan decirles a los ciudadanos hacia dónde se va.

En estas semanas, así lo informan muchos, madura en Merkel la idea de que los

alemanes y la política europea deben salir de la actitud de medidas defensivas e ir a la ofensiva. Meyer-Landrut organiza desde sus vacaciones en Francia el siguiente encuentro con Sarkozy y viaja a París.

Las ideas todavía no se han concretado pero la dirección principal queda en ese momento clara: Merkel ya lo había definido en febrero cuando cedió a la presión francesa y había utilizado por primera vez la fórmula hasta ese momento mal vista del “gobierno económico”. Se vuelven a poner a la orden del día de nuevo viejas propuestas y se evalúan para el desarrollo continuo de la zona euro. Merkel y Sarkozy dejan explotar la bomba el 16 de agosto en París. El mandatario anuncia que los jefes de la zona euro van a reunirse dos veces por año y van a nombrar un presidente. “La señora Merkel y yo proponemos que esta presidencia sea aceptada por Herman van Rompuy”. Merkel enumera los temas de más obligatoriedad, entre ellos frenar la deuda nacional en los 17 Estados y que los parlamentos se obliguen a tomar en serio las críticas sobre los presupuestos nacionales de la Comisión de la UE. A grandes rasgos el compromiso consiste en que Francia dicta la dirección y Alemania los contenidos.

Expresamente no se trata de cambios en el Tratado; al contrario. Cuando a Merkel le preguntan en la conferencia de prensa sobre ello subraya: “Yo no veo hoy ningún cambio en el Tratado. Yo no lo veo”. No obstante, no lo quiere excluir sobre todo porque no comparte el cansancio de otros Estados de la UE que después del Tratado de Lisboa habrían dicho: “No queremos más ningún cambio en el Tratado mientras estemos vivos”. Inme-

diatamente Sarkozy alaba el camino de los 17 como la mejor alternativa en vez de un cambio en el Tratado.

La base para una ulterior y rápida integración europea está puesta. De repente los medios de comunicación alemanes se llenan de declaraciones de parte de miembros importantes del gobierno sobre la necesidad de “más Europa” como respuesta a la crisis. “Quiero ver yo mismo los Estados Unidos de Europa” opina el ministro de relaciones exteriores Guido Westerwelle. Schäuble habla de un ministro de Finanzas Europeo. Y el nuevo jefe del partido liberal FDP, el ministro de Hacienda Philipp Rösler, acuña la expresión de la “Unión de Estabilidad”, que debería tener un Consejo de Estabilidad. De manera conjunta los dirigentes de la coalición democristiana y liberal deciden ir a la ofensiva.

Qué tan urgente es esto lo muestra la atmósfera que se respira dentro de las fracciones del parlamento federal, que dentro de poco debían aprobar el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera. El diputado de los democristianos del CDU, Wolfgang Bosbach, se declara en contra del Fondo el 21 de agosto. Para canalizar el descontento, el presidente del CDU permite designar una comisión que tiene como tarea escribir un documento sobre el curso político europeo para el congreso del partido en noviembre. En una encuesta de Emnid solo 34% de los consultados creen que el gobierno de Merkel va en la dirección correcta. También el excanciller Helmut Kohl habla en

el *IP-Internationale Politik*¹ de una “falta de brújula”. Por ello Merkel y otros miembros del gobierno machacan casi a diario el mensaje en el mundo de que solo nuevos pasos decisivos hacia la integración en el marco de la zona euro traerían la solución.

EL CAMINO HACIA UN NUEVO TRATADO, 22 DE AGOSTO HASTA FINALES DE SEPTIEMBRE

Un paso decisivo tiene lugar extrañamente en Belgrado, en donde Merkel, el 22 de agosto, aboga infructuosamente por una cooperación del gobierno serbio con los albano-kosovares. En la mañana la canciller ha planteado en la presidencia del CDU la idea de si el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) debería recibir competencia en relación con las infracciones al Pacto de Estabilidad. En la noche la canciller todavía se encuentra reunida con sus consejeros Christoph Heusgen (Exterior), Lars-Hendrik Röller (Economía) y Nikolaus Meyer-Landrut. La idea sobre el TJUE se desarrolla progresivamente de tal manera que Merkel la expone el martes durante la reunión extraordinaria de la fracción parlamentaria del CDU/CSU (partidos de la democracia cristiana) sobre el FEEF.

Antes de ello, en la conferencia de prensa con el presidente Boris Tadic, la canciller ha dejado entrever su determinación. “Nosotros los políticos estamos aquí precisamente para resolver problemas difíciles” dice ella. Más tarde, en un acto del CDU en la ciudad del es-

¹ *IP-Internationale Politik* es un periódico del German Council Foreigns Relations especializado en política exterior alemana.

tado de Hessen Alsfeld, acuña la frase: “Ahora nosotros tenemos la maravillosa tarea de estabilizar el euro”. Cuando el 30 de agosto la canciller visita Eslovenia, el pequeño país de la zona euro, habla en Ljubljana de la necesidad de “más unión política”.

Solo un día después se pronuncia a puerta cerrada, en la clausura de la presidencia de la fracción parlamentaria CDU/CSU en el edificio del Reichstag en Berlín, el ministro de finanzas Schäuble sobre lo que significan estas ideas: él aboga por un cambio del Tratado de la UE. El portavoz de Merkel frena oficialmente el debate de momento, pues la canciller quiere tener en cuenta a Sarkozy y las próximas elecciones presidenciales en Francia, así como al partido CSU que es euroescéptico.

La idea de un cambio en el Tratado no es muy nueva en el gobierno federal. Ante el fracaso de la constitución de la UE los diputados al Parlamento Europeo como Elmar Brok ya habían propuesto que el Tribunal de Justicia debía ser autoridad competente también con las infracciones al Pacto de Estabilidad. En el Ministerio de Asuntos Exteriores está presente de nuevo la propuesta, por lo menos desde una reunión que tuvo lugar a comienzos de junio sobre la situación en política exterior. Una indicación sobre la realización final de la Unión Económica y Monetaria se encuentra ya en los documentos para la oficina del ministerio el 1 de julio. Pero ahora interviene otra fuerza motriz: el parlamento. El vicepresidente de la fracción de los democristianos, Michael Meister, advierte que sin un nuevo Tratado de la Unión Europea se podrían debilitar los derechos del parlamento. “Solo un cambio en el Tratado podría por ello fijar un control de-

mocrático de los parlamentos”, advierte él de cara al “Estado de excepción desde 2007” en el que los gobiernos, a través de reglamentaciones intergubernamentales, estarían tomando decisiones de gran alcance.

Y el coro se agranda y es suprapartidista. Junto al excanciller Kohl pide la palabra el excanciller Gerhard Schröder así como también el antiguo ministro del exterior Hans-Dietrich Genscher. El SPD y los Verdes presionan desde hace rato por un cambio en el Tratado. Todos exigen nuevos pasos decisivos para la integración de cara a la crisis de deuda cada vez más aguda y a la crítica interna en Alemania por el fondo de rescate FEEF.

Todavía duda la canciller pues hasta el 7 de septiembre la política en Berlín espera atenta el fallo del Tribunal Constitucional Federal sobre las ayudas a Grecia. Una espada de Damocles se cierne amenazante sobre la política europea alemana. Pero entonces el fallo es sorprendentemente favorable a Europa: el Tribunal Constitucional Federal aprueba el aporte de Alemania para el rescate del euro.

Casi al mismo tiempo Merkel va a la ofensiva con la exigencia de un cambio en el Tratado. Para mantener el euro se necesita más integración y fiabilidad, dice ella. “Por ello no vamos a poder evitar otros cambios en el Tratado” acentúa con toda claridad por primera vez el 9 de septiembre. Una segunda razón para ello es que la jefa del CDU quiere mantener a los democristianos en una línea pro Europa –porque para el congreso del partido, el proyecto de la directriz principal del CSU sobre Europa prevé exigir la exclusión de los países con un alto déficit y esto apunta en otra dirección. Ciertamente: en esa fase se trata más bien de

un cambio del Tratado más bien a mediano y largo plazo.

Al comienzo apenas se le dará importancia al nuevo curso de Merkel en el debate alemán. En primer lugar porque los medios de comunicación se preocupan más por las cifras cada vez peores de Grecia; en segundo lugar, el ministro federal de Economía Rösler provoca malestar con su propuesta de una “insolvencia organizada” para Grecia y con ello recibe una llamada de atención de Merkel y Schäuble, hasta que el desarrollo efectivamente va en la dirección que ha trazado Rösler; en tercer lugar, la coalición de gobierno lucha en esos días por asegurar su propia mayoría en relación al voto sobre el FEEF.

Cuando el 29 de septiembre el parlamento alemán aprueba la reforma del FEEF con una mayoría propia de votos de la coalición del gobierno democristiano-liberal, se salva con esto no solo la coalición sino que se fortalece también claramente la posición de Merkel en la Unión Europea. El presidente de Estados Unidos, Barack Obama, la felicita personalmente, la revista norteamericana *Forbes* la elige como la mujer más poderosa del mundo. La reacción por el éxito en la votación resulta de momento paradójica: el apoyo abrumador del parlamento alemán ha mostrado por una parte qué tan decidida está Alemania; pero la escasa mayoría de los votos de la propia coalición del gobierno de la canciller le muestra también a los otros Estados de la EU que el margen de maniobra de Merkel es muy limitado en muchos temas difíciles como el Euro-Bond y otros instrumentos para superar la crisis. En las negociaciones en Bruselas el problema

para Alemania no es ya el bloqueo de la Corte Constitucional sino la no existencia del apoyo suficiente en el parlamento federal.

HACIA UNA NUEVA EUROPA, OCTUBRE

Cuando el jefe del Banco Mundial Robert Zoellick en una entrevista le reprocha a la canciller “estar chapuceando”, una ahora resoluta Merkel siente el reproche como obsoleto –y le enoja aún más el que Zoellick el día anterior durante el encuentro de las organizaciones internacionales en la casa de gobierno no haya abierto la boca—. Merkel está para ese momento mentalmente ya muy lejos. Ya el 9 de octubre la canciller y el presidente francés anuncian que ambos gobiernos quieren presentar un paquete completo para el fin del mes. La dirección está clara: Sarkozy apoya los cambios en el Tratado y Alemania acepta el refuerzo del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) que muchos denominan como “palanca”.

Qué tan decididos están los alemanes se muestra en el Consejo de Asuntos Generales el 22 de octubre en Bruselas. El ministro de relaciones exteriores Westerwelle es el primero en tomar la palabra y tiene solo un tema que presenta de manera enérgica: Alemania quiere un cambio en el Tratado y rápido. En Berlín se planea un cambio que debe estar listo a finales de 2012. Para ello el Consejo Europeo de diciembre debe hacer propuestas que podrían ser decididas en la primavera de 2012. Los otros ministros de relaciones exteriores son advertidos, se entabla una discusión intensa y controvertida. El presidente del Consejo

Europeo van Rompuy está enojado; toma la palabra y enfatiza que él no cree en un plan rápido. Después abandona el lugar.

Durante la preparación de la próxima cumbre que está por hacerse Merkel insiste también en aumentar la velocidad. De nuevo no se han llevado a cabo los trabajos preparatorios. Así por ejemplo, la Autoridad Bancaria Europea (ABE) no ha entregado todavía ninguna cifra para la recapitalización necesaria de los bancos. Otra vez se pone en duda si la cumbre de la Unión Europea tendrá lugar. Merkel todavía tiene malos recuerdos del 21 de julio y amenaza de nuevo con no viajar a una cumbre en la que no se va a poder decidir nada. Por esta razón, la cumbre debe ser dividida –los Estados de la zona euro quieren reunirse el 26 de octubre separadamente para discutir sobre el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y sobre Grecia–. Esto enoja a países como Gran Bretaña y Polonia, que tiene la presidencia del Consejo, dado que por no ser Estados de la zona euro temen que los dejen atrás. Pero no pueden hacer gran cosa. Para salvar las apariencias viajan el 26 de octubre a un corto encuentro de todos los 27 jefes de Estado de la Unión Europea; luego se reúnen solos los 17 Estados de la zona euro.

Merkel se siente de nuevo reivindicada porque, a pesar de todas las advertencias, una actitud fuerte no es una desventaja para la pelea por la estabilidad del euro. La división no provocó de ninguna manera el caos pronosticado. Al contrario: en la noche del 27 de octubre los 17 jefes de Estado y gobierno se ponen de acuerdo alrededor de un proyecto más grande que por ahora es bien visto por “los mercados”: el FEEF consigue su palanca, Grecia

un recorte de deuda, y la Unión Europea una nueva arquitectura. Ahora queda claramente establecido por los 17 Estados que los países de la zona euro van a encontrarse aparte dos veces por año y que tendrán un marco propio y un presidente.

Desde el punto de vista alemán, la clave se esconde en otra parte: en el documento final se ha establecido el mandato de que para la cumbre de diciembre de debe presentar una propuesta para un cambio en el Tratado. Así el Estado de la Unión Europea más grande ha logrado, también en contra de las resistencias iniciales de Francia, su objetivo estratégico: en la agenda europea figuran oficialmente ahora cambios en el Tratado. “La cumbre de octubre es así exactamente lo contrario de la cumbre de julio” opina un miembro del gobierno algo más tarde. Así como las decisiones del Consejo [Europeo] de julio se han desmoronado con el tiempo, también se va a notar con el tiempo el verdadero significado de la reunión del 27 de octubre de los países del euro.

EPÍLOGO: LA EJECUCIÓN, NOVIEMBRE HASTA EL 9 DE DICIEMBRE

El 31 de octubre el ministro presidente griego Giorgos Papandreou, presionado por la política interna, anuncia de manera sorpresiva un referéndum; Merkel siente en un primer momento la misma frustración que sintió con las actitudes de Barroso y Berlusconi en el verano. Los mercados financieros reaccionan casi con pánico y el efecto positivo de la cumbre de los países del euro se esfuma de nuevo. En Merkel crece la convicción de que a los gobiernos nacionales se les debe quitar el timón.

En la cumbre de los G-20 en Cannes se muestra la nueva dureza y un elemento más de la nueva construcción europea: Merkel y Sarkozy citan a Papandreou y le aclaran lo serio de la situación. Se le obliga a cambiar el tenor del referéndum. Por primera vez Merkel y Sarkozy subrayan con claridad: si Grecia no puede o no quiere llevar adelante las reformas acordadas puede abandonar la zona euro. En Grecia este anuncio actúa como medida disciplinaria. Pero en los mercados financieros internacionales crece la preocupación de si la zona euro puede romperse. Los rumores sobre unos supuestos planes franco-alemanes de conformar un minigrupo de países del euro se extienden sobre Europa y sobre el mundo; precisamente, en una fase de una fuerte presión para integrarse se arraiga la idea de la desintegración de la Unión Europea. La consecuencia es de nuevo paradójica, pues mientras más crecen las dudas sobre el futuro de la zona euro más insiste Merkel en cambios rápidos en el Tratado. Solamente un nuevo acuerdo vinculante, insiste ella en varios discursos, le puede transmitir a los inversionistas la certeza de que esta zona sí o sí va a permanecer unida.

En la casa de gobierno se trata ahora de la fase final: la ejecución de lo logrado. En acuerdo estrecho con los franceses poco a poco surge de manera nítida que lo mejor es cambiar el protocolo 14 del Tratado de la Unión Europea. Por el escepticismo de parte de los otros Estados de la UE, y por el claro rechazo del presidente del Consejo Europeo van Rompuy hacia los planes franco alemanes, Alemania comienza a propagar esta idea con toda la fuerza de su diplomacia. Sus embajadores ante todos los Estados de la Unión Europea se presentan

con su solicitud a cada gobierno, y se informa a los embajadores de los países de la UE en Berlín. Los funcionarios de la casa de gobierno hacen llamadas telefónicas sin parar para publicitar un nuevo acuerdo y un cambio en el Tratado. La propia Merkel recibe a varios jefes de Gobierno en Berlín y llama a una cantidad de jefes de Estado y gobierno de otros Estados europeos. Desde hace rato funciona el aparato del gobierno alemán como una presidencia secreta de la Unión Europea.

Durante una visita a Berlín también el primer ministro británico David Cameron no se cierra ya en principio a un cambio en el Tratado, sobre todo porque la canciller le asegura que Gran Bretaña no va a verse afectada y que ella quiere un cambio en el Tratado de la Unión Europea para mantener unidos a los 27 Estados. Por supuesto el británico insiste, en una llamada telefónica a finales de noviembre, en que Gran Bretaña obtenga más *opt-outs* y un derecho de veto para futuras regulaciones del mercado financiero como contrapartida por el cambio en el Tratado de la UE.

La respuesta no se deja esperar: la canciller advierte el 2 de diciembre en una declaración de gobierno en el Parlamento y luego más claramente el 5 de diciembre después de otro encuentro con Sarkozy en París, que en caso necesario se crearía un Tratado paralelo. En ese momento la decisión ya ha sido tomada por el gobierno federal —si no hay más remedio se llama la Fórmula “EuroPlus”, en la que avanzarán los 17 Estados del euro pero también Estados interesados que no estén en la zona euro—. Es necesaria no menos sino más Europa, es la argumentación frente a Londres.

Otra vez un compromiso franco-alemán acuña el último componente para el nuevo orden de la Unión Europea: Sarkozy ahora se somete completamente al camino de la disciplina presupuestaria y al concepto abierto del “EuroPlus”. Merkel no solo sigue el camino de una “vanguardia” [franco alemana] sino que al final se declara también dispuesta a limitar los fortalecidos derechos de intervención de la burocracia europea en los presupuestos nacionales. Ahora el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) no puede declarar los presupuestos nacionales como ilegales sino que tiene que examinar si los frenos de deuda nacional han sido bien anclados en las constituciones de tal manera que ello obligue a una disciplina presupuestaria en los Estados de la zona euro. El camino de la integración corresponde con ello más al modelo intergubernamental preferido por la parte francesa que al método comunitario, camino preferido por Berlín –pero ese

camino choca con menos obstáculos dentro de los países de la Unión Europea–.

Sobre todo el primer ministro británico siente las consecuencias en la Cumbre del 8 y 9 de diciembre en Bruselas. David Cameron impide en efecto un cambio en el Tratado de la Unión Europea porque Alemania y Francia han rechazado los derechos de veto británico que este exigía. La Unión Europea debe tomar así un segundo camino y acordar estas reglas estrictas para la zona euro de momento por fuera de los tratados de la Unión. Pero con ello queda claro enseguida que de ninguna manera esto significa una división de la Unión Europea a lo largo de la moneda común. La nueva Europa tiene otras fronteras. Con excepción de Gran Bretaña todos los otros nueve gobiernos que no son de la zona euro declaran en la Cumbre el deseo de adherirse, en la medida en que vaya siendo posible, al nuevo acuerdo sobre la disciplina presupuestaria.

El principio de laicidad en la educación en Francia y en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: entre el universalismo francés y el reconocimiento al margen nacional de apreciación del TEDH

Francisco Roberto Barbosa Delgado

Profesor e investigador, Departamento de Derecho Constitucional, Universidad Externado de Colombia;

investigador asociado-colaborador, Université de Nantes (Francia)

Correo electrónico: francisco.barbosa@uexternado.edu.co

“L'esprit vit dans les pratiques multiformes de la vie sociale, dans la culture humaine comprise en sa richesse. L'art, la science, la philosophie, par exemple, représentent des formes de la vie spirituelle au même titre que la religion mais selon des figures différentes. L'esprit réside sans doute dans la foi, mais il vit également dans la pensée rationnelle, l'activité créatrice de l'artiste, et plus généralement dans la culture. La religion n'a donc pas le monopole de la spiritualité”

Henri Pena- Ruiz (2003, 30)

INTRODUCCIÓN

La laicidad en el derecho francés es un concepto que ha marcado la manera de estructurar la relación y la forma como el Estado se ha relacionado con los cultos, y ha sido un pilar

esencial de la configuración del Estado francés fundado, además de la laicidad, en la igualdad, la libertad y la fraternidad. Su construcción fue producto de las discusiones que tuvieron lugar a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, y que se materializó a través de la ley de laicidad de 1905 que determinó que el Estado no podía financiar ningún tipo de culto.

Para el profesor Mejan, la palabra laicidad es un neologismo que significa “ni eclesiástico, ni religioso” (1960, 201). Pena-Ruiz, por su parte, indica que

el origen etimológico de la palabra “laicidad” se deriva del término griego *laos* que designa la unidad de una población considerada como un todo indivisible. La unidad del *laos* es simultáneamente un principio de libertad y un principio de igualdad. La igualdad se funda sobre la libertad de conciencia, reconocida como la primera (2003, 21).

Para Prelot, la laicidad debe entenderse “como la ausencia de confesionalismo en los servicios públicos” (2008, 597). Según el mismo autor sus tres principios son: “la libertad individual de conciencia y de religión, la neutralidad del Estado y la ausencia de reconocimiento de religiones sometidas a un régimen de derecho común” (p. 598).

La laicidad podría definirse como un principio de derecho político de neutralidad del Estado en el cual deben preservarse la libertad de conciencia, la igualdad y la libertad de escoger un culto en un espacio de universalidad y convivencia. Esta trilogía de derechos debe enmarcarse en una clara y palmaria distinción entre el Estado y los cultos. En el presente artículo se demostrará cómo el principio de laicidad en Francia se fundamenta en una concepción universal frente a la manera como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) fundamenta su acción interpretativa y aplicativa de este concepto haciendo reiterado uso de la doctrina del margen nacional de apreciación.

Para ello, en la primera parte se desarrollará la laicidad en la educación francesa desde una perspectiva universalista. En la segunda parte se planteará la visión de la laicidad en la educación según la jurisprudencia del TEDH fundada en el margen nacional de apreciación.

No será objeto de esta contribución el análisis de las tensiones que surgen en el estudio de la laicidad con otros derechos o con sus componentes internos.

LA LAICIDAD EN LA EDUCACIÓN EN FRANCIA: UNA APUESTA POR UNA PERSPECTIVA UNIVERSALISTA

El universalismo en la laicidad como respuesta jurídica en Francia

Históricamente, la laicidad¹ es uno de los principios sobre el cual se funda la república francesa. Su análisis no se limita al tema educativo, sino a múltiples aspectos entre los cuales se destaca el ejercicio libre de cultos, la libertad de conciencia y su corolario, la libertad de expresión.

En el tema educativo objeto de la presente contribución, Francia construyó un dispositivo incluyente en el siglo XIX² a partir de la Ley del 28 de junio de 1833, liderada por el ministro de la Educación François Guizot (De Broglie, 1990, 144-191; Rosanvallon, 1985, 231-255), que permitió que la enseñanza fuera un servicio público de carácter gratuito. Con posterioridad, se expidió la Ley del 15 de marzo de 1850 liderada por el ministro Falloux³ que permitía la posibilidad de formar

¹ Para una historia general de la laicidad en Francia véase Jean Baubérot (1990). En igual sentido véase M. Bottin (2005).

² El profesor André Hauriou (1960, 38), en su artículo “Forces religieuses”, indica que justamente en los años treinta del siglo XIX se establecieron acuerdos entre el liberalismo económico y las ideas nacientes de democracia. Esto permite pensar en la existencia de leyes como la presentada por el ministro de Instrucción François Guizot de 1833.

³ Sobre esta ley clerical de educación Victor Hugo, siendo parlamentario, planteó la siguiente crítica, “Voilà longtemps déjà que la conscience humaine se révolte contre vous et vous demande: Qu'est-ce que vous me voulez? Voilà

una escuela de enseñanza secundaria y que la enseñanza primaria fuera encargada al clero, consintiendo una educación privada atada al cuerpo de la Iglesia. Esta manifestación legislativa se extendió a la enseñanza secundaria a través de la Ley del 12 de julio de 1875 en los albores de la tercera república francesa⁴. Con posterioridad, al decir del profesor Fialaire (Fialaire y Mondielli, 2005, 465), la laicidad como elemento de separación del Estado y la iglesia se estructura a través de la acción de Jules Ferry quien promovió las leyes del 28 de marzo de 1882⁵ y del 30 de octubre de 1886.

Para el profesor Debeyre (1960, 317), en la tercera república se establecen tres características en temas de la enseñanza. La primera es la gratuidad, la segunda la obligación que surge para los padres de permitir la educación de sus hijos y, la última característica es la laicidad. Frente a esta última debe simplemente remitirse a la Ley del 9 de diciembre de 1905 que consagra que la república francesa asegurará en la educación la libertad de conciencia y la neutralidad frente a los cultos, negando cualquier tipo de preferencia por los mismos. La razón de esta decisión se encontraba en el carácter conflictual de la Historia de Francia del siglo XIX. Las disputas y guerras se plantearon en el marco de la pluralidad de credos, religiones e ideologías, lo que llevó a proscribir

las diferencias y fundarse en otro de los principios constituyentes de la república francesa: la igualdad.

En el transcurso del siglo XX, la laicidad se había acendrado en la sociedad francesa bajo el manto de una suerte de universalismo que giraba en torno a una neutralidad predicada hacia los profesores y otra planeada a los educandos para quienes la educación era una invitación a la unidad y no al comunitarismo. Esto hizo que incluso cierta utilización de signos de ostentación fuera proscrita de las aulas de clase.

Debeyre, en su excelente artículo escrito en el año de 1960, trae ciertos apartes de los debates parlamentarios al momento de aprobarse la ley sobre la laicidad en 1905 y algunas decisiones del Consejo de Estado francés sobre el tema. En cuanto al primer punto debe destacarse lo señalado por el comisario del gobierno Tardieu en 1908:

... Supongamos, dice, que en una lección de historia, el institutor debe abordar algunos hechos históricos con cierta severidad para unos y indulgencia para los otros, lo que parecerá a los padres de familia, un discurso marcado por la injusticia y la parcialidad; ahora supongamos que a propósito de una lección de moral, el instituto se encuentra abocado a exponer razones filosóficas que llevan a los estudiantes a dudar de la existencia de Dios y a negarlo. En ese caso existirá

à longtemps déjà que vous essayez de mettre un bâillon à l'esprit humain. Et vous voulez être les maîtres de l'enseignement ! Et il n'y a pas un poète, pas un écrivain, pas un philosophe, pas un penseur, que vous acceptiez ! Et tout ce qui a été écrit, trouvé, rêvé, déduit, illuminé, imaginé, inventé par les génies, le trésor de la civilisation, l'héritage séculaire des générations, le patrimoine commun des intelligences, vous le rejetez !. Si le cerveau de l'humanité était là devant vos yeux, à votre discrétion, ouvert comme la page d'un livre, vous y feriez des raturez !", citado por Pena-Ruiz (2003, 49-50).

⁴ Sobre la enseñanza que se ofrecía en ese momento en la república véase Grondeux (2000, 99-110).

⁵ En esta ley se establece la prohibición de utilizar signos religiosos en los edificios públicos.

un hecho lamentable, una falla por cuanto el institutor se introdujo en un debate que le es ajeno, que confundirá a los estudiantes. La sanción en este caso no debe ser la de separarlo de su función administrativa. *Contrario sensu*, cuando el mismo profesor en lugar de explicar los principios de su estudio, lo hace de manera grosera o injuriosa a través de definiciones irreverentes o grotescas sobre Dios, sobre las religiones, sobre los ministros de cultos, tendremos ante nosotros no una falta administrativa sino una falta personal (Debeyre, 1960, 351) (traducción libre del autor).

Esta manifestación de la época en que se expide la ley que sirve de base para establecer la laicidad como elemento de neutralidad del Estado frente a los cultos y como fundamento de defensa de la libertad de conciencia permite observar la preocupación de las autoridades francesas para romper las diferencias marcadas por la ideología, las ideas políticas y, sobre todo, por la pertenencia a ciertas religiones. Es una forma de comprender el lugar de producción de esta idea que se materializa en un texto legislativo y que permite entender que la laicidad juega un rol de equilibrio entre diferentes posturas religiosas o políticas existentes.

Con el tiempo, la Ley de 1905⁶ se fue decantando a través de la multiplicidad de casos decididos por parte del Consejo de Estado a mediados del siglo xx. Una de las decisiones más relevantes según el profesor Fialaire fue la del Abbé Bouteyre en la cual se validó la prohibición realizada en un concurso de

agregación a un sacerdote que quería ingresar como profesor de enseñanza secundaria⁷, decisión que según el mismo profesor Fialaire fue modificada en un caso similar por el Tribunal Administrativo de París el 7 de julio de 1970 (Fialaire y Mondielli, 2005, 480)⁸.

Con posterioridad, el 25 de julio de 1939, el Consejo de Estado en el caso Dlle Beis consideró que era ilegal la decisión tomada por un director de academia de enseñanza de rechazar su nominación por cuanto era egresada de un establecimiento confesional, lo que no garantizaba la laicidad. Esta línea de pensamiento fue seguida por el Consejo de Estado en el caso de Dlle Pasteau del 8 de diciembre de 1948, en el cual se declaró ilegal la decisión del Ministerio de Educación francés de licenciar a esta asistente social escolar por sus opiniones religiosas. Misma postura sostuvo dos años después el Consejo de Estado en el caso de Dlle Jamet, 3 de mayo de 1950. Con estas decisiones se establece que el hecho de pertenecer a algún grupo religioso o poseer alguna ideología no es suficiente para ser excluido del sistema educativo en tanto se es institutor. En cuanto a los alumnos el Consejo de Estado, en sentencia del 22 de marzo de 1941, anuló una resolución del ministro de Educación nacional que fijaba en 14%, en el entonces departamento de Argelia, el número de estudiantes judíos por establecimiento. La razón del Consejo de Estado era justamente que esa exclusión atacaba el principio de laicidad y fomentaba

⁶ Esta ley fue escrutada recientemente por el profesor Emile Poulat (2010).

⁷ Conseil d'Etat, Abbé Bouteyre, decisión del 10 de mayo de 1912, en Fialaire y Mondielli (2005, 480).

⁸ Ibídem.

el comunitarismo⁹. Decisiones como las anteriores han sido tomadas como precedentes por parte del Consejo de Estado –a pesar de que el sistema legal francés no es parte de un sistema de fuentes propio del *common law*–, que las ha replicado en casos como el Dlle Marteaux en el cual se recordó que podría tenerse algún tipo de ideología o creencia en el servicio público sin llegar a expresarlo en el ejercicio del mismo, evento que se presentó con el uso por parte de esta servidora pública de signos de ostentación¹⁰.

Desde el punto de vista constitucional, el artículo 1 de la Constitución de 1946, constitutiva de la cuarta república, indicó: “Francia es una república indivisible, laica, democrática y social”. En igual sentido, el artículo 13 reafirmó el compromiso del Estado frente a la enseñanza pública. Estas disposiciones fueron replicadas en la Constitución de 1958 de la Quinta República, agregando que deben respetarse todas las creencias a partir de la igualdad. En el artículo primero se lee que la Constitución: “... asegura la igualdad frente a la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o de religión. Se deben respetar todas las creencias”¹¹.

Con el paso del tiempo, el asunto de la laicidad en términos educativos se ha complejizado en Francia, producto de la descolonización de los años sesenta que produjo una entrada masiva de inmigrantes venidos de diferentes

puntos africanos, quienes a su vez trajeron su cultura, sus ideas y sus lenguas a territorio francés. Esta circunstancia –que desde ningún punto de vista es negativa– se enlazó con el fracaso del proceso republicano de integrar esos grupos llevando a la construcción de culturas comunitarias que a pesar de estar constituidas por ciudadanos franceses, rechazan el país por excluyente.

Ante esta constatación, y el enfrentamiento con el terrorismo islámico argelino producto de los atentados en París de los años setenta, ochenta y noventa, se estructura una resistencia de los musulmanes en aras de la protección de su cultura. Esto se plantea de nuevo como consecuencia del ataque de Al-Queda contra Estados Unidos en el mes de septiembre de 2001.

La resistencia tiene manifestaciones específicas frente a la aplicación del principio de laicidad en las escuelas públicas francesas, teniendo en cuenta que los miembros de la comunidad musulmana envían a sus hijos a la escuela republicana francesa con vestimentas ostentatorias, lo que plantea un desafío para la noción de laicidad forjada a finales del siglo XIX.

En ese orden de ideas, el Consejo de Estado francés de nuevo se pronunció a través de una consulta el 27 de noviembre de 1989 indicando que la laicidad en su componente de la educación debía fundamentarse en la neutralidad derivada de los programas y en la libertad

⁹ Estas decisiones del Consejo de Estado francés son reseñadas por G. Debeyre (1960, 351).

¹⁰ Conseil d'État, 3 de mayo de 2000, en <http://www.conseil-etat.fr/cde/node.php?pageid=162>

¹¹ Artículo 1 de la Constitución de Francia del 4 de octubre de 1958, en <http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/constitution2.htm#preamble>

de conciencia de los alumnos. En igual sentido, se abordó la pregunta en torno a la incompatibilidad del uso de signos religiosos frente al principio de laicidad. En ese punto, el Consejo de Estado consideró que los alumnos tenían el derecho de manifestarse y expresar sus creencias religiosas al interior de los establecimientos escolares. Empero, el Consejo de Estado estableció dos límites al uso de esos signos que justificarían una sanción en el establecimiento escolar: i) la existencia de provocaciones o de una incitación al proselitismo y ii) la existencia de problemas de orden público y de alteración del funcionamiento del servicio¹².

Ante la dificultad en la aplicación de esa decisión del Consejo de Estado el primer ministro Eduard Balladur, en la segunda presidencia de François Mitterrand, bajo la égida de su ministro de Educación, François Bayrou, presentó una circular el 20 de septiembre de 1994 por medio de la cual se consideró que el uso de signos ostentatorios dentro de un establecimiento escolar era un elemento de proselitismo. Por ello, en la circular se solicita a los Consejos de Administración de las escuelas la prohibición de estos signos en el seno de los establecimientos.

El profesor Fialaire trae a colación dos decisiones de la Corte Administrativa de apelación de Nantes. En la primera, el tribunal consideró que el uso de emblemas religiosos vulneraba la Ley de 1905 por cuanto desconocía la libertad de conciencia y la neutralidad del servicio público. Una segunda decisión del Tribunal se planteó al pronunciarse sobre la decisión de retirar un crucifijo de la sala de deliberaciones de la Alcaldía de la comuna de Vallet. El tribunal aceptó que se retirara la cruz de la sala, pero que se dejara en una vitrina por considerarse que era patrimonio histórico de la Comuna. Interesantes decisiones para entender cómo se ha aplicado la Ley de 1905¹³.

En el año 2000, como se señaló con anterioridad, el Consejo de Estado, en el caso el Dlle Marteaux¹⁴, indicó que un servidor público no podía portar ningún signo ostentatorio por cuanto afectaba con ello el principio de laicidad y violaba la neutralidad del Estado. En un reporte preparado por el Consejo de Estado en el año 2004¹⁵ indica que la laicidad debe declinarse a través de tres principios: la neutralidad del Estado, la libertad religiosa y el respeto del pluralismo.

¹² Conseil d'État, Decisión consultiva del 27 de noviembre de 1989, AJDA en febrero de 1999 y del 12 de abril de 2001, citadas y glosadas por el profesor Jacques Fialaire, en Fialaire y Mondielli (2005, 481).

¹³ Cour administrative d'appel de Nantes, decisiones del 4 de febrero de 1999 y del 12 de abril de 2001, citadas y glosadas por el profesor Jacques Fialaire, en Fialaire y Mondielli (2005, 466).

¹⁴ Conseil d'État, Decisión del 3 de mayo de 2000, en <http://www.conseil-etat.fr/cde/node.php?pageid=162>. Esta decisión sirvió de base para la expedición de una circular del Ministerio de Educación Nacional del 18 de mayo de 2004.

¹⁵ Conseil d'État, Rapport public 2004. Un siècle de laïcité, 2004, en <http://www.conseil-etat.fr/cde/node.php?pageid=162>

Con estos antecedentes se profiere la Ley 2004-228 del 15 de marzo de 2004¹⁶ que en el artículo L-141-5-1 establece la prohibición de signos ostentatorios en los establecimientos educativos. Esta ley plantea la necesidad de contrarrestar los comunitarismos dentro de la sociedad francesa que fraccionarían la sociedad poniendo en juego los pilares que sustentaron la instauración de la República. Esto hace que los mismos estudiantes se abstengan de expresar de forma ostensible sus creencias religiosas.

El 19 de noviembre de 2004, el Consejo Constitucional francés consideró que el hecho de que Francia fuera una república laica implicaba la “prohibición de que cualquiera se prevaleciera de sus creencias religiosas para no acatar las reglas comunes que rigen las relaciones entre las colectividades públicas y los particulares”. Debe indicarse que esta decisión del Consejo Constitucional permite no solo el respeto de la libertad de conciencia de los estudiantes, sino el respeto del libre ejercicio de los cultos garantizado por la ley de cultos proferida en el año 1901. Ese mismo año, como lo recuerda el profesor Prelot, se expide la circular del 18 de mayo en la cual se indica que: “... los signos y vestimentas que son prohibidos son aquellos que permiten el reconocimiento inmediato de su pertenencia

religiosa tales como el velo islámico, la Kippa o una cruz manifestamente excesiva” (Prelot, 2008, 597; Fialaire y Mondielli, 2005, 484).

Estas decisiones tomadas en el año 2004 plantean serias reflexiones en torno a la imposición de una sanción por el hecho de usar signos ostentatorios. Debe tenerse en cuenta que la decisión del Consejo de Estado en el año 1989 planteaba de forma objetiva un tratamiento proporcional eficaz frente a esta espinosa cuestión y es el de entrar a demostrar que el uso de esos signos ostentatorios, en el caso concreto, planteaba una provocación o una incitación al proselitismo, o generaba problemas de orden público y de alteración del funcionamiento del servicio educativo.

La Corte de Casación francesa confirmó la postura radical de la ley aceptando, en una sentencia del 21 de junio de 2005 –Mlle Fatima–¹⁷, la argumentación planteada por un establecimiento escolar que procedió a expulsar una alumna por portar un velo en su rostro conforme al contrato de asociación escolar. El máximo tribunal francés consideró que la exclusión no era contraria a la libertad de conciencia de los alumnos ni de sus convicciones religiosas.

El 5 de diciembre de 2007 el Consejo de Estado, siguiendo su propia jurisprudencia,

¹⁶ Esta ley es el producto de dos comisiones. La primera, creada el 4 de junio de 2003, fue organizada por la Asamblea Nacional sobre “la cuestión de signos religiosos en la escuela”, encabezada por el presidente de la Asamblea, Jean Louis Debre. La segunda fue instalada por el presidente de la República, Jacques Chirac, el 3 de julio de 2003 y fue presidida por Bernard Stasi. El 11 de diciembre de 2003 se presentó el resultado a través de un informe público en el cual se defendió la neutralidad de la escuela y se instó a promover una ley que proscribiera la utilización de signos ostentatorios en la escuela. Para un estudio sobre esta ley véase el artículo de Philippe Malauire (2004). De igual forma véase Renucci (2007, 206).

¹⁷ Cour de Cassation, Decisión del 21 de junio de 2005, en http://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/

consideró que la exclusión de una alumna de una escuela pública por negarse a utilizar una “*bandana*” se encontraba conforme con el artículo L-131-2 del Código de Educación y el artículo 2 del Protocolo 1 a la CEDH¹⁸.

La prohibición de uso de cualquier signo distintivo tuvo un nuevo desenlace en el año 2010 tomando en cuenta que el gobierno de Nicolas Sarkozy le solicitó al Consejo de Estado una consulta en torno a un proyecto de ley que buscaba la prohibición de cualquier tipo de vestimenta que ocultara el rostro en el espacio público y no solo en los lugares donde se prestara un servicio público. En el reporte del Consejo de Estado¹⁹ se indicó que la prohibición de vestimentas de ese tipo sería constitucional, siempre y cuando se exigiera en lugares donde se prestara un servicio público y no en cualquier lugar. Esa decisión apoyaba la idea de aplicar esa suerte de prohibición en cualquier establecimiento educativo, retomando el espíritu de la Ley 2004-228 del 15 de marzo de 2004. Con posterioridad, por parte del gobierno que preside el primer ministro François Fillon, se sometió a consideración del Parlamento el proyecto de ley —que el Consejo de Estado cuestionó en parte— logrando su aprobación. La Ley del 14 de septiembre de 2010 fue demandada ante el Consejo Constitucional por parte del presidente de la

Asamblea Nacional y el presidente del Senado arguyendo parte de los argumentos esgrimidos por el Consejo de Estado, esto es, la posible violación del derecho a la libre circulación y la libertad de expresión.

El Consejo Constitucional del 7 de octubre de 2010²⁰ indicó que la ley era constitucional fundamentando su decisión en los valores de la república francesa, en la seguridad de los ciudadanos y en el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres. Con esto, el debate de la laicidad queda definido desde un punto de vista universal, poniendo en riesgo los derechos que se invocaban como violados por parte del Consejo de Estado. Frente a los establecimientos escolares, cuya discusión es parte de esta reflexión académica, la situación quedó atada legalmente a lo decidido en el año 2004.

Esta forma de entender el asunto lleva a la conclusión invocada por el profesor Fialaire en la medida en que más allá de ese tipo de sanción que le voltea la espalda a la jurisprudencia del Consejo de Estado, debe “plantearse una revisión del pacto de 1905 no en su finalidad, pero en sus modalidades de aplicación, postulando una restricción de la fe en la esfera privada de la conciencia” (Fialaire, 2003, 122).

Como se observa en esta resumida y razonada historia de la laicidad en Francia, el principio unificador ha sido uno de los elementos

¹⁸ Conseil d’État, Décision Ghazal del 5 de diciembre de 2007, en <http://www.conseil-etat.fr/cde/node.php?pageid=162>

¹⁹ Conseil d’État, Reporte “Étude relative aux possibilités juridiques d’interdiction du port du voile intégral”, del 25 de marzo de 2010, en <http://www.droitpublic.net/spip.php?article2881>.

²⁰ Conseil Constitutionnel, Décision 2010-613 DC del 7 de octubre de 2010, en <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2010/2010-613-dc/decision-n-2010-613-dc-du-07-octobre-2010.49711.html>

que ha determinado la enseñanza pública en el país. La libertad de conciencia ha jugado un rol determinante en el desarrollo de la figura. Históricamente esto se explica por la necesidad de aplacar las heridas producidas durante todo el siglo XIX. Tomando en consideración lo anterior, se procederá en la segunda sección de esta primera parte a explicar el origen del universalismo que caracteriza el modelo laico francés.

El universalismo en la laicidad como postura republicana en Francia

El universalismo y el pluralismo han sido, en los últimos años, las posturas sobre las cuales se ha construido el debate de los derechos humanos. Este debate en Francia ha girado en torno al universalismo, en especial cuando se trata el tema de la laicidad. Estas dos posturas se han desarrollado a través de una fuerte argumentación teórica planteada desde el derecho, la sociología, la antropología, la historia, la ciencia política y lo que se ha denominado en las dos últimas décadas los estudios culturales.

Desde el derecho se han estructurado posiciones universalistas. En ellas se ha denotado la ausencia de entendimiento de las estructuras sociales, lo que ha generado una reacción desde otros lugares del conocimiento contra esas posturas generales y abstractas que no reconocen la diversidad y el entendimiento incluyente de sus posturas. Así, pues, la universalidad se ha entendido como aquella figura teórica en la cual todas las personas tienen sus derechos y deberes de forma igualitaria, sin posibilidad de reconocimiento de particularidades.

Para los universalistas decir universalidad implica imponer unas condiciones preestable-

cidas desde un lugar de producción específico, lo que de entrada plantea el punto de partida de los relativistas en cuanto a la aplicación de los derechos humanos. El origen de esa postura se encuentra en la visión dada por el filósofo alemán Emmanuel Kant quien en su texto *Vers la paix perpétuelle* (Kant, 2001) formuló la racionalidad y la moral en cuanto a las formas de establecer las relaciones entre los Estados-nación nacientes. La posición kantiana derivada del liberalismo naciente que se fundó en la igualdad y la libertad evitaba la confrontación con las minorías, concepto anacrónico para el época, en tanto su surgimiento se evidenció luego de la descolonización en la década de los sesenta en el siglo XX.

Pérez Luño plantea que los derechos humanos deben fundamentarse “en un *ethos* universal, síntesis de valores multinacionales y multiculturales; un *ethos* que haga posible la comunicación intersubjetiva, la solidaridad y la paz” (2002, 38). Esta posición formula la realización de los derechos humanos desde la centralidad universalista, partiendo de la base de una directriz impuesta que sintetiza la cultura. En ese orden de ideas, dicha postura plantea una suerte de inmovilidad serial dentro de un discurso de dominación entre dos polos opuestos de la oposición binaria universalista-relativista.

El universalismo formula críticas fundadas contra el relativismo de los derechos humanos en cuanto señala que este ha servido como mecanismo justificativo de su violación por parte de regímenes no democráticos que utilizan su discurso cultural para evitar el cumplimiento de los derechos humanos dentro de sus territorios. Con asiduidad plantean que accio-

nes como la ablación –mutilación del clítoris femenino– o la lapidación de las mujeres por infidelidad repugnan criterios de humanidad que no pueden ser excusados bajo paradigmas culturales. Estas excusas son refutadas bajo el entendido de que existe la distinción entre el pluralismo cultural que plantea la existencia de múltiples tradiciones e instituciones políticas y culturales y el relativismo cultural que plantea que todas las formas culturales poseen idéntico valor (Pérez Luño, 2002, 41). Esta última posición es refutada por los universalistas en el entendido de que no conciben la igualdad formal entre las diferentes culturas, sino, por el contrario, el escalamiento valorativo del centro hacia la periferia.

Giusti, al mostrar el avance de los argumentos planteados por el universalismo, indica que la postura relativista al defender su posición parcial de los derechos humanos “necesita de una concepción moral y jurídica que trascienda los límites de su propia tradición, es decir, que ofrezca una alternativa de convivencia con las otras posiciones que por principio excluye” (2007, 304). Otro de los postulados rebatibles del particularismo o relativismo tiene que ver con que el esfuerzo regulatorio se enmarca dentro del comunitarismo lo que implica que su estructura interna se determina en cuanto existan relaciones con sus iguales, pero se excluyen los que no pertenezcan a su grupo. Sobre este punto debe traerse a colación el artículo del profesor Steven Lukes en el cual explica diversos tipos de sociedades

teóricas frente a los derechos humanos, dentro de las cuales se plantea el comunitarismo²¹. En él se propende hacia el multiculturalismo y se practica la política del reconocimiento. Empero, dentro de esta postura se encuentran varios problemas entre los cuales se destaca el dilema inclusión-exclusión, el relativismo y la desviación (Lukes, 1998, 29-46), que para el caso que nos ocupa es vital en tanto que, al interior de este, los comunitarios que no se sientan identificados dentro del grupo son desarraigados.

Otro crítico como el profesor Rajagopal considera que el universalismo ha sido construido desde la centralidad del discurso político, es decir, ha sido “apolítico, jurídico y no ideológico” (2005, 242). De hecho, considera que la forma como el regionalismo ha pretendido hacer frente a la barrera centralista se ha enmarcado en las construcciones emergentes dentro de los mismos tratados en los cuales se prescribe la posibilidad de regímenes excepcionales a las condiciones de normalidad que se establecen dentro de los mismos instrumentos internacionales.

Para Rajagopal, la centralidad ha sido construida desde el derecho, por ello:

no es accidente que la mayoría de todas esas críticas relativistas hayan venido de la filosofía, la antropología y los estudios feministas, es decir, fuera del derecho. Los escritos jurídicos, en su mayoría, han mantenido el coro universal. Ello se debe al hecho de que los juristas de los derechos humanos, al igual que

²¹ Acerca del culturalismo véase un estado del arte del debate que sobre ese aspecto evidencia el profesor Roberto Gargarella (1999, 125-159).

la mayoría de los juristas, tienden generalmente a mirar hacia dentro y a destacar los aspectos normativos, teóricos y judiciales de los derechos humanos que están al lado del universalismo. Los antropólogos, los científicos políticos y los actores de otras disciplinas que trabajan en el campo de los derechos humanos tienden a destacar los aspectos políticos y antagónicos de las luchas de los derechos humanos. Los juristas buscan la armonía y la síntesis a partir de principios generales, mientras que otros profesionales se centran en las diferencias y lo concreto (Rajagopal, 2005, 242).

Esta posición de Rajagopal debe ser entendida como una forma de mostrar la simbiosis que debe existir entre diversas ciencias sociales para entender el desarrollo y la aplicación de los derechos humanos. Es la manera de finiquitar el diálogo de sordos. Bajo ese esquema es posible encontrar la vacuidad de las normas generales y abstractas frente a realidades palpables que materializan sus diferencias. Empero, el universalismo es la base esencial sobre la cual se funda el principio de laicidad en la educación francesa. Para la jurisprudencia desarrollada por el Consejo de Estado y el Consejo Constitucional esta visión no solo se defiende por ser el fundamento de la formación de la república francesa, sino porque es en el marco de un solo centro como se puede construir un modelo de ciudadano fundado en principios de igualdad, libertad y fraternidad. Es en el ámbito de ese centro como se integran otras formas culturales sin entenderlas subalternas, pero adecuándose al modelo de sociedad en la que se viva. Es dentro del escenario de lo propio que se descubre al otro y no en el mundo del anárquico eclecticismo.

LA LAICIDAD EN LA EDUCACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DEL TEDH: UNA APUESTA POR UNA PERSPECTIVA PARTICULARISTA

La laicidad frente al tema educativo en la jurisprudencia del TEDH ha sido tratada con mucha cautela. Sus decisiones han estado marcadas por el reconocimiento del margen nacional de apreciación de los Estados, doctrina que se funda en el particularismo, es decir, en la capacidad que tenga cada Estado parte de la Convención Europea de Derechos Humanos en interpretar y aplicar los derechos humanos dentro de su territorio. El margen ha sido reconocido por parte del TEDH en múltiples casos, en especial cuando no existe la posibilidad de encontrar un consenso frente a un derecho o situación jurídica particular. Sus límites son justamente el consenso derivado de las normas consagradas en la Convención y de la jurisprudencia del TEDH que permite la construcción de estándares para el respeto y la protección de los derechos humanos en el continente europeo. Para efecto de desarrollar esta segunda parte del artículo se abordarán dos aspectos. El primero hará referencia al margen nacional de apreciación desde el punto de vista de su abordaje teórico. El segundo aspecto tomará en cuenta la manera como el TEDH ha desarrollado el tema de la laicidad frente a la educación, evento que ha tratado tomando en cuenta la libertad de conciencia consagrada en el artículo 9.

El margen nacional de apreciación: una justificación de la particularidad

La noción del margen de apreciación puede ser definida como el campo de acción e interpre-

tación de los derechos fundamentales a cargo de las autoridades soberanas del Estado y de los jueces internacionales. Este campo no es ilimitado sino que se encuentra delimitado por el campo de protección del derecho.

Arai Takahashi lo define, por su parte, como la posibilidad para el gobierno de evaluar situaciones prácticas y, al mismo tiempo, de aplicar disposiciones inscritas en los tratados internacionales relativos a los derechos humanos (2002, 2). Sobre este aspecto, Mahoney piensa que la doctrina puede ser vista como el resultado natural entre la difusión y la aplicación estandarizada de valores de la Convención. Para el doctrinante, la doctrina sirve para tomar en cuenta cuestiones culturales y sociales en una sociedad dada (1990, 1).

Kastanas, por su parte, la define así:

Concepto de geometría variable en el cual los contornos son definidos por la jurisprudencia que permite a los grandes órganos de Estrasburgo acordar una posibilidad convencional de apreciación de la legalidad interna por parte de las autoridades estatales y a las medidas tomadas por parte del Estado para concretizar, derogar o restringir las libertades garantizadas por la CEDH (1996, 16).

Callewaert, a su turno considera esta noción como aquella en la cual “se deja, en efecto, a las autoridades nacionales el cuidado de apreciar la necesidad y la amplitud de ciertas injerencias dentro de las libertades consagradas por la CEDH” (2000, 52).

Con estas concepciones doctrinales es dable indicar que el margen nacional de apreciación debe ser comprendido como un reducto o “criterio” (García Roca, 2010, 377) de interpretación y aplicación de los derechos humanos atribuido al Estado por parte de los tribunales regionales. Su existencia se encuentra justificada por la ausencia de un consenso entre los diferentes Estados parte dentro de los tratados, lo que hace que los tribunales regionales estén impedidos para la posible construcción de una regla de interpretación unificada.

Para efectos de desarrollar la noción se tendrá en cuenta la existencia de dos órdenes, el interno y el internacional²². Teniendo esto presente, las profesoras Delmas Marty e Izorche indican que el margen conlleva el reconocimiento de diversos órdenes y sistemas jurídicos (2001, 925). Extendiendo ese razonamiento, el margen de apreciación podría dividirse en dos: uno de carácter interno y otro de carácter externo.

El primero podría definirse como aquel que permite un diálogo entre el derecho interno y el derecho internacional a partir de principios fundadores que el Estado adapta dentro de su ordenamiento. Esto se presenta, a nuestro juicio, en el caso en que el Estado firme y ratifique los instrumentos internacionales de derechos humanos, obligándose a respetarlos y garantizarlos. En algunos casos, la aplicación de estas disposiciones permite una importante maniobrabilidad del Estado en su adaptación.

²² Los profesores Olinda y Picheral manifiestan que la doctrina le permite precisar al órgano de control en debida forma los límites respectivos en los cuales tanto el mismo, como los Estados, pueden actuar (1995, 602).

En cuanto al segundo, la situación difiere. En este escenario, el Estado se ve confrontado a la aparición de la jurisdicción internacional que surge por la acción de los denunciantes de violaciones de derechos humanos quienes activan los tribunales regionales que protegen de forma subsidiaria estos derechos a través del principio de proporcionalidad con el cual se determina la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad, en sentido estricto, de las medidas de restricción tomadas por parte del Estado. El TEDH, desde una perspectiva externa, se refiere al margen nacional de apreciación como el espacio limitado de interpretación que tiene el Estado frente a los derechos fundamentales.

Decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH): materialización del particularismo

En pleno uso de la doctrina del margen nacional de apreciación, el TEDH ha tratado sobre este complejo tema²³. Es así como en múltiples ocasiones se ha pronunciado sobre el derecho a la instrucción o educación a la luz de la CEDH y del artículo 2 del Protocolo 2. El TEDH, desde su fundadora jurisprudencia sobre el asunto lingüístico belga²⁴, determinó que debía propenderse por el respeto al pluralismo edu-

cativo, elemento que se funda en la existencia de una sociedad democrática, derivado de los fundamentos de la CEDH. En el marco de ese pluralismo educativo se indicó que desde ningún punto de vista era posible justificar la no construcción de escuelas para niños de origen Wallon (francófonos) para la enseñanza y la instrucción en su lengua materna. En el marco de esa noción de pluralismo educativo, el TEDH ha sido muy cuidadoso de imponer un criterio para no contrariar la noción de laicidad a la francesa, o turca o italiana, entre otras.

En la sentencia Karaduman contra Turquía del 3 de mayo de 1993, el TEDH consideró que no es contrario al espíritu del artículo 9 de la CEDH –libertad de conciencia– el hecho de subordinar la entrega del diploma en una universidad laica al hecho de presentar por parte de la estudiante una fotografía de identidad con un *foulard* islámico. Para el TEDH esta decisión de la Universidad turca no constituyó una injerencia en el ejercicio de la libertad de conciencia y religión, otorgándole una interesante relevancia al margen nacional de apreciación. En el asunto Refah Partisi contra Turquía, retomando a Karaduman, se indicó “que las universidades laicas pueden reglamentar la manifestación de ritos y símbolos, planteando sus restricciones de lugar y de forma en el marco de asegurar la pluralidad educativa

²³ Para el seguimiento de la jurisprudencia no solo se usaron sus textos consultados en la página web http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_FR. En igual sentido se utilizó el texto de Sudre et ál. (2009). De este texto se utilizó el capítulo 5 escrito por Michel Levinet “Libertés de pensée” (pp. 572-603). En igual forma, se utilizó el texto de Renucci (2007, 191-210).

²⁴ TEDH, Asunto lingüístico belga c. Bélgica, sentencia del 23 de julio de 1968, en http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_FR

y el respeto de los derechos de estudiantes de diferentes creencias”²⁵.

El TEDH, en el caso Dahlab contra Suiza el 15 de diciembre de 2001²⁶, determinó que recaía en el margen nacional de apreciación del Estado suizo y, por ende, no violaba la libertad de conciencia la decisión de excluir del trabajo a una institutriz por haber usado *foulard* islámico en el ejercicio de su trabajo, desconociendo el principio de laicidad ya que “... es difícil conciliar el uso del *foulard* islámico con el mensaje de tolerancia, respeto del otro y el derecho a la igualdad y no discriminación que debe transmitirse en una democracia a los alumnos”. Esta *ratio decidendi* fue seguida por el TEDH en el caso Kurtulmus contra Turquía²⁷, en la cual el tribunal consideró propio del margen nacional de apreciación la decisión de la Universidad de Estambul de expulsar a una profesora por el uso de *foulard* islámico en el ejercicio de sus funciones.

En el marco de esa misma línea de jurisprudencia se presentó el asunto Leyla Sahin contra Turquía²⁸ en el cual el TEDH consideró

que una circular del rector de la Universidad de Estambul que prohibía a los estudiantes tomar cursos o estancias o seguir trabajos dirigidos si tenían la cabeza cubierta o tenían barba, se encontraba conforme con el artículo 9 de la CEDH por cuanto debían tomarse en cuenta las tradiciones nacionales y reconocerse el margen nacional de apreciación turco en la materia.

Con posterioridad, el TEDH confirmó la *ratio decidendi* de Karaduman a través de la decisión Köse y 93 más contra Turquía²⁹ en la cual consideró que el uso de ese tipo de vestimentas en el seno de un establecimiento educativo se constituiría en una presión para los estudiantes que no practiquen esa religión. Esta postura laica de Turquía y aceptada por el TEDH se confirmó a través de la sentencia proferida por la Corte Constitucional turca en el caso Durban el 5 de junio de 2008³⁰, cuando el máximo tribunal constitucional anuló una ley de revisión constitucional que incluía una modificación al artículo 42 estatuyendo que “nadie puede ser privado de utilizar su derecho a la educación superior por ninguna razón que no

²⁵ TEDH, Asunto Refah Partisi c. Turquía, sentencia del 13 de febrero de 2003 parr. 92, en http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_FR

²⁶ TEDH, Asunto Dahlab c. Suiza, sentencia del 15 de febrero de 2001. Esta decisión tomó como elemento precedente el caso del TEDH, Kjeldsen y otros contra Dinamarca, del 7 de diciembre de 1976 en el cual se indicó que cualquier adoctrinamiento religioso o filosófico en los establecimientos escolares sería contrario al artículo 2 del Protocolo 1 de la CEDH.

²⁷ TEDH, Asunto Kurtulmus c. Turquía, sentencia del 24 de enero de 2006, en http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_FR

²⁸ TEDH, Asunto Leyla Sahin c. Turquía, sentencia del 10 de noviembre de 2005, parr. 109-116. Sobre esta decisión véase el excelente comentario de Burgorgue-Larsen y Debout (2005, 183).

²⁹ TEDH, Asunto Emine Arac c. Turquía, sentencia del 24 de enero de 2006, en http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_FR

³⁰ Corte Constitucional de Turquía, E.2008/16, K/2008/116 del 5 de junio de 2008, en Mehmet Rifat (2010, 472-488) y Mehmet Cengiz (s. f.).

esté inscrita en la Constitución”. El Tribunal consideró que la reforma implicaba un atentado contra el principio de laicidad –cláusula pétrea– en el sentido que liberalizaría el uso de vestimentas ostentatorias de carácter religioso dentro de establecimientos educativos.

Estas posturas del TEDH denotan un respeto frente a las decisiones nacionales en cuanto a la manera como se entiende el principio de laicidad, es decir, un esquema similar al existente en Francia, donde en el seno de un establecimiento debe predicarse una neutralidad del Estado. En ese punto han recaído las decisiones del TEDH contra Turquía y Suiza.

En el año 2007 el TEDH le permitió a Noruega y Turquía el uso de margen nacional de apreciación bajo el entendimiento de la laicidad en torno al tipo de educación que reciben los estudiantes. Fue así como, en el caso Folgero contra Noruega y Hasan y Eylem contra Turquía, se determinó que no desconocía la CEDH y el artículo 2 del Protocolo 1 si existía en los establecimientos escolares enseñanza religiosa, siempre que de forma paralela existiera una enseñanza de sustitución o un sistema que no obligara a los padres a manifestar sus convicciones religiosas o filosóficas. En el caso Noruega, los padres de un menor exigían que eximieran a su hijo de la enseñanza del cristianismo, mientras que en un caso turco, los padres solicitaban excluir a su hija de la enseñanza del islam sunita por cuanto eran de la confesión Alévis.

En esa misma línea de pensamiento se presentó un caso que confronta la forma como ha sido entendida la laicidad como neutralidad del Estado en el caso Lautsi y otros contra Italia³¹, en el cual el TEDH consideró que el hecho de tener crucifijos en los muros de las aulas de clase en los establecimientos públicos en Italia no violaba el artículo 9 de la CEDH. El Tribunal, en su razonamiento, indicó que no existía prueba de que la fijación de este tipo de signos ostentatorios en un aula de clase afectara el proceso de formación de jóvenes.

Esta decisión demuestra que el TEDH considera que los asuntos relativos a la laicidad se determinan de forma nacional. Aún así, creemos que el TEDH debería hacer un esfuerzo e imponer unos estándares de respeto a ese deber de neutralidad del Estado frente a la libertad de conciencia y religión. La imposición de una absurda carga de la prueba pone en riesgo la existencia de Estados laicos y privilegia una peligrosa tesis en torno a la construcción de Estados clericales.

Por ahora, la sensación que produce esta reciente decisión es que el TEDH dejará al arbitrio de cada Estado decisiones que tengan que ver con su rol frente al tema religioso y educativo. El testimonio de las decisiones del TEDH plantea una unidad y un plegamiento a los argumentos pergeñados por los Estados demandados.

³¹ TEDH, Asunto Lautsi c. Italia, sentencia del 18 de marzo de 2011, en http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_FR. Esta decisión del tribunal en pleno revocó la decisión del mismo TEDH del 3 de noviembre de 2009 (Decisión de una de las Cámaras del TEDH).

CONSIDERACIONES FINALES

La concepción de la laicidad francesa como principio de derecho político se fundamentó en la necesidad de buscar un escenario de convivencia y neutralidad en el cual todos los ciudadanos, sin excepción, pudiesen convivir independientemente de su convicción ideológica o religiosa. Esa concepción se explica en una clara separación de roles del Estado y la Iglesia. De ahí que el principio de laicidad sea parte uno de los pilares en los que se fundamenta la república francesa, acompañado de la libertad, la igualdad y la fraternidad.

El surgimiento del terrorismo islámico por la acción de sus antiguas colonias y de la lucha mundial contra Al-Queda configuró una reacción frente a la aplicación de la laicidad en Francia llevando a modificar lo que el Consejo de Estado francés había señalado el 27 de noviembre de 1989 cuando abordó la pregunta en torno a la incompatibilidad del uso de signos religiosos frente al principio de laicidad. En ese punto, el Consejo de Estado consideró que los alumnos tenían el derecho de manifestarse y expresar sus creencias religiosas al interior de los establecimientos escolares. Empero, el Consejo de Estado estableció dos límites al uso de esos signos que justificarían una sanción en el establecimiento escolar: i) la existencia de provocaciones o de una incitación al proselitismo, y ii) la existencia de problemas de orden

público y de alteración del funcionamiento del servicio³². Esta postura se radicalizó a través del artículo L-141-5-1 de la Ley 2004-228 del 15 de marzo de 2004³³ que establece la prohibición de signos ostentatorios en los establecimientos educativos. Observada la laicidad en su recorrido histórico en Francia, debe indicarse que sus objetivos se han cumplido, a pesar de su postura extrema marcada por los últimos quince años de historia republicana en los cuales la proscripción y no la permisión han sido la regla.

Así pues, la postura francesa de la laicidad es universal y, por ende, permitió, a pesar de la ley de 2004 –y de la ley de 2010 que prohíbe el uso de cualquier tipo de vestimenta que oculte el rostro en el espacio público y no solo en los lugares donde se prestará un servicio público–, plantear una manera de inclusión, que a pesar de los altos y bajos en la historia del siglo xx, ha permitido la construcción de un modelo estatal en el campo de la educación, lo que conlleva una integración ciudadana fundada en valores no religiosos, sino sociales y ciudadanos³⁴.

El TEDH, por su lado, ha sido temeroso frente a las invocaciones de la laicidad que involucren violación al artículo 9 de la CEDH, planteando que cada Estado tiene un margen nacional de apreciación para resolver los conflictos que surjan alrededor de esta espinosa cuestión. Esta justificación tiene dos inconvenientes. El primero que deja al arbitrio de los Estados la interpretación de la laicidad

³² Conseil d'Etat, Decisión consultiva del 27 de noviembre de 1989; AJDA, febrero de 1999 y del 12 de abril de 2001, citadas y glosadas por el profesor Jacques Fialaire, en Fialaire y Mondielli (2005, 481).

³³ Véase supra nota 25.

³⁴ Véase sobre este punto Dubet (2004).

entendiéndola como un corolario de la sociedad democrática, que según el mismo TEDH se compone del pluralismo, la tolerancia y el espíritu abierto y, en segundo lugar, se aceptan posturas clericales en Estados democráticos que rayan en fenómenos excluyentes como se explicó frente al caso Lautsi contra Italia.

En síntesis, y derivado de las anteriores glosas, el presente artículo demostró cómo el principio de la laicidad en Francia se fundamenta en una concepción universal frente a la manera como el TEDH fundamenta su acción interpretativa y aplicativa de este concepto haciendo reiterado uso de la doctrina del margen nacional de apreciación.

Creemos que el TEDH debe entender la laicidad como principio de neutralidad y de protección de la sociedad democrática —elemento definitorio y sustento de la CEDH—, y dejar de lado su temor por tratar este tema. Con ello podremos entender que la laicidad es la base de una sociedad libre en la cual se alcancen los valores comunes por todos. Como indica el profesor Pena-Ruiz:

... la visión universal no es opuesta al pluralismo que la vuelve posible a partir de la separación jurídica entre el Estado y las iglesias. Su función es liberar el juzgamiento personal de toda tutela. Esto permite a la sociedad tomar distancia. Con ello se permite una suerte de espejo de la cultura universal (Pena-Ruiz, 2003, 25 y 41).

BIBLIOGRAFÍA

Arai-Takahashi, Y., 2002. “The margin of appreciation doctrine and the principle of proportionality in the jurisprudence of the ECHR”, en *Intersentia*.

Baubérot, J., 1990. *La laïcité, quel héritage?, de 1789 à nos jours*, Genève, Labor et fides.

Bottin, M., 2005. “La liberté religieuse en France, ou les paradoxes de la laïcité”, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*.

Burgogue-Larsen, L. y Debout, E., 2005. “Le port du voile à l’Université, libres propos sur l’arrêt Leyla Sahin c”. Turquie del 10 Nov, en RTDH, 2006, p. 183 y ss.

Callewaert J., 2000. “La subsidiarité dans l’Europe des droits de l’homme: La dimension substantielle”, en *L’Europe de la subsidiarité*, Bruylant, Bruxelles.

Cengiz, Mehmet, s. f. *The protection of laicism in Turkey and the turkish Constitutional Court: The example of the prohibition on the use of the islamic veil in higher education*, en www.ialsnet.org/newsletter/articles/ConLaw/uzun.pdf

De Broglie, 1990. *G. Guizot*, Paris, Ed. Perrin.

Debeyre, G., 1960. “L’enseignement public”, en *La laïcité*, Paris, Presses Universitaire de France.

Delmas-Marty, M. et Izorche, M., 2001. “Marge nationale d’appréciation et internationalisation du droit: réflexions sur la validité formelle d’un droit commun pluraliste”, in *Revue de droit de Mc Gill*, vol. 46.

Dubet, F., 2004. *L’école des chances. ¿Qu’est-ce qu’une école juste?*, Paris, Éditions du Seuil et la République des Idées.

Fialaire, J. y Mondielli, E., 2005. *Droits fondamentaux et libertés publiques*, Paris, Ellipses.

Fialaire, J., 2003. “Les missions des chefs d’établissements et les règles de responsabilité”, en *Cahiers administratifs et politiques du Ponant*, núm. 9.

García Roca, J., 2010. *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de derechos humanos: soberanía e integración*, Madrid, Thomson Reuters-Civitas.

- Gargarella, R., 1999. *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Barcelona, Paidós.
- Giusti, Miguel, 2007. “Las críticas culturalistas de los derechos humanos”, en Francisco Cortés y Miguel Giusti (eds.). *Justicia Global, derechos humanos y responsabilidad*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Centro de Estudios filosóficos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Filosofía e Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.
- Grondeux, J., 2000. *La France entre en République, 1870-1893*, Paris, Livre de Poche.
- Hauriou, A., 1960. “Forces religieuses”, en *La laïcité*, Paris, Presses Universitaire de France.
- Kant, E., 2001. *Vers la paix perpétuelle*, Paris, Hatier.
- Kastanas, E., 1996. *Unité et diversité: Notions autonomes et marge d'appréciation des États dans la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme*, Bruylant.
- Lukes, S., 1998. “Cinco Fábulas sobre los derechos humanos”, en *De los Derechos Humanos*, Madrid, Trotta.
- Mahoney, P., 1990. Judicial activism and judicial self-restraint in the European Court of Human Rights, 11 HRLJ 57, 66-68.
- Malauire, P., 2004. *Laïcité, voile islamique, réforme législative, la loi du 15 mars 2004*, JCP, Ed, G, I, 124, núm. 14, 31 mars.
- Mayeur, J-M., 2005. *La séparation des Églises et de l'État*, Paris, Ed de l'Atelier.
- Mehmet Rifat, *L'arrêt Turban de la Cour Constitutionnelle turque*, Paris, RFDA, Dalloz, 26 année- bimestrielle, núm. 3, mai-juin 2010, pp. 472-488.
- Mejan, F., 1960. “La laïcité d'état en droit positif et en fait”, en *La laïcité*, Paris, Presses Universitaire de France.
- Olinda, A. D. y Picheral, C., 1995. “La théorie de la marge d'appréciation dans la jurisprudence de la Convention Européenne des droits de l'homme”, in *RTDH*.
- Pena-Ruiz, H., 2003. *Qu'est-ce que la laïcité*, Paris, Folio Actuel.
- Pérez Luño, A-E., 2002. *La Universalidad de los derechos humanos y el Estado constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Poulat, E., 2010. *La laïcité à la française*, Paris, Ed. Fayat.
- Prelot, P-H., 2008. “La laïcité”, en *Dictionnaire des droits de l'homme*, sous la direction de Joël Andriantsimbazovina, Hélène Gaudin, Jean- Pierre Marguenaud, Stéphane Rials y Frédéric Sudre, Paris, Puf.
- Rajagopal, B., 2005. *El Derecho Internacional desde abajo. El desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del tercer mundo*, Bogotá, ILSA.
- Renucci, J-F., 2007. *Traité de droit européen de droit de l'homme*, Paris, PUF.
- Rosanvallon, P., 1985. *Le moment Guizot*, Paris, Ed. Gallimard.
- Sudre, F., J-P, Marguenaud, J., Andriantsimbazovina, A. Gouttenoir y M. Levinet., 2009. *Les grands arrêts de la Cour Européenne des droits de l'homme*, 5^e édition, Paris, PUF.
- Weill, G., 2004. *Histoire de l'idée laïque en France au XIX siècle*, Paris, Hachette.

JURISPRUDENCIA

Decisiones judiciales en Francia

- Conseil d'État, Abbé Bouteyre, decisión del 10 de mayo de 1912.
- Conseil d'État, decisión del 3 de mayo de 2000.
- Conseil d'État, Decisión consultiva 27 de noviembre, 1989.
- Cour administrative d'appel de Nantes, decisión del 4 de febrero de 1999.

Cour administrative d'appel de Nantes, decisión del 12 de abril de 2001.

Cour de Cassation, decisión del 21 de junio de 2005.

Conseil d'État, Décision- Ghazal- del 5 de diciembre de 2007.

Conseil d'État, Reporte Étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral del 25 de marzo de 2010.

Conseil Constitutionnel, Décision 2010-613 DC del 7 de octubre de 2010.

Decisiones del TEDH y de la Corte Constitucional de Turquía

TEDH, Asunto lingüístico belga c. Bélgica, sentencia del 23 de julio de 1968.

TEDH, Kjeldsen y otros contra Dinamarca, sentencia del 7 de diciembre de 1976.

TEDH, Asunto Dahlad c. Suiza, sentencia del 15 de febrero de 2001.

TEDH, Asunto Refah Partisi c. Turquía, sentencia del 13 de febrero de 2003.

TEDH, Asunto Leyla Sahin c. Turquía, sentencia del 10 de noviembre de 2005.

TEDH, Asunto Kurtulmus c. Turquía, sentencia del 24 de enero de 2006.

TEDH, Asunto Emine Arac c. Turquía, sentencia del 24 de enero de 2006.

TEDH, Asunto Lautsi c. Italia, sentencia de Cámara del 3 de noviembre de 2009.

TEDH, Asunto Lautsi c. Italia, sentencia del 18 de marzo de 2011.

Corte Constitucional de Turquía, E.2008/16, K/2008/116 del 5 de junio de 2008.

DOCUMENTOS

Constitución de Francia del 4 de octubre de 1958.

Conseil d'État, Rapport public 2004. Un siècle de laïcité, 2004.

Los instrumentos de preadhesión (IPA): una puerta abierta de la Unión Europea

Walfa Constanza Téllez*

Docente Investigador

Coordinadora Maestría Gerencia para el Desarrollo

Correo electrónico: walfa.tellez@uexternado.edu.co

“L’Europe est un géant économique et un nain politique”

Yves Buchet de Neuilly¹

Con base en lo anterior, y para efectos del presente escrito, se buscará resolver las siguientes preguntas:

1. ¿Es el contrato de adhesión un instrumento idóneo y efectivo para iniciar las negociaciones de ingreso?
2. ¿Debe incluirse una constatación más rigurosa de la noción de “democracia”?

INTRODUCCIÓN

El instrumento de preadhesión se ha convertido en el mecanismo formal utilizado por los Estados interesados en ingresar a la Unión Europea (UE). En ese sentido, su existencia es el paso obligado para que los Estados accedan a la Unión, una vez hayan cumplido los requisitos y las condiciones contenidos en dicho instrumento.

Para dar respuesta a estos interrogantes el presente documento se desarrollará a través de dos ejes: 1) La descripción y puesta en marcha del instrumento de preadhesión; 2) la idoneidad y efectividad de los instrumentos de preadhesión (IPA)² y su necesario ajuste conforme al eje democrático europeo.

* Candidata a doctorado en Derecho Público, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Nantes (Francia); coordinadora de la Maestría en Gerencia para el Desarrollo, de la Línea de Investigación en Finanzas Públicas y Profesor Investigador de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. walfa.tellez@uexternado.edu.co

¹ “Europa es un gigante económico y un enano político”, en Buchet de Neuilly (2005, 1).

² El fundamento jurídico de esta ayuda lo constituye el Reglamento del Consejo 1085/2006, adoptado el 17 de julio de 2006. Por otro lado, en el Reglamento de la Comisión 718/2007, de 12 de junio de 2007, se fijaron normas de aplicación más detalladas al respecto.

I PARTE. DESCRIPCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL INSTRUMENTO DE PREADHESIÓN

El instrumento de preadhesión como mecanismo jurídico para permitir el ingreso de nuevos países a la Unión

Los instrumentos de preadhesión a la Unión Europea (UE) se encuentran dentro de los llamados acuerdos de segunda generación, continuando el camino iniciado por los de primera generación denominados “Acuerdos de cooperación”. Antes de abordar los acuerdos de preadhesión es menester explicar los de cooperación, entendiendo que son un requisito necesario para construir los primeros.

Los acuerdos de cooperación fundados en el artículo 310 de la Comisión Europea (CE)³ le otorgan a esta Comisión la posibilidad de establecer un diálogo con países próximos a la UE sobre temas como política comercial y diplomática común. Entre estos se destacan los celebrados con Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia y la República Checa. Estos

tratados se constituyeron en el paso previo de esos países para ingresar a la UE e incluyeron, en buena medida, un primer ejercicio de ingreso a través de prácticas comerciales como son “las zonas de libre intercambio de productos industriales así como la libertad de establecimiento de empresas al interior de la Unión Europea”⁴.

Este primer paso condujo a la construcción de los instrumentos de preadhesión que se constituyeron en un mecanismo jurídico que permitió a los Estados no parte de la Unión prever su inclusión dentro de la Comunidad Europea. Este tipo de acuerdos se establecieron para los países del PECO⁵ y fueron promovidos por el Consejo Europeo, entidad responsable de establecer varias de las cláusulas que tendieron a edificar una amplia concertación y un diálogo político en múltiples temas, por ejemplo: política extranjera, justicia, transportes, entre otros. En igual sentido, los acuerdos tendieron a establecer en qué puntos se podrían ajustar las legislaciones nacionales con las de la Unión, lo que implicaría poner en práctica factores de preparación para el ensamble entre los potenciales candidatos y la UE⁶.

³ Artículo 310 del tratado constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada), *Diario Oficial* C 325 del 24 de diciembre de 2002. “La Communauté peut conclure avec un ou plusieurs États ou organisations internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières”, en <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html>.

⁴ “Zones de libre-échange pour les produits industriels, ainsi que la liberté d’établissement pour les entreprises dans l’Union Européenne”, en Clergerie y Rambaud (2008, 804).

⁵ Los países del PECO (países de la Europa Central y Oriental) son: Polonia, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, República Checa, Chipre y Malta. Estos ingresaron como parte de la UE el 1 de mayo del 2004.

⁶ La construcción de la estrategia se basa esencialmente en: 1) los acuerdos bilaterales existentes; 2) las asociaciones para la adhesión y los programas nacionales que existen para la adopción del acervo legal; 3) la participación en los programas, agencias y comités comunitarios; 4) el diálogo político con la UE; 5) la evaluación continua de la Comisión “monitoring”; 6) la ayuda de preadhesión suministrada por la UE; 7) la cofinanciación mediante instituciones financieras internacionales (IFI), en http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/preaccession_strategy_es.htm

Esta forma de acuerdo se acompaña con el aporte económico que la UE destina a los países que ingresen⁷, conforme al principio de *rattrapage*^{8,9} de los países candidatos a la UE.

La solicitud de adhesión de un país a la UE se hace a través del Consejo Europeo teniendo en cuenta el compromiso que adquieren en el marco de los artículos 6 y 49¹⁰ del Tratado de la Unión en lo atinente al respeto de los principios de libertad, democracia, derechos humanos, libertades fundamentales y Estado

de derecho, y en lo atinente al cumplimiento de los “criterios de Copenhague”¹¹. A estas condiciones se sumaron las señaladas en el Consejo Europeo de Madrid en 1995 que establecen: “todo país candidato debe estar en condiciones de poner en vigor las normas y procedimientos de la Unión. Pero también debe crear las condiciones que permitan su integración, mediante la adaptación de sus estructuras administrativas”. Es decir, no solo es importante la incorporación de la legislación europea en el

⁷ En este punto ha existido una importante controversia sobre el apoyo en recursos monetarios de la Unión Europea. Un ejemplo se colige del artículo “Europe: le scandale de la pré-adhésion”, en el cual se indica: “Il y a la Croatie, qui a reçu 141,2 millions d’euros en 2007, 146 en 2008, et en recevra jusque 160,4 millions en 2012, en vue de préparer son adhésion, pour lesquelles les négociations sont avancées. C’est également le cas de la Turquie: bien que Nicolas Sarkozy répète que la Turquie n’entrera pas dans l’Union européenne, les députés européens des partis majoritaires de droite et de gauche (y compris les députés français de la majorité présidentielle), participent à des réunions de travail relatives à l’adhésion des Turcs à l’Europe. Ainsi, d’ici 2012, les contribuables européens auront versés 3,937 milliards d’euros de crédits de pré-adhésion à la Turquie ! Quant à la Macédoine, les négociations relatives à son adhésion n’ont pas encore débutées ? Peu importe, elle goûte depuis 2007 aux largesses de l’Europe : en 2012, elle aura touché au total 507,3 millions d’euros. Le tableau ci-dessous présente l’aide totale versée au titre des IAP pour chaque pays, en millions d’euros”, en <http://www.contribuables.org/actualite/l-actualite/europe-le-scandale-de-la-pre-adhesion/>.

⁸ Si bien el término *rattrapage* tiene una traducción literal de “recuperación”, en términos del instrumento de pre-adhesión y de la política de ampliación de la Unión Europea tiene una significación más amplia y podría interpretarse como un proceso de “alastamiento” y de “poner al día” a los países candidatos a la Unión previo su ingreso efectivo.

⁹ Sobre este punto véase el artículo de Tykhonenko (2007, 41-65).

¹⁰ Artículo 49 del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada del tratado de la Unión Europea 2008/C 115/01): “Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen. Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:FR:HTML>.

¹¹ Criterios de Copenhague establecidos por el Consejo Europeo de 1993: 1) contar con instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos, el respeto de las minorías y su protección; 2) contar con una economía de mercado que funcione y esté en capacidad de enfrentar la presión de la competencia en el mercado interno de la Unión; 3) tener la capacidad de asumir las obligaciones que conllevan la adhesión, especialmente aquellas relacionadas con el acervo comunitario y el apoyo a los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

derecho nacional de cada país solicitante, lo es también la aplicación y el cumplimiento efectivo de estas normas a través de su estructura administrativa y jurídica.

Ahora bien, la solicitud de adhesión es admitida o no por el Consejo, posterior al dictamen formal que realiza la Comisión Europea. Una vez el Consejo acuerda por unanimidad la solicitud, se estructura el marco de negociación¹² para cada país candidato que establece la orientación general de las negociaciones¹³. Este marco se complementa con el *instrumento de Asociación para la Adhesión* en el cual se precisan las condiciones y los plazos que el país candidato deberá introducir para aplicar toda la normativa vigente de la Unión, denominada el “acervo”¹⁴, cuya adopción no es negociable.

Es importante anotar que el marco de negociación es producto del “examen analítico”¹⁵,

paso previo en las negociaciones, realizado en conjunto por funcionarios de la UE y del país candidato con el fin de establecer la capacidad y el avance del país por cada capítulo (acervo). Como resultado de esta evaluación la Comisión establece los “criterios de referencia”¹⁶ con los cuales se diseña el plan de ajuste en el país e incluyen: i) un Plan de Acción (con requisitos y calendarios de aplicación), ii) un Programa Nacional para la adopción del acervo, instrumento específico que explica los detalles, plazos y costos del cumplimiento de los aspectos prioritarios identificados por la Unión (Asociación para la Adhesión). Existen casos particulares como los Acuerdos de Estabilización y de Asociación en el caso de los países de los Balcanes occidentales, cuya explicación se ampliará en el apartado siguiente.

¹² Por su parte: “la UE debe ser capaz de integrar a los nuevos países miembros: esto es, garantizar que sus instituciones y procesos decisorios sigan siendo eficaces y transparentes y que la Unión pueda seguir desarrollándose, aplicando políticas comunes en todos los campos y financiándolas de manera sostenible”, en http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_es.htm

¹³ Condiciones para la ampliación, en http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_es.htm

¹⁴ El acervo comunitario es la base común de derechos y obligaciones que vincula al conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea. Incluye, entre otros: 1) el contenido, los principios y los objetivos políticos de los tratados; 2) la jurisprudencia del Tribunal de Justicia; 3) las declaraciones y resoluciones adoptadas en el marco de la Unión; 4) los actos en materia de política exterior y de seguridad común. Para efectos de las negociaciones de preadhesión, el “acervo” se divide en 35 capítulos que incluyen temas como: política monetaria, laboral, aduanera, transporte, tránsito de personas, política agrícola, medioambiente, tecnología, etc.

¹⁵ Este examen analítico o *screening* preconizado por la Comisión omite, como se explicará en la segunda parte del presente trabajo, un análisis complejo –formal y material– del eje democrático de los potenciales miembros de la UE.

¹⁶ Existen criterios de referencia iniciales y finales: los iniciales tienen que ver con el examen analítico que la Comisión realiza del país candidato sobre su capacidad y cumplimiento en cuanto a los 35 capítulos del “acervo”. De aquí se desprenden recomendaciones que serán la base para las negociaciones iniciales entre el país y el Consejo. En otros casos, existen países candidatos que muestran un alto grado de avance en su preparación, por lo cual, la Comisión recomienda al Consejo establecer criterios de referencia finales que permiten cerrar los capítulos mediante la aplicación efectiva de las normas europeas, en http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/screening-and-monitoring_es.htm

Itinerario y evolución del instrumento de preadhesión

La puesta en marcha de estos instrumentos fue concebida por el Consejo Europeo que construyó la estrategia de preadhesión en la reunión de diciembre 1994 en la cual se consideró que esta fórmula debía implicar un proceso de profundización entre los países asociados y los Estados miembros de la Unión a través de acuerdos europeos de cooperación y preparación financiera.

Las negociaciones en el proceso de preadhesión se realizan de forma independiente por cada Estado candidato, y es la Comisión la encargada de vigilar el cumplimiento de los criterios de referencia y de informar del avance de los mismos tanto al Consejo como al Parlamento. El avance de cada país depende de la eficacia con la que adopta las reformas necesarias para cumplir con el proceso de adhesión a la Unión.

A partir del 12 y 13 de diciembre de 1997, el Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo afirmó su consenso sobre la ampliación de la UE a partir del instrumento de preadhesión, e inició las negociaciones con Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre. Luego continuó el proceso con Rumania, Bul-

garia, Eslovaquia, Letonia y Lituania, así como Malta y Turquía. Posteriormente, estos países se reunieron el 12 de marzo de 1998 en la ciudad de Londres con el propósito de realizar una Conferencia Europea destinada a acordar temas de política exterior, justicia, cooperación e intereses económicos. Estas reuniones se materializaron durante los días 12 y 13 de diciembre de 2002 con la celebración del Consejo Europeo de Copenhague en el cual se estableció la ayuda económica destinada a Bulgaria y Rumania.

Como corolario, se instauró un Protocolo anexo al Tratado de Niza sobre la ampliación y los derechos a los que tienen acceso los nuevos miembros de la Unión. Este proceso se le aplica a Turquía y Croacia a partir del 3 de octubre de 2005. En igual sentido, se establecieron las condiciones de los instrumentos de preadhesión a candidatos potenciales como son los países de los Balcanes Occidentales (Granell, 2005, 386), quienes son objeto de monitoreo de sus compromisos con la Unión a través de reportes regulares y documentos de estrategia. Este conjunto de herramientas se fortalecieron con el tratado de Lisboa, el cual entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, y en el que se formula la “cooperación reforzada” como paso previo al establecimiento de nuevas adhesiones de Estados¹⁷.

¹⁷ Véase artículo 10 del Tratado de Lisboa:

1. Los Estados miembros que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión podrán hacer uso de las instituciones de esta y ejercer dichas competencias aplicando las disposiciones pertinentes de los Tratados, dentro de los límites y con arreglo a las modalidades contempladas en el presente artículo y en los artículos 280 A a 280 I del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La finalidad de las cooperaciones reforzadas será impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Las cooperaciones reforzadas estarán abiertas permanentemente a todos los Estados miembros, de conformidad con el artículo 280 C del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Es importante anotar que el instrumento de preadhesión ha evolucionado al ritmo de la misma UE. Para el periodo 2007-2013, el instrumento de preadhesión (IPA)¹⁸ se constituyó en el marco único de financiación para los países candidatos, reuniendo los diversos instrumentos de preadhesión desarrollados en el periodo 2000-2006: 1) Phare¹⁹ para el fortalecimiento de las administraciones públicas; 2) Sapard, para las acciones estructurales en el sector agrario; 3) ISPA²⁰, para la construcción de infraestructuras en los sectores de medioambiente y de transportes; 4) el instrumento de

preadhesión específico para Turquía; 5) el programa CARDS en favor de los países de los Balcanes Occidentales.

De acuerdo con su reglamento de creación²¹, el IPA es el instrumento financiero del proceso de preadhesión a la Unión Europea (UE) para el periodo 2007-2013. La ayuda se facilita en el marco de las asociaciones europeas de países potencialmente candidatos, y de las asociaciones para la adhesión de los países candidatos que, en estos momentos, engloban a los países de los Balcanes Occidentales, a Turquía y a Islandia. El IPA busca ser un instrumento

2. La decisión de autorizar una cooperación reforzada será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros. El Consejo se pronunciará con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 280 D del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

3. Todos los miembros del Consejo podrán participar en sus deliberaciones, pero únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros que participan en una cooperación reforzada. Las modalidades de la votación se establecen en el artículo 280 E del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. “Los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada vincularán únicamente a los Estados miembros participantes. Dichos actos no se considerarán acervo que deban aceptar los Estados candidatos a la adhesión a la Unión”, en http://www.traite-de-lisbonne.fr/Traite_de_Lisbonne.php?Traite=2.

¹⁸ El fundamento jurídico de esta ayuda lo constituyen el Reglamento (CE) 1085/2006 del Consejo del 17 de julio de 2006 el cual establece un instrumento de ayuda de preadhesión (IAP), y el Reglamento de la Comisión 718/2007 de 12 de junio de 2007 donde se fijaron normas de aplicación más detalladas, en http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/e50020_fr.htm

¹⁹ El programa de ayuda de preadhesión PHARE tenía por objetivo ayudar a los países candidatos y a los países de próxima adhesión en el fortalecimiento de sus administraciones e instituciones públicas con el fin de garantizar el funcionamiento eficaz de las mismas al interior de la Unión Europea, de favorecer su adecuación de acuerdo con la legislación europea, de reducir la necesidad de periodos transitorios y de promover la cohesión económica y social. PHARE fue el principal instrumento financiero dentro de la estrategia de preadhesión de los países de Europa Central y Oriental (PECO), extendiéndose a los países de los Balcanes occidentales, en Cour des Comptes Européenne (2008).

²⁰ Tanto el PHARE, SAPARD e ISPA fueron los tres instrumentos financieros instituidos en el proceso de adhesión de los países de Europa Central y Oriental (Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia).

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0082:0093:FR:PDF>

flexible al prestar una ayuda que depende de los avances realizados por los países beneficiarios y de las necesidades constatadas en las evaluaciones y los documentos de estrategia de la Comisión.

En cuanto a sus objetivos²², el IPA se concibió para responder lo mejor posible a las necesidades de los países beneficiarios en el marco de la política de preadhesión y tiene por objeto principal apoyar el refuerzo de las instituciones y del Estado de derecho, los derechos humanos, incluidas las libertades fundamentales, los derechos de las minorías, la igualdad de sexos y la no discriminación, las reformas tanto administrativas como económicas, el desarrollo económico y social, la reconciliación y la reconstrucción, y la cooperación regional y transfronteriza.

Los países beneficiarios del IPA están repartidos en dos grupos:

- Países candidatos: compuesto por cinco miembros, a saber: Croacia y Turquía, países con los cuales las negociaciones de adhesión comenzaron el 3 de octubre de 2005; la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), país que se convirtió en candidato en diciembre de 2005²³; y los dos últimos países que ingresaron a la lista en 2010, Montenegro e Islandia²⁴.

- Países candidatos potenciales: compuesto por el grupo de países de los Balcanes Occidentales, Albania, Bosnia y Herzegovina, Serbia y Kosovo con arreglo a la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas²⁵.

Cada uno de estos grupos de países recibe el apoyo del IPA de acuerdo con sus cinco componentes temáticos²⁶: 1) ayuda a la transición y fortalecimiento institucional; 2) cooperación regional y transfronteriza; 3) desarrollo regional; 4) desarrollo de recursos humanos; 5) desarrollo rural.

Los tres últimos componentes están destinados únicamente a los países “candidatos”, y están soportados en los siguientes fondos de financiamiento: 1) el aspecto del “desarrollo regional” (destinado a la preparación y puesta en marcha de la política comunitaria de cohesión), está financiado mediante los Fondos de Desarrollo Regional y los Fondos de Cohesión; 2) el aspecto de “desarrollo de recursos humanos” (en cuanto a la preparación de la política de cohesión), mediante el Fondo Social Europeo; 3) el aspecto del “desarrollo rural” (en cuanto a la preparación de la política agrícola común y las políticas conexas), está soportado en los Fondos Europeos Agrícolas para el Desarrollo Rural (FEADER).

²² http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/e50020_es.htm

²³ http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/countries-on-the-road-to-membership/index_es.htm

²⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-30-10-627/EN/KS-30-10-627-EN.PDF

²⁵ Son candidatos potenciales aquellos países que podrán incorporarse a la UE a condición de cumplir los criterios de adhesión, en http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/countries-on-the-road-to-membership/index_es.htm

²⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/e50020_es.htm

El proceso de negociación con los “países candidatos potenciales” – Balcanes occidentales– se ha realizado mediante el denominado Proceso Estabilización y Asociación (PEA)²⁷, cuyo objetivo es acercar estos países de forma gradual a la UE mediante ayudas financieras que les permitan acceder con sus productos al mercado europeo (zona de libre comercio) y financiar sus reformas internas. Este proceso se concreta mediante el Acuerdo de Estabilización y Asociación suscrito entre el país candidato y la UE, el cual establece derechos y obligaciones respectivas, especialmente en el respeto de los principios democráticos fundamentales y en los aspectos básicos del mercado único europeo²⁸ y la cooperación regional.

Los avances presentados por cada uno de estos grupos de países son disímiles. Según el informe presentado por la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, el 14 de octubre de 2009, “Estrategia y retos principales de la ampliación (2009-2010)”²⁹, las negociaciones

de adhesión de Croacia son las más avanzadas en contraste con Turquía cuyas negociaciones requerirán de un nuevo aire por razones que van desde la corrupción en la administración pública y sus organismos de seguridad, la crisis económica interna, los conflictos fronterizos hasta el incumplimiento de principios democráticos relacionados con la defensa de los derechos humanos.

En el ámbito de los países de los Balcanes occidentales, los instrumentos de preadhesión abordan temas claves como el proceso de liberalización del régimen de visados entre estos países. Desde enero de 2008 se han puesto en práctica acuerdos que facilitan la expedición de visados con todos los países implicados cuyo objetivo final fue garantizar la movilización libre de ciudadanos de esta región hacia la UE en 2010. Así las cosas, a partir del 19 de diciembre de 2010, los ciudadanos de Macedonia, Montenegro y Serbia pueden ingresar al territorio Schengen³⁰

²⁷ El PEA persigue tres objetivos: el primero es la estabilización y la rápida transición a una economía de mercado; el segundo, la potenciación de la cooperación regional, y el tercero, la perspectiva de la adhesión a la UE. Para ello, ayuda a los países de la región a desarrollar su capacidad para adoptar e implantar las exigencias europeas, incluido el acervo comunitario, así como las normas internacionales, en http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index_es.htm

²⁸ http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/countries-on-the-road-to-membership/index_es.htm

²⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Estrategia y retos principales de la ampliación (2009-2010). Bruselas, 14 de octubre de 2009, COM (2009) 533 final, en http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/strategy_paper_2009_es.pdf

³⁰ “El espacio y la cooperación Schengen se basan en el Tratado Schengen de 1985. El espacio Schengen representa un territorio donde está garantizada la libre circulación de las personas. Los Estados que firmaron el Tratado han suprimido todas las fronteras interiores y en su lugar han establecido una única frontera exterior. Dentro de esta se aplican procedimientos y normas comunes en lo referente a los visados para estancias cortas, las solicitudes de asilo y los controles fronterizos. [...] No todos los países miembros de la UE son signatarios del espacio Schengen”, en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_es.htm

sin visa³¹ y solo portando el pasaporte biométrico³².

Aparte de este grupo, otros dos países presentaron sus solicitudes de adhesión a la UE, son estos: Albania (abril 2009) y Serbia (diciembre 2009). Estas nuevas solicitudes, acompañadas de los procesos de preadhesión de los actuales países candidatos, ponen sobre el tapete la discusión de la conveniencia o no de la ampliación de la UE y la permanencia de su solidez y viabilidad hacia el futuro.

II PARTE. IDONEIDAD Y EFECTIVIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE PREADHESIÓN Y LA NECESIDAD DE AJUSTE CONFORME AL EJE DEMOCRÁTICO

Una vez explicada y descrita la existencia de los instrumentos de preadhesión, en esta segunda parte se aborda un análisis de la idoneidad y efectividad de los mismos. De igual manera, se formulan los elementos que podrían darle una nueva aplicación al contrato de preadhesión. Estos elementos hacen parte de la política de la UE y no del instrumento de adhesión. En ese sentido, las modificaciones propuestas pondrían en evidencia una reforma a los instrumentos de adhesión tal como se conciben, teniendo en cuenta que estos son el vector

por medio del cual se concretizan las actuales políticas de ampliación de la UE. Formular un posible cambio plantearía una modificación de los instrumentos de adhesión.

La idoneidad y la eficacia son dos términos que han sido utilizados en el derecho internacional público de manera amplia, en especial por el derecho internacional de los derechos humanos. En el caso de la Unión Europea podríamos, haciendo eco de otros sistemas, indicar que la idoneidad consiste en que el instrumento sea adecuado para el fin que ha sido concebido y la efectividad consistiría en que el instrumento de adhesión sea apto para el ingreso de los nuevos Estados a la UE.

Llevando a la práctica esos dos ejes a los instrumentos de preadhesión debe decirse que estos se aplican toda vez que su utilización es la forma de materializar el interés de un Estado para ser parte de la UE y, por el otro lado, su eficacia es probada toda vez que son realizados justamente para que el Estado interesado pueda cumplir con los requisitos. En este último aspecto debe preguntarse si esa eficacia es real, teniendo en cuenta el cumplimiento de la “cláusula democrática” al momento de aceptar a un miembro potencial.

Los instrumentos de preadhesión se han convertido en cajas negras de las cuales salen

³¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0660:FIN:ES:HTML>. Los nacionales de estos países pueden permanecer en el espacio Schengen sin visa para estancias menores a tres meses.

³² El pasaporte biométrico incorpora un chip electrónico con datos personales, faciales y dactilares. Su uso fue aprobado por el parlamento europeo en junio de 2009. El objetivo es utilizar este tipo de instrumentos tecnológicos que disminuyan los riesgos de terrorismo y delincuencia en la Unión. Más información en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20090108STO45593&language=ES>

recursos³³ para permitir la incorporación de países que podrían poner en peligro la integración política, económica y social de la Unión por estar atados a modelos que distan del concepto democrático de la UE.

Administrar una Europa con 27 países es un reto inmenso. Antes de nuevas alianzas debe permitirse la marcha de la Unión para dimensionarla. Los instrumentos de preadhesión deberían incluir de forma puntual las metas específicas que deberían cumplir los Estados para ser parte, lejos de los criterios generales de Copenhague³⁴ para los acuerdos de cooperación y de lo determinado en Essen en el año 1994³⁵. En igual sentido, más allá de la adecuación legislativa en diferentes sectores por parte del candidato, debe constatare la aplicación de esa normatividad y el tipo de sociedad que existe. Como corolario de lo anterior, en el instrumento de preadhesión debe incluirse una profunda discusión sobre el principio democrático.

Sobre este particular es importante anotar que aun cuando no existen definiciones manifiestas de “democracia” en el marco legal de la UE, sí existe el compromiso de acogerse a la figura de democracia, tal como lo señalan los artículos 6 y 11 del Tratado de la Unión Europea:

[La UE] se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los estados miembros. [...] La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común [...] cuyos objetivos serán los siguientes [...] el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

En este orden de ideas, la democracia y su consolidación son objetivos sustanciales de la UE, y este compromiso reviste mayor im-

³³ Sobre este tema véase la información de los recursos que destina la Unión Europea para financiar los instrumentos de preadhesión. Para el año 2000-2006 se destinaron 4,65 millardos de Euros y para el año 2007-2013 se estipulan 11,5 millardos de Euros en el sitio del Ministerio de Economía, la Industria y el Empleo: <http://www.exporter.gouv.fr/exporter/Pages.aspx?iddoc=452&cpx=1-2-40-88-452>

³⁴ Consejo Europeo de Copenhague, junio de 1993. Este Consejo ha definido tres criterios imperativos que los países candidatos a la adhesión deben cumplir: “1) la presencia de instituciones estables que garanticen la democracia, la primacía del derecho, los derechos humanos, el respeto de las minorías y su protección; 2) la existencia de una economía de mercado viable y la capacidad de hacer frente a la presión concurrente de todas las fuerzas del mercado interior de la Unión Europea; 3) la capacidad de un país candidato de asumir las obligaciones de la Unión Europea y, principalmente, de suscribir los objetivos de la unión política, económica y monetaria”, en Drevet (2001, 130).

³⁵ La estrategia de preadhesión definida para el Consejo Europeo de Essen en diciembre de 1994 se basa en: 1) los acuerdos de asociación; 2) un libro blanco de la Comisión que fije las prioridades dentro del ajuste de las legislaciones; 3) el diálogo estructurado sobre el plano institucional; 4) el Programa PHARE, principal instrumento financiero de las estrategias de preadhesión, en sitio web del ministerio de Asuntos Extranjeros del Gran Ducado de Luxemburgo, en <http://www.mae.lu/fr/Site-MAE/Politique-etrangete-et-europeenne/Affaires-communautaires/Les-dossiers-cles-de-l-Union-europeenne/Les-etapes-de-l-elargissement>

portancia con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, y el carácter vinculante³⁶ que tomó la Carta de los derechos fundamentales de la UE³⁷. Y aun cuando podría señalarse que la Carta tiene una temática casi exclusiva hacia la protección de los derechos humanos, es oportuno precisar que esta indica de forma precisa los “valores indivisibles y universales”³⁸ sobre los cuales está fundada la Unión y que en conjunto propenden por la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en donde el ciudadano, el individuo, es el centro de su acción.

Esta concepción es un reflejo de la forma como el ejercicio democrático europeo va más allá del concepto de la democracia electoral al añadir de forma interdependiente los derechos humanos³⁹, los derechos civiles y los derechos sociales, económicos y culturales.

Quizás podría hablarse de una forma gradual, ascendente y complementaria de comprender e implementar la “democracia” en el seno de la Unión al integrar, en un primer peldaño, las instituciones democráticas y sus procedimientos en el marco de la celebración de elecciones. Un segundo peldaño estaría relacionado con un alcance más liberal al incorporar la protección de los derechos civiles y políticos como un criterio para determinar la existencia de democracia. Un tercer y último peldaño lo integraría una visión ampliada al incorporar los derechos económicos, sociales y culturales a través de los cuales se genera el desarrollo social y económico de la sociedad y de los individuos (bienestar)⁴⁰.

De este tercer peldaño se desprenden acepciones en torno a la democracia y las políticas de desarrollo, y son las que relacionan la

³⁶ Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la Carta de derechos fundamentales de la UE se hizo legalmente vinculante para todos los Estados que la integran excepto Polonia y el Reino Unido.

³⁷ En el preámbulo de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (2000) reza: “Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho”, en http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

³⁸ “La Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de Derecho”, en preámbulo Carta de los derechos fundamentales de la UE, en http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

³⁹ A propósito de la democracia y los derechos humanos véase Andriantsimbazovina et ál. (2008, 266): “La Grèce antique a inventé la démocratie mais n’a jamais conçu l’idée de droits subjectifs opposables à l’État. Inversement c’est dans une Europe monarchique, où l’on ne songeait pas à construire une démocratie, qu’ont été conceptualisés les droits de l’homme. Logiquement d’autre part l’idée de droits de l’homme implique l’existence de droits imprescriptibles appartenant aux êtres humains du seul fait qu’ils font partie de l’espèce humaine. Leur respect constitue donc un impératif absolu”.

⁴⁰ Existen diversos instrumentos subjetivos y objetivos de medición de la democracia. Uno de los más publicitados es el Índice de Democracia realizado por el periódico británico *The Economist – The Economist Intelligence Unit*. La evaluación la realiza cada año en una muestra de 167 países a través de cinco categorías principales: pluralismo y proceso electoral, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, y cultura política y participación ciudadana, en http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf

capacidad del Estado para servir y atender a sus ciudadanos en términos de “buen gobierno” o “gobernanza”⁴¹.

Esta aproximación coincide con las reflexiones del historiador Pierre Rosanvallon sobre democracia y la administración de la gobernanza. Para este autor, la noción de gobernanza ha sido producto de un proceso evolutivo en el cual el modo de regulación se ha flexibilizado dando paso a un nuevo estilo de gestión pública (*New public management*) (Rosanvallon, 2010, 111-113). En este sentido, ha surgido la configuración de un *État post-moderne* cuyo funcionamiento otorga mayor espacio para la negociación, lo cual conlleva mayores niveles de transparencia, y la aplicación de toda suerte de controles. El autor confirma este proceso evolutivo al develar cómo los principios de organización que rigen un Estado han contribuido a desestabilizar la figura del funcionario, a bajarlo de su pedestal y, en su lugar, se ha instalado la figura del interés general (p. 111).

Así mismo, en esta concepción integral y posmoderna de la democracia, Rosanvallon propone esbozar la figura de una “democracia de apropiación” que corrija, compense y organice la separación entre gobernantes y gobernados de tal manera que estos últimos puedan controlar y orientar el poder de manera diferente al concepto tradicional de transmisión de un mandato. En palabras del historiador: “no puede existir una democracia

evidente sin que estas dos dimensiones estén claramente diferenciadas y conducidas a sus funciones respectivas” (2010, 348-353). De la misma manera indica tres grandes modalidades alrededor de las cuales se ejerce la “democracia de apropiación”. La primera modalidad es a través de la actividad ciudadana y su rol de desconfianza en contraste con la manifestación propia de confianza en un ejercicio electoral. En este orden de ideas, la desconfianza actúa como parte de un bloque contrademocrático a partir de la cual la sociedad civil ejerce sus poderes de corrección y presión mediante manifestaciones de vigilancia, juzgamiento e impedimentos. La segunda modalidad atañe a los organismos de la democracia indirecta y su rol como vigilante, regulador o garante del acervo jurídico como son las cortes constitucionales. La tercera modalidad es una conjunción de las dos anteriores y señala cómo el comportamiento democrático de los gobernantes les genera obligaciones distintas de aquellas que resultaron de su elección.

En síntesis, la democracia comprendida de manera amplia y viviente ha limitado la imagen del Estado como el poder democrático por excelencia. Tal como lo afirma el profesor norteamericano Robert Maranto (1998), “el gran cambio [...] es que una función pública altiva y dominante llegó a ser positivamente insoportable [...]. El país, adulto, no soporta más que se le explique, desde arriba, qué es lo que se debe hacer o dejar de hacer”.

⁴¹ Véase Comunicación de la Comisión Europea, Gobernanza y Desarrollo, 2003, p. 3. “La gobernanza se refiere a las normas, procesos y conductas a través de los que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad”.

En términos de la UE, la democracia se encuentra de forma transversal en todas sus políticas y en los requisitos previos que se imponen a los Estados como parte de su proceso de ingreso. Esta dinámica ampliada de la democracia, que muta hacia nuevas formas⁴², constituye el corazón de la política europea en su conjunto. Es el caso de la política de seguridad de la Unión donde la democracia y los objetivos de seguridad son temas interdependientes. Lo mismo sucede con su ideal de desarrollo al anteponer el desarrollo democrático como un requisito previo para fomentar y lograr el económico. Es decir, la fortaleza de la cohesión social que alimenta la seguridad ciudadana, la estabilidad política, el desarrollo económico y social de sus ciudadanos y la capacidad de los gobiernos de identificar y satisfacer las necesidades de sus gobernados.

Este conjunto de condiciones, y la forma ampliada, dinámica y copiosa como se entiende y vive la democracia en la Unión, deberían constituirse como el requisito primigenio frente a países candidatos que aplican la de-

mocracia en su sentido meramente formal⁴³. De igual forma, debe tenerse en cuenta que uno de los elementos más importantes de discusión es que exista una separación entre el poder religioso y el poder político como una circunstancia que profundiza la democracia. En el caso específico de Turquía⁴⁴, este ha sido un tema de larga discusión que ha limitado la posibilidad de su integración con la UE debido a su frágil adecuación a los estándares verificables de laicismo⁴⁵.

En los mismos términos de democracia señalados supra, y frente al caso de Turquía, la respuesta de la UE a la adhesión de esta nación ha estado marcada por el temor de Europa a perder su identidad mientras que a la Unión le preocupa la construcción futura europea.

Tanto las élites como el público europeo en general asumen que los turcos están lejos de los valores comunes necesarios para ser parte de la UE. A pesar de la indefinición general de dichos valores, la idea persiste con fuerza en el imaginario colectivo y se pone de manifiesto a través de los datos del Eurobarómetro⁴⁶.

⁴² Según el filósofo Claude Lefort, con la aparición de la democracia moderna, una nueva forma de Estado, de sociedad, de pueblo y de nación han surgido (1981, 85).

⁴³ Sobre este punto véase el artículo escrito por Todorov (2009, 17).

⁴⁴ A pesar de esta crítica, el ministro de Asuntos Extranjeros de Turquía, Abdullah Gul, afirmó: “Nosotros hemos satisfecho los criterios de Copenhague (1993) a pesar de que contradigan algunos criterios de Ankara. Es claro que en ningún momento hemos aceptado estos criterios como reglas que debemos adoptar por defecto, contra nuestra voluntad. Estas reformas las hemos realizado para nosotros mismos, por nuestro pueblo y por las personas que viven dentro de nuestro país 20 años después de la caída del muro” (Verluisse, 2009, 207).

⁴⁵ Sobre el ingreso de Turquía a la UE debe decirse que el interés político principal lo tiene Estados Unidos como quedó establecido en el discurso del presidente Barack Obama en la reunión de la Unión el 29 de abril de 2009: “Evolucionar hacia la adhesión de Turquía en la Unión Europea es una importante señal de nuestro compromiso en este sentido y aseguraría que nosotros continuaríamos el proceso de afianzamiento de Turquía en Europa”, en Foucher (2009, 61).

⁴⁶ El Eurobarómetro es un instrumento para conocer la opinión de los ciudadanos de la UE.

Más aún, esta percepción sobre la distancia cultural que separa turcos y europeos tiene un fuerte impacto negativo sobre el apoyo popular al ingreso de Turquía en la Unión (Ruiz Jiménez, 2011, 63-95).

Esta situación no deja de generar preocupación dentro del proceso de construcción y ampliación de la Unión Europea máxime cuando la opinión pública se ha constituido en una variable muy importante a la hora de permitir a los candidatos ser parte de la misma. En este sentido, aún cuando la opinión pública del ciudadano europeo no hace parte del cumplimiento de condiciones exigidas a los países candidatos vía el instrumento de preadhesión, sí es cierto que la presión ejercida en un momento dado puede interferir de manera directa el ingreso de un país a la Unión.

CONSIDERACIONES FINALES

Los instrumentos de preadhesión son vectores por medio de los cuales se consolida el ingreso de un Estado a la UE. Estos vectores se derivan de los acuerdos de cooperación que permiten acercar a las partes para luego contemplar unas políticas de consenso entre estas y así contemplar el ingreso a la UE.

Así mismo, los instrumentos son mecanismos idóneos y relativamente efectivos, toda vez que son adecuados para el fin que fueron concebidos. Su efectividad es probada justamente a través del cumplimiento de requisitos por parte del Estado interesado. Sin embargo, esta efectividad debe matizarse en el momento de ajustar sus resultados a la visión amplia y dinámica de la democracia europea. En este sentido, el cumplimiento del componente

democrático, transversal a todo el conjunto de políticas de la Unión, no puede limitarse a la constatación de elecciones o a la existencia formal de separación de poderes del Estado en el país candidato. Su constatación debe involucrar la visión ampliada democrática de la Unión mediante la vinculación de una serie de principios y responsabilidades en materia de derechos humanos, derechos de las minorías, libertad de expresión, desarrollo democrático, gobernanza y cohesión social, entre otros.

En este orden de ideas, antes de lanzar nuevos capítulos de ampliación de la UE, subsiste la necesidad de precisar y clarificar las condiciones previas del ingreso de los países, en el marco del ejercicio democrático europeo. De esta manera se evita iniciar procesos de prenegociación con un país que parte solo del hecho de manifestar su intención de ingreso. Al tiempo, se limita el desgaste desde el punto de vista político y económico toda vez que, al final, cualquier proceso de prenegociación o de un instrumento de preadhesión implica erogaciones considerables por parte de la Unión. De la misma manera, se podrían acercar los puntos en discordia entre quienes propenden por la profundización-consolidación de la UE y quienes defienden el proceso de ampliación.

BIBLIOGRAFÍA

- Andriantsimbazovina, Joël, Gaudin, Hélène, Marguénau, Jean-Pierre, et ál., 2008. *Le dictionnaire des droits de l'homme*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie y Rambaud, Patrick, 2008. "Zones de libre-échange pour les produits industriels, ainsi que la liberté d'établissement

- pour les entreprises dans l'Union Européenne", en *L'Union Européenne*, Paris, Dalloz.
- Drevet, Jean-François, 2001. *L'élargissement de l'union Européenne, jusqu'où?*, Paris, L'Harmattan.
- Foucher, Michel, 2009. *L'Europe et l'avenir du monde*, Paris, Odile Jacob.
- Granell, Francesc, 2005. *La Coopération au développement de la Communauté Européenne*, Bruxelles, Études Européennes.
- Lefort, Claude, 1981. *L'invention démocratique*, Paris, Biblio Essais.
- Maranto, Robert, 1998. *Thinking the Unthinkable: a case for spoils in the federal bureaucracy, Administration and Society*, vol. 29, núm. 6, University of Arkansas.
- Neuilly, Yves, 2005. "L'Europe est un géant économique et un nain politique", en *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Économica.
- Rosanvallon, Pierre, 2010. *La légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Éditions du Seuil.
- Ruiz Jiménez, Antonia, 2011. "¿Medir o crear opinión pública a través de encuestas? El caso de Turquía y la UE a través del Eurobarómetro", en *Empiria Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 21, enero, Universidad Pablo de Olavide de Sevilla España, pp. 63-95.
- Todorov, Tzvetan, 2009. "Menaces sur la démocratie", en *Le Monde*, Dimanche 15, Lundi 16, novembre.
- Tykhonenko, Anna, 2007. "Les perspectives de rattrapage économique des nouveaux membres de l'UE en provenance de l'Europe de l'Est", en Krifa-Schneider, Hadjila (Ed.), *L'élargissement de l'Union Européenne, Quels enjeux et défis majeurs?*, Paris, L'Harmattan.
- Verluisse, Pierre, 2009. *L'Europe recomposée*, Paris, Choiseul.

REFERENCIAS EN LA WEB

- Ampliación UE
http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/e50020_es.htm
http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/countries-on-the-road-to-membership/index_es.htm
- Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (2000), en http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf
- Comunicación de la Comisión Europea, Gobernanza y Desarrollo, 2003.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Estrategia y retos principales de la ampliación (2009-2010), Bruselas, 14.10.2009, COM (2009) 533 final, en http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/strategy_paper_2009_es.pdf
- Controversia sobre el apoyo en recursos monetarios de la Unión Europea, en <http://www.contribuables.org/actualite/l-actualite/europe-le-scandale-de-la-pre-adhesion/>
- Construcción estrategia de preadhesión, en http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/preaccession_strategy_es.htm
- Cour des Comptes Européenne. Rapport Spécial No. 12, 2008. Programa PHARE, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0082:0093:FR:PDF>
- Criterios acervo comunitario, en http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/screening-and-monitoring_es.htm
- Criterios de Copenhague Consejo Europeo de 1993, en http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_es.htm
- Diario Oficial C 325 del 24 de diciembre de 2002. Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

- (versión consolidada), en <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html>.
- El espacio y la cooperación Schengen, en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_es.htm
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0660:FIN:ES:HTML>
- Evaluación países candidatos, en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-30-10-627/EN/KS-30-10-627-EN.PDF
- Índice de democracia, *The Economist – The Economist Intelligence Unit*, en http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf
- La estrategia de preadhesión definida para el Consejo Europeo de Essen en diciembre de 1994, en <http://www.mae.lu/fr/Site-MAE/Politique-etrangere-et-europeenne/Affaires-communautaires/Les-dossiers-cles-de-l-Union-europeenne/Les-etapes-de-l-elargissement>
- Pasaporte biométrico, en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20090108STO45593&language=ES>
- PEA, en http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index_es.htm
- http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/countries-on-the-road-to-membership/index_es.htm
- Recursos instrumentos de preadhesión, en <http://www.exporter.gouv.fr/exporter/Pages.aspx?iddoc=452&pex=1-2-40-88-452>
- Reglamento del Consejo 1085/2006, adoptado el 17 de julio de 2006.
- Reglamento de la Comisión 718/2007 de 12 de junio de 2007.
- Reglamento (CE) 1085/2006 del Consejo del 17 de julio de 2006 (IPA); Reglamento de la Comisión 718/2007 de 12 de junio de 2007, en http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/e50020_fr.htm
- Tratado de Lisboa, en http://www.traite-de-lisbonne.fr/Traite_de_Lisbonne.php?Traite=2
- Tratado de la Unión Europea (versión consolidada 2008/C 115/01), en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:FR:HTML>.



ASIA

**Conformación de Estados en el sudeste
asiático: una deconstrucción de los estu-
dios de área**

*Johan Antolínez, Alejandro Delgado,
Carolina Hernández, Camilo García,
Andrés Felipe Sierra, Pamela Támara*

Conformación de Estados en el sudeste asiático: una deconstrucción de los estudios de área*

Johan Antolínez, Alejandro Delgado, Carolina Hernández, Camilo García, Andrés Felipe Sierra y Pamela Támara

Estudiantes de la maestría de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo (IAED), Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico: afsierras@bt.unal.edu.co

INTRODUCCIÓN

El primer problema al que se enfrenta el investigador cuando pretende abordar un análisis político sobre un conjunto de países es responder a la pregunta de cómo pensar su unidad analítica, si es que esta puede existir. Para llevar a cabo estudios de área es necesario contar con una categoría de unificación que debe ser suficientemente explicativa y nominalmente significativa, lo que para este ensayo implicaría el uso de una unidad conceptual de tipo político que permitiera pensar el sudeste asiático en el periodo de la descolonización luego de la Segunda Guerra Mundial. La categoría no puede ser geográfica, puesto que el problema planteado no es de ese tipo. Hablar entonces del sudeste asiático, si bien hace referencia inmediata a la geografía y posicionamiento continental de los países, poco aporta en tér-

minos de una comprensión de los procesos políticos de descolonización y conformación de los respectivos Estados.

Tampoco es esclarecedor pensar la categoría en términos de unidades culturales, étnicas o religiosas, pues no se encuentra ningún elemento común a la totalidad de las personas que allí viven. De la misma manera, no existe unidad alguna respecto a los modelos económicos dominantes en cada uno de los países, ni en su forma de inserción en los mercados internacionales. Frente a este panorama: ¿qué significa el sudeste asiático? ¿Es posible encontrar un elemento definitorio común que haga relevante este término para representar diferentes países?

Estas preguntas remiten directamente a lo que constituye el problema central de este documento: ¿es posible comprender los procesos de descolonización y conformación de Estados

* Agradecemos los valiosos comentarios y sugerencias de Bernardo Vela y de los evaluadores anónimos, quienes leyeron una versión previa de este artículo. Cualquier error u omisión que persista es de nuestra entera responsabilidad.

en el sudeste asiático haciendo uso de los estudios de área? La hipótesis que aquí se sostiene es que los estudios de área, como herramientas analíticas, no son adecuados para aproximarse a los procesos de conformación de Estados en esta región, puesto que no pueden dar cuenta de la diversidad de los procesos históricos y políticos involucrados en cada país durante la segunda mitad del siglo xx. El ejercicio de crítica a estos estudios de área se fundamenta en el análisis de Tailandia, Timor Oriental, Birmania y Filipinas, sobre los cuales se presentan reflexiones histórico-políticas que dan luces acerca de las diversidades mencionadas.

Esta deconstrucción de los estudios de área está acompañada de la deconstrucción de algunos conceptos unificadores y con pretensión universalista. En particular hacemos referencia a la idea del Estado-nación dentro del paradigma del Estado liberal moderno¹, y se muestra que los procesos de conformación del Estado no se configuraron por igual en términos de los monopolios weberianos de la justicia y la seguridad, o en términos de la unificación nacional —la cual ha sido fallida en algunos de los casos—. Por esta razón, el presente artículo cuestiona simultáneamente la pertinencia de estudios de área y la aplicación del concepto de Estado-nación para los análisis de los países del sudeste asiático.

Este trabajo se estructura en siete partes, la primera de las cuales es esta introducción en la que, además de lo expresado antes, se presenta una caracterización general de la región según variables de actualidad y mediante las cuales se

representa estadísticamente su diversidad. La segunda parte discute el paradigma del Estado liberal moderno, describiendo los componentes que serán deconstruidos en el análisis de la descolonización y conformación de Estados en el sudeste asiático. De esta forma, en esta sección se enuncian los postulados generales de una visión universalizante de la modernidad. La tercera sección presenta los elementos comunes a la historia de algunos países del sudeste asiático en la segunda mitad del siglo xx y que podrían incentivar los estudios de área, pero también se argumenta que estos elementos comunes no permiten una adecuada comprensión de los procesos de conformación de Estados en la región. En la cuarta parte se argumenta que en el sudeste asiático nunca se logra consolidar una idea general de nación que soporte una identidad alrededor de los recién formados Estados. Los conflictos secesionistas son comunes en la región, y en particular se abordan los correspondientes a Filipinas y Timor Oriental. La relevancia de estos conflictos no solo radica en que evidencian rupturas identitarias y no-nacionales, sino que muestran las dificultades de los Estados para mantener control en la totalidad de los territorios sobre los que tendría autoridad según sus constituciones. En la quinta parte se analiza el caso de una élite militar que se adueña del aparato estatal como contraposición al comunismo latente del siglo xx en la zona, que termina sometiendo a la población a medidas extremas en términos políticos y económicos, y que lleva a negar la democracia como forma de gobierno en el

¹ Véase infra El paradigma moderno del Estado-nación, que contiene una discusión sobre este paradigma.

territorio birmano. En la sexta parte se aborda el problema de la convivencia institucional de tradición y modernidad, de tal manera que se cuestionan dos elementos del paradigma homogeneizante del Estado-nación moderno: que los Estados de la región surgieron desde mediados del siglo xx y que ellos corresponden a la visión occidental de Estado. Desde el caso de Tailandia se argumenta que las nuevas estructuras institucionales se soportan sobre viejas relaciones políticas que dan continuidad a las prácticas y jerarquías políticas tradicionales, y que esto es resultado de un Estado ya existente y de vieja data, no es resultado de las dinámicas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Por último, unas consideraciones generales a modo de conclusión.

UNA CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA REGIÓN

Con el fin de presentar un panorama general de la región y, al mismo tiempo, dar un ejemplo de la diversidad de los países que la conforman, esta sección está dedicada a mostrar algunos datos estadísticos generales.

La región del sudeste asiático integra una geografía física fragmentada y diversa, conformada principalmente por la península de indochina y dos archipiélagos con miles de islas. Igualmente, la región integra Estados de gran extensión territorial como Indonesia, Myanmar y Tailandia, así como algunos micro-Estados como Brunei, Singapur y Timor Oriental. Por otra parte,

... la geografía humana y cultural se halla determinada por una gran complejidad étnica (grupos austroasiáticos y melanesios, con una importante presencia de comunidades europeas y euroasiáticas, además de un buen número de grupos indígenas), por grandes disparidades de desarrollo entre países (tanto en renta per cápita como en participación en la globalización) y por un rico mosaico religioso: a las religiones mayoritarias “de Estado” (budismo en Myanmar, Tailandia, Laos, Camboya, Vietnam o Singapur; islam en Indonesia, Malasia o Brunei; cristianismo en Filipinas y Timor Oriental) cabe añadir la sólida implantación de importantes comunidades hindúes, taoístas, sijs y animistas (Urgell, 2007, 125).

Una de las características más visibles del sudeste ha sido su rápido crecimiento desde la década de los ochenta. Se han denominado como tigres y dragones asiáticos a la primera y segunda generación de países con rápidos aumentos del PIB per cápita. Sin embargo, es relevante mostrar que esto no es un rasgo general: mientras países como Vietnam, Tailandia, Indonesia y Singapur veían cómo crecía su PIB per cápita a tasas mayores al 3% entre 2000 y 2009, Brunei y Timor Oriental no alcanzaban el 1% e incluso con crecimientos negativos en el caso de este último. Esto marca una clara diferencia en desarrollo económico entre los países, de tal manera que no puede hablarse del éxito de la región como un todo².

Si se analizan los niveles de pobreza, Tailandia y Singapur tienen porcentajes bajos de personas que viven con menos de dos dólares

² Los datos de esta sección son tomados de *World Development Indicators* del Banco Mundial.

diarios (en paridad de poder adquisitivo, dólares internacionales de 2005), mientras que Camboya y Vietnam tienen más del 20% de la población en tal condición. Esto se manifiesta en una gran diferencia de expectativas de vida entre los países considerados: en Camboya difícilmente llegan a los 60 años de vida, igual que en Timor Oriental, mientras que Malasia y Singapur tienen dichas expectativas cercanas a los 75 y 80 años respectivamente.

En cuanto a situaciones de conflicto armado, el Banco Mundial señala que en Filipinas y Tailandia se reportaron 562 y 230 muertos en 2009 por batallas, mientras que en Singapur, Vietnam o Malasia ninguno.

Las densidades poblacionales también ponen en evidencia divergencias importantes en términos de formas de vida: países como Laos son fundamentalmente agrícolas y sus densidades son de 26,9 personas por km², mientras que Singapur es una ciudad-Estado con densidad de 6.943,19 personas por km². En el intermedio, países como Indonesia, Vietnam, Filipinas y Tailandia que son densamente poblados, y en el rango inferior, Timor, Brunei y Birmania (Myanmar).

Si mostrábamos antes que la unidad no se tiene entre países que pudieran conformar una región homogénea, tampoco es fácil hablar de unidades nacionales alrededor de identidades consolidadas y poblaciones que tienen cercanía con los *modus vivendi* de los criterios de la modernidad occidental. Es necesario tener en cuenta que, en la actualidad, las sociedades del sudeste asiático se caracterizan por su composición diversa en donde coexisten, según Mariñas, dos tipos principales de habitantes: una sociedad nueva de tipo europeo y una so-

ciudad asentada en las tradiciones locales. Esta situación presenta un panorama

donde convive el tecnócrata ciudadano de formación occidental, con el *datu* de las campiñas; el abogado con el mandarín; el universitario, con fluidez en lenguas occidentales —generalmente el inglés—, con el campesino, que solo conoce la ancestral; el miembro de una burocracia de corte moderno con el que no conoce otros lazos que los familiares (Mariñas, 1973, 49).

EL PARADIGMA MODERNO DEL ESTADO-NACIÓN

Como se mencionó, los estudios de área requieren homogeneidad de una región y homogeneidad de las categorías que se utilizan en el análisis de la misma. Dado que el periodo revisado aquí es aquel de la conformación de los Estados asiáticos luego de los procesos de descolonización, resultaría tentador para los estudios de área tomar el Estado-nación como el concepto homogeneizador de esta historia, es decir, que los estudios de área podrían comprender el proceso posterior a la descolonización de los países del sudeste asiático como procesos de conformación de Estados nacionales. Por esta razón, esta sección del documento está dedicada a caracterizar el paradigma del Estado-nación moderno y a mostrar sus dificultades generales para constituirse como concepto universal.

Se comprende aquí por Estado-nación el conjunto de instituciones que expresan la posesión de cuatro monopolios por parte de los Estados: el monopolio legítimo de la fuerza, el monopolio de la justicia, el monopolio

fiscal y el monopolio de lo simbólico en la construcción de referentes para la construcción de la unidad nacional. Adicionalmente, el paradigma weberiano del Estado incorpora una característica central de los Estados-nación modernos: la administración burocrática que permite la legitimación de las acciones estatales en términos de la *razón de Estado* (Vela, 2010, 47). En este trabajo se deja de lado el estudio del monopolio de la justicia y el monopolio fiscal, para enfocarse en los otros tres elementos.

Con relación al monopolio de la fuerza y la seguridad, el paradigma moderno del Estado-nación señala que este reemplaza los regímenes feudales y premodernos en los que hay dispersión de la fuerza y del poder político, dando pie para la potencialidad de guerras constantes entre las partes. El Estado, tal y como lo señalaba Hobbes, aparece para centralizar la fuerza y “pacificar” el territorio, razón por la que el dominio de este último se vuelve un elemento central en la constitución del monopolio de la fuerza: el Estado debe tener la capacidad de controlar todos los rincones del país, tener dominio de la totalidad del territorio (Vela, 2010, 40). A este respecto Vela aclara que “la guerra y la coerción no son suficientes para la existencia de este nuevo régimen o, en otras palabras, de nada sirve la guerra si no hay procesos de legitimación del nuevo orden”. Por tal razón, el monopolio de la fuerza se construye acompañado de mecanismos de legitimación racional-burocrática en donde el poder se considera como válido y necesario (aunque es posible la legitimación sobre elementos tradicionales desde lo patriarcal y lo carismático –y efectivamente en los orígenes de muchos Estados esto fue así–, el paradigma

surgido desde la modernidad, que es el que se toma como base aquí, se sustentó en la razón).

En lo que respecta a la construcción de la unidad nacional, esta se construye alrededor de mitos, de imaginarios que permitan crear una idea de pasado e intereses comunes para crear “un sentimiento de *homogeneidad* dentro del Estado y de *heterogeneidad* respecto de otros Estados” (Vela, 2010, 44). En este sentido, un cierto nivel de integración cultural del pueblo es necesario para consolidar una base de gobernados sobre los cuales el Estado tiene poder legítimo. La nueva identidad alrededor de la nación es, por tanto, un “espacio político unitario” que según Habermas se configura sobre la idea de ciudadanía, donde cada ciudadano crea una relación jurídica y política con la institucionalidad estatal: aparecen entonces los deberes y los derechos.

Entonces, el monopolio de lo simbólico detentado por el Estado-nación moderno implica la existencia de una construcción de nación desde arriba, de tal manera que se crea una “imposición ideológica, esto es, como un instrumento para generar homogeneización social, para mantener el *statu quo* y para legitimarlo” (Vela, 2010, 51). Aunque sería posible pensar en una construcción nacional desde abajo, lo común, nos advierte Hobsbawm, nunca ha sido este camino; por el contrario, incluso los Estados europeos, haciendo uso de la violencia, han eliminado las diferencias que pudieran mantener fracturados los pueblos al interior de los países: “la guerra, que está detrás de la coerción y de la acumulación capitalista, también está detrás de la *homogeneización* que da lugar a la formación del *Estado-nación*” (p. 50).

Son estos tres elementos —el monopolio de la fuerza, con el respectivo control territorial; la burocracia moderna que legitima ese uso de la fuerza arguyendo una *razón de Estado*, y el monopolio de lo simbólico con el que se construye un cuerpo social y político homogéneo llamado nación— los puntos de partida del análisis de esa homogeneidad que los estudios de área podrían utilizar para abordar los procesos de descolonización. Estos son, entonces, los tres referentes principales de este documento.

Es importante mencionar que este paradigma de constitución de los Estados surgió de las ideas de la modernidad, el Renacimiento y la Ilustración, pretendiendo conformarse como un estandarte de la civilización europea sobre los elementos de tradiciones comunitarias premodernas (Vela, 2010, 41). En este sentido, el paradigma del Estado-nación es un punto de referencia del ideal de la superación del orden social basado en elementos étnicos y religiosos, para sustituirlo con base en un orden de la razón (expresada en la mencionada *razón de Estado* y la burocracia) y el uso legítimo de la fuerza (p. 47).

Al tiempo en que la civilización europea se presentaba como un camino universal que las sociedades deberían seguir para progresar, se expandió así mismo la idea de que el orden social debería girar en torno a una configuración específica del Estado como Estado-nación liberal y moderno. En esta misma línea de argumentación, Vela afirma que “la idea de una *civilización europea* que había permitido el tránsito del *antiguo régimen* a la modernidad se divulgó por todo el mundo [...] universalizaron sus principios y valores e impusieron las etapas de su historia” (2010, 22). Entre estas

etapas aparece entonces el Estado-nación como la configuración política ideal.

Por esta razón, puede resultar tentador utilizar este paradigma analítico del Estado liberal moderno para abordar, desde los estudios de área, las investigaciones sobre los procesos de descolonización. No obstante, dos advertencias son importantes: la primera, realizada por Charles Tilly, afirma que es imposible tener una teoría general del Estado —incluso para Europa— y que en este sentido se debe ser precavido para extrapolar el paradigma a otros continentes y otros periodos (Vela, 2010, 44). Es esto lo que se pretende poner en evidencia en este trabajo, aportando razones por las cuales no debe usarse el concepto de Estado-nación en el sudeste asiático en la segunda mitad del siglo xx.

La segunda advertencia es que en realidad fueron escasas las ocasiones en las que los procesos y resultados de la construcción de los Estados-nación se realizaron tal y como lo expresa la teoría. En general debe entenderse que el paradigma descrito anteriormente no existió en ningún caso en su estado puro, y los Estados-nación siempre tuvieron particularidades según cada país y nunca, en la realidad, marcaron una ruptura radical con las tradiciones. No obstante esto, en la medida en que el paradigma puro existe y se constituye en el sustento de los estudios homogeneizadores de las historias y los procesos políticos, se toma aquí como base de comparación con lo que efectivamente sucedió en los diferentes países del sudeste asiático.

Entonces, ahora podemos ampliar nuestra tesis: los procesos de conformación de Estado en el sudeste asiático no pueden comprenderse

a partir del paradigma del Estado-nación moderno³, puesto que ni surgen necesariamente como resultado de la descolonización, ni se pueden comprender como entidades políticas y culturales unificadas y claramente diferenciadas. En algunos casos, desde la descolonización se crearon fronteras a las que el sistema internacional atribuyó la idea de soberanía; dichas fronteras no corresponden a las diversidades internas, ni pueden explicar las peticiones de autonomía de los diversos grupos étnico-culturales. Por otro lado, se aprecian procesos donde una élite se apodera del aparato estatal en detrimento de los procesos políticos democráticos por los que clama la sociedad. Y, en otros casos, la descolonización regional y la llegada de la “modernidad” no modificaron las estructuras institucionales de poder tradicionales, de tal manera que conviven los nuevos componentes de la modernidad con prácticas y jerarquías provenientes de la vieja organización política. El resultado es que los estudios de área, que utilizan categorías homogéneas como la del Estado-nación, resultan desvirtuados por las dinámicas diversas de los países de la región que se pretende abordar.

UNA HISTORIA GENERAL DE LA DESCOLONIZACIÓN EN EL SUDESTE ASIÁTICO

Uno de los sustentos de los estudios de área son los elementos comunes que permiten construir

una historia similar para los países contenidos en esa región objeto de análisis. Como en cualquier otro caso del mundo, países cercanos geográficamente entre sí tienen algunos elementos comunes en sus historias, en especial algunas de las dinámicas internacionales que afectan sus procesos políticos internos. Esta sección presenta esos elementos comunes que se pueden rastrear en la descolonización en el sudeste asiático; sin embargo, en un segundo momento se presenta una crítica argumentando que esta perspectiva es insuficiente: si bien hay elementos comunes, los procesos políticos más interesantes —que son específicos a cada país— quedan al margen y, por tanto, no pueden ser explicados por esos puntos en común.

Dos grandes corrientes enmarcadas en los efectos de las guerras mundiales contribuyeron a desarrollar los procesos de descolonización. La primera corriente influenciada por el comunismo y en donde puede encontrarse como máximo exponente a Vietnam en cabeza del legendario Ho Chi Minh, quien inició desde el final de la Primera Guerra Mundial el proceso de consolidación de la independencia vietnamita que se materializó al finalizar la Segunda Guerra Mundial. La segunda gran corriente es el nacionalismo, entendido como la necesidad de autonomía por parte de cada uno de los territorios. Sin embargo, las acciones de Ho Chi Minh o las campañas libertarias de cada uno de los territorios del sudeste asiático no

³ Es importante tener en cuenta que no se está argumentando que en el sudeste asiático no existan Estados, sino que no existen Estados-nación tal y como los hemos descrito aquí. Es en este sentido que decimos que es importante comprender la historia del surgimiento de cada Estado y no imponer una categoría abstracta, homogénea y universalizante a procesos concretos en el sudeste asiático. Por tanto, los argumentos siguientes deben leerse como un intento por reivindicar la necesidad de varias teorías del Estado y evitar la homogeneización a partir del paradigma de la modernidad.

se hubieran materializado si Japón no hubiera demostrado la debilidad de la colonización europea en la zona con la ocupación de la región durante la guerra (Mariñas, 1973, 41-43). Más allá del golpe militar que infligió Japón a los colonizadores europeos, fue el golpe moral el que demostró a los países del sudeste asiático que las potencias coloniales no eran invencibles, avivando los sentimientos nacionalistas en toda la región.

Sin embargo, la retirada de Japón y la derrota sufrida al inicio de la guerra por las lejanas metrópolis, dejaban inevitablemente un vacío de poder unido a un ansia general de cambio por parte de los habitantes de la zona. Asimismo, las aspiraciones locales eran indefinidas y contradictorias; si bien todos los grupos tenían una marcada tendencia nacionalista, los matices y las tendencias variaban considerablemente (Mariñas, 1973, 74).

De esta forma, la descolonización tendría orígenes externos importantes cuyos factores son comunes a todos los nuevos países de la región. La tarea de cada nación sería conformar movimientos identitarios fuertes de tal manera que se consolidara un movimiento nacional que permitiera crear un Estado a partir de este. El reto, según este relato, era evitar la fragmentación y los conflictos internos. Si se esperaba entrar en el sistema internacional, era necesario que los grupos mayoritarios se impusieran sobre el resto, para luego tomar decisiones como un todo común. Esta necesidad de control llevaría posteriormente a que los movimientos nacionalistas vieran en la diferencia una amenaza a los nuevos Estados modernos y, por tal razón, ejercieran violencia sobre las minorías.

Similar posición puede observarse en Rubíolo, según el cual la consolidación nacional no se pudo llevar a cabo, puesto que:

los nuevos Estados se encontraron frente a una conflictiva realidad interna que llevó a disputas, enfrentamientos y conflictos armados. *Esto fue resultado tanto de la imposibilidad del grupo étnico mayoritario de imponerse al resto*, dada la gran fragmentación; como de la falta de experiencia de los nuevos gobernantes. Estos últimos no lograron trasladar los lazos de lealtad y obediencia de la etnia al gobierno central (Rubíolo, 2005, 5) (Énfasis agregado).

De esta forma, los análisis políticos de la región daban por descontada la necesidad de pensar en uniones nacionales o, al menos, uniones en que las mayorías lograran imponer sus lógicas a nivel nacional y trasladarlas a los Estados centrales.

Según esta perspectiva analítica, los problemas que estos Estados han afrontado desde el proceso de descolonización tienen que ver principalmente con la consolidación de sistemas democráticos definidos por “una representación auténtica del pueblo, la satisfacción de las necesidades de la mayoría de la población, la disminución de las desigualdades sociales y no por una fachada parlamentaria que preserve estructuras arcaicas y la dominación de un clan, de una clase o de una casta militar” (Bianco, 2005, 268). Nuevamente el ideal de unidad se expresa en términos del concepto de *pueblo*, de tal manera que se pretendía la existencia de dos movimientos complementarios y modernos: eliminar lo que Bianco denomina estructuras arcaicas que provendrían de las antiguas etnias y la conformación de un cuerpo

colectivo bajo la representación de verdaderos parlamentos que expresaran la nueva unidad bajo los esquemas occidentales.

De esta manera puede verse cómo uno de los principales inconvenientes que han afrontado los Estados del sudeste asiático ha sido la construcción de entidades políticas individualizadas que puedan encuadrar en el sistema de Estados que se configuró después de la Segunda Guerra Mundial (Urgell, 2007, 130). Como indica J. Urgell, los recientes gobiernos surgidos con posterioridad a la descolonización tomaron como modelo el Estado-nación europeo, y “se dieron a la labor, a través de varios procesos de homogeneización, de construir naciones desde el Estado con el objetivo de consolidar países políticamente estables y económicamente viables” (p. 130).

Para llevar a cabo lo anterior, los Estados implementaron diferentes tipos de estrategias relacionadas con la búsqueda de la construcción de unidad y cohesión nacional, dentro de las cuales caben mencionar los procesos de centralización política, la colonización demográfica, el expolio económico, las anexiones territoriales, la llegada al poder de gobiernos con marcadas tendencias represivas de corte militar, la implementación de procesos de aculturación y etnificación, el diseño y la imposición de lineamientos educativos particulares, la conversión religiosa, entre otros (Urgell, 2007, 130).

El mantenimiento de las fronteras desde la colonización

El problema de realizar una interpretación basada en esta historia común y donde la nación es un concepto central, es que desconoce la

diversidad de procesos políticos de conformación de los Estados y la continuidad tanto de las estructuras coloniales de poder, como de las estructuras tradicionales propias de las etnias y culturas anteriores a la colonización. Tanto las fechas de descolonización, como los procesos internos de cada territorio llevaron al nacimiento de diferentes tipos de regímenes políticos (ver anexo 2), ya que tal y como lo menciona Hobsbawm, “cuando vieron la luz del mundo poscolonial y de la posguerra [...] no resulta sorprendente que adoptasen, o se vieran obligados a adoptar, sistemas políticos derivados de los amos imperiales o de sus conquistadores” (1994, 348), es decir, los países del sudeste asiático se vieron avocados a reorganizar sus sociedades a imagen y semejanza de los colonizadores que los sometieron por tanto tiempo.

Por su parte, los ingleses y holandeses optaron por dar privilegio a una relación de tipo mercantil con sus territorios coloniales, fenómeno que puede observarse en Indonesia, Birmania, Malasia y Singapur. En el caso de Holanda, su intento por introducir el territorio colonizado al sistema europeo logró interrumpir el intercambio de mercancías entre las comunidades de la región (Rubíolo, 2005, 4).

Mientras tanto, la colonización francesa siguió la lógica estatal, como lo ha demostrado a lo largo de su historia, e instauró en 1887 la “colonia en la Cochinchina y los protectorados de Annam, Tonkín, Camboya y Laos; pero el poder de hecho residía en el representante metropolitano —gobernador general o residente— en Hanoi” (Mariñas, 1973, 38).

Tal como indica Mariñas, los “portugueses, españoles, holandeses, ingleses, franceses y, por último, norteamericanos, ejercieron, en

uno u otro momento, en uno u otro país de la zona, el poder político; todos ellos según sus propias fórmulas e idiosincrasia, dejando su peculiar aportación cultural y herencia histórica” (1973, 37), por lo que puede verse que, tal y como en el caso de África, los europeos no tenían una manera única de colonizar un territorio. Como ejemplo de lo anterior resulta útil tener en cuenta el caso de la colonización española en Filipinas, que en un principio fue enteramente misional (p. 38). Basándose en la fe, los misioneros católicos consiguieron que los nativos filipinos fueran a la guerra cada vez que fuera necesario para defender el territorio.

La manera en que el colonialismo se hizo presente en el sudeste asiático alteró fundamentalmente el orden regional, en el sentido de que la interdependencia con el mundo externo pasó a predominar sobre los antiguos lazos regionales (Fajardo, 2007). Hay que hacer especial énfasis en que las redes asiáticas comerciales que existían con anterioridad a la colonia tendieron a desintegrarse con la llegada de los europeos hasta el punto tal que, después de la colonia, las comunicaciones en la región se hicieron en función de las directrices de los colonizadores en contravía de los antiguos vínculos regionales.

Es necesario tener en cuenta que el proceso de descolonización fue prolongado tal como ilustra el caso de Filipinas. Si bien dicho Estado fue el primer territorio en tener un proceso de levantamiento en contra de su colonizador, esto no surtió mayores efectos a corto plazo sobre su realidad política aunque contribuyó a sentar un precedente en la zona. A principios del siglo xx se presentó una crisis económica en la región que provocó enfrentamientos en las metrópolis, donde se colaron reivindicaciones sociales las cuales apuntaban a señalar la necesidad de autonomía para los territorios.

ciones sociales las cuales apuntaban a señalar la necesidad de autonomía para los territorios.

Como se ha visto, el sudeste asiático es una región que ofrece una gran diversidad de regímenes y condiciones políticas diversas, así como problemas que si bien pueden resultar similares a primera vista, no pueden resolverse o estudiarse de la misma manera. Bianco reconoce la dificultad de aplicar los conceptos modernos que él proponía como un ideal para la conformación de los Estados (ver supra), de tal manera que se pone en evidencia la diversidad de la región si se tiene en cuenta la presencia de una democracia marxista como es la República Democrática de Vietnam, sultanatos con características feudales como Malasia y Brunei, Estados con gobiernos de corte dictatorial-militar como es el caso de Birmania, Estados con fuertes vínculos con potencias extranjeras como Estados Unidos tal como muestra la experiencia de Filipinas o Tailandia, y otros Estados que aún siguen en proceso de definición de los lineamientos de su vida como naciones independientes (Bianco, 2005, 268).

Algunos autores han señalado que las diferentes vertientes de colonización de la región del sudeste asiático (británica en Myanmar, Malasia y Singapur; francesa en Laos, Camboya y Vietnam; holandesa en Indonesia; española y estadounidense en Filipinas; portuguesa en Timor Oriental) han influido directamente en la configuración social, política, económica y territorial de cada uno de los Estados que la conforman. Uno de ellos, J. Urgell, expresa que “algunas de estas diferencias intrarregionales heredadas de la colonización se agudizaron tras el acceso a la independencia por los distintos alineamientos ideológicos durante la

Guerra Fría, estando Myanmar o la antigua Indochina francesa en la órbita socialista y siendo Indonesia, Filipinas o Tailandia firmes aliados del campo capitalista” (2007, 125). De esta forma se reconoce la importancia que ha jugado la presencia política europea como factor de gran influencia en la configuración de los Estados del sudeste asiático, y en especial en lo relacionado con la construcción de sus límites territoriales, sus estructuras políticas, sistemas legales, cultura, lenguas y desarrollo tecnológico (Mariñas, 1973, 39, 40).

Sin embargo, existen otros problemas comunes a los Estados del sudeste asiático que guardan relación directa con las dificultades derivadas de la construcción y consolidación del Estado y con él, de un poder centralizado estable y fuerte, respetuoso de la diversidad y autonomía cultural y administrativa de las comunidades minoritarias dentro de sus territorios. Así, la configuración de Estados en dicha región se ha visto enfrentada a la lucha por el desarrollo económico, la construcción o reconstrucción de la cultura e identidad nacional sin desembocar en procesos de aislamiento frente al exterior (Bianco, 2005, 268), los problemas socioeconómicos relativos a las intensas presiones demográficas, y las disputas derivadas de la multiplicidad étnica dentro de los diferentes límites nacionales.

Sobre este último punto hay que resaltar que la heterogeneidad étnica, cultural, lin-

güística y religiosa de esta región plantea el debate sobre la validez material de las fronteras estatales en territorios donde conviven grupos sociales diferentes con delicadas rivalidades históricas, lo cual ha llevado a la aparición de movimientos separatistas como

los musulmanes de Joló y Mindanao, en Filipinas; entre los musulmanes y meos de Tailandia, entre los shan de Birmania o entre los habitantes de Molucas del Sur de Indonesia; movimientos que, según las circunstancias y las épocas, han alcanzado mayor o menor virulencia y que en ocasiones han llegado al conflicto armado (Mariñas, 1973, 45).

De esta forma, la construcción de Estados en el sudeste asiático ha encontrado un obstáculo en las tensiones derivadas de la presencia de una gran variedad de minorías tanto étnicas como religiosas y su enfrentamiento al grupo dominante o mayoritario, que usualmente es quien tiene mayor influencia en la determinación de la política interna e internacional de los Estados⁴ (Mariñas, 1973, 46).

Manifestaciones de la diversidad desde la Guerra Fría y el surgimiento de diversos conflictos étnicos

El fin de la Guerra Fría condujo al desmonte de los grupos armados comunistas con presencia en Tailandia, Malasia o Myanmar; el

⁴ Según Mariñas, “Hay también minorías étnicas de carácter primitivo —recordemos el caso de la tribu de los tasa-days, recientemente descubierta en Filipinas—, como los habitantes del Irán occidental, en Indonesia, o los igorotes, en Filipinas, hacia los que los gobiernos han adoptado una actitud paternalista y de asimilación a largo plazo. Sin embargo, el proceso de asimilación no ha ocurrido con todas las etnias como fue el caso de los montagnards, en Vietnam del Sur; los shans y karens, en Birmania; los ‘moros’, en Filipinas” (Mariñas, 1973, 46).

inicio de una transición de carácter político y económico en países como Vietnam y Laos, y el fin de la ocupación vietnamita de Camboya (1979-1989).

Tal como se mencionó en apartes precedentes, “[l]os proyectos de ‘construcción nacional’ se dieron por igual en el bloque comunista y capitalista durante la Guerra Fría, pues para ambos sistemas las lealtades grupales no cívicas o modernas (esto es, de clanes, étnicas, parroquiales) atentaban contra el individualismo del campo capitalista y contra el colectivismo del bloque comunista” (Urgell, 2007, 130). Como respuesta a esta clase de proyectos de homogeneización que algunas veces desembocaron en exterminios y desplazamientos masivos, algunas minorías concurren a la creación de movimientos de resistencia exigiendo el respeto de sus derechos, mayor autonomía, o incluso su independencia del Estado en cuyas fronteras quedaron cobijados, lo que ha llevado a numerosos conflictos en la región, algunos de los cuales subsisten incluso en la actualidad (Urgell, 2007, 130).

Al respecto, resulta ilustrativo tener en cuenta los procesos de este tipo que se hicieron más visibles a partir de los años noventa, tal y como señala Jordi Urgell:

Desde principios de los años noventa recobraron cierta resonancia internacional las tensiones autonomistas o secesionistas en Indonesia (especialmente Timor Oriental, pero también Aceh y Papúa Occidental), Filipinas (Mindanao y, a pesar del acuerdo de paz de 1986, la región norteña de Cordillera), Tailandia (las tres provincias meridionales de mayoría musulmana) o Myanmar (buena parte de los siete “Estados

étnicos”, especialmente en el caso de los shan y los karen) (2007, 127).

Sin embargo, es necesario considerar que las organizaciones armadas que tomaron parte en los conflictos señalados anteriormente no propenden por la toma del poder o el cambio del régimen político en un determinado Estado, sino que sus reivindicaciones están ligadas principalmente a exigencias en el campo de la autodeterminación y son eminentemente de alcance étnico-regional (Urgell, 2007, 127).

Teniendo en cuenta lo descrito en el presente acápite, puede apreciarse que en el proceso de construcción de Estados es posible encontrar diferentes tipos de transiciones entre los países que conforman la región. Un primer ejemplo de estas transformaciones puede ubicarse al observar a aquellos países que se enfrentaron a un cambio del modelo sociopolítico, y dentro de los cuales es posible enmarcar a Vietnam, Laos y Camboya como entidades políticas con un régimen comunista.

Otro tipo de transiciones tiene que ver con procesos de democratización, que en países como Filipinas y Tailandia tuvieron lugar en los años ochenta, y que tienen gran importancia en países como Indonesia y Myanmar. Frente al caso de Indonesia, Urgell expone que “la democratización que siguió tras la crisis financiera asiática y la caída de Suharto (1998) se vio acompañada de un periodo de gran convulsión social (protestas estudiantiles, ataques contra las comunidades chinas) y del estallido o resurgimiento de conflictos comunitarios (Sulawesi, Kalimantan, Molucas) o políticos (Aceh, Papúa Occidental o Timor Oriental)” (Urgell, 2007, 128). Por su parte,

las luchas contra la junta militar y en pro de la democratización en Myanmar se remontan a los años setenta y se agudizaron tanto en las masacres que tuvieron lugar en 1998, así como con posterioridad a las elecciones de 1990 donde la oposición logró alcanzar más del 80% de escaños en el parlamento (p. 128).

Otro caso particular de transición se encuentra al estudiar a Timor Oriental, uno de los países más pobres de Asia, que obtuvo su independencia en el referendo de 1999 y fue oficializada en el año 2002, año desde el que se ha enfrentado a “serios problemas de fragilidad institucional, viabilidad económica, seguridad fronteriza y desestructuración social, luchas intestinas por el poder o tensiones etnopolíticas entre las regiones orientales y occidentales, desembocando todo ello en un grave brote de violencia durante 2006” (Urgell, 2007, 129).

Urgell resume gran parte de las dificultades para la consolidación de los Estados y de la democratización en estos países clasificándolos según los tipos de conflictos que en ellos han tenido lugar alrededor de la descolonización:

Esquemáticamente, la actual conflictividad armada en la región puede clasificarse en dos categorías principales. Los conflictos verticales son aquellos que enfrentan a un grupo armado de oposición y a los cuerpos de seguridad de un Estado. Aquí se incluirían las contiendas en Filipinas (Mindanao), Indonesia (Aceh y Papúa Occidental), Myanmar (guerrillas étnicas) y Tailandia (sur). Los conflictos horizontales son enfrentamientos comunitarios, alentados o no desde el Estado o desde determinados grupos armados, y pueden estar motivados por cuestiones ideológicas, identitarias o de recursos. Los más relevantes en los últimos lustros son las luchas entre las comunidades

cristiana y musulmana en Sulawesi y Molucas (Indonesia), entre los indígenas dayak y los transmigrantes madureses en la región (Urgell, 2007, 127).

LA UNIDAD EXTERIOR

Y LA DESUNIÓN NACIONAL.

LAS LUCHAS POR MÚLTIPLES SOBERANÍAS: CONFLICTOS ÉTNICO-CULTURALES

En esta parte consideraremos el problema de la conformación de unidades nacionales a la luz de dos conflictos étnico-culturales: la búsqueda de autonomía por parte de los musulmanes en las regiones de Sulú y Mindanao en Filipinas, y el caso de secesión de Timor Oriental en Indonesia.

Filipinas

Filipinas tuvo un periodo de colonización bastante extenso —casi 350 años—: desde el siglo XVI hasta el XIX por parte de España, entre 1898 y 1946 con dominación estadounidense y durante la Segunda Guerra Mundial con ocupación japonesa. De hecho, el pasado colonial se manifiesta incluso en el nombre del país, que se estableció en honor al rey Felipe II (Agoncillo, 1975).

Filipinas está constituida por más de 7.000 islas ubicadas en el Océano Pacífico, y ocupan cerca de 300.000 kilómetros (Crozier, 1967). De esta manera, la colonia filipina tenía un valor estratégico fundamental debido a que las islas se ubican en el paso y el corazón de las rutas comerciales entre el lejano oriente y occidente. Por esta razón, se generaron constantes disputas entre la corona española y los imperios británico, portugués y holandés para

garantizar el control de las rutas comerciales y los puertos estratégicos (Rodríguez, 2000). Uno de los elementos más importantes, y por los que a la corona española le interesaba mantener el dominio sobre estos territorios tan alejados del reino era la importancia del control de la ruta Filipinas-California-Acapulco, por donde transitaba cada año el Galeón de Manila cargado con los apreciados productos orientales. Adicionalmente, el comercio con China era común en esta región, comercio que se incrementó con la llegada de los españoles. Así, para España la conquista de las Filipinas significaba una posibilidad de incursionar en China, e incluso abría las puertas para un posible dominio sobre dicho país (García, 2000).

El contraste entre el proceso de colonización español en Latinoamérica y en Filipinas es bastante interesante, pues contrario a lo sucedido en el continente americano, en el país asiático no se generaron grandes migraciones españolas, y, en general, el proceso de mestizaje con los nativos filipinos fue bastante escaso. Aún más difícil fue la relación entre los españoles y los chinos, un pueblo importante entre los pobladores de las islas (Rodríguez, 2000). Esto, unido a las dificultades geográficas que se presentaban en el archipiélago, “provocaron que en la realidad la formación de la colonia se redujera a la ciudad de Manila y que solo allí se pueda decir que existe una sociedad occidental en un entorno oriental” (Rodríguez, 2000, 237).

Esta situación provocó que en Filipinas no se creara una cultura homogénea, ni un sentimiento de nación. Esta baja cohesión se reforzó con las difíciles relaciones con los pueblos musulmanes que habitaban las islas

del archipiélago de Sulú y en Mindanao (Rodríguez, 2000).

Filipinas declaró su independencia de España en 1896, al mando de José Raizal, la figura revolucionaria más importante de la época. Los detonantes de la declaración fueron los errores administrativos españoles, la poca influencia que tenían los nativos –incluso los nativos ilustrados– en la toma de decisiones políticas y la miseria campesina –explicada por el régimen económico de hacienda que impusieron los españoles– (Artaza, 1999). Con la decadencia del imperio español y su derrota en la guerra con Estados Unidos en 1898, los independentistas esperaban ser reconocidos como un país libre. Sin embargo, el vencedor de la guerra no lo consideró así y mantuvo el control del territorio hasta finales de la Segunda Guerra Mundial.

Resulta interesante observar los contrastes entre los tres tipos de ocupación que vivió Filipinas. Si bien la colonización española se preocupó por extender el español y la religión católica por todo el país, la posibilidad de lograr cambios sustanciales en las costumbres locales fue muy limitada debido a la baja presencia de españoles en las islas –aparte de Luzón, donde se ubica Manila– (Rodríguez, 2000). Por su parte, la colonización estadounidense llegó con dos motivos: el primero de ellos era mantener el control de esta región estratégica, mientras que el segundo estaba inspirado en el *deber moral* estadounidense de civilizar los pueblos bárbaros. En este sentido, Estados Unidos también implantó su religión y mantuvo un fuerte control sobre los elementos culturales del archipiélago. Este control se reforzó al permitir la participación de los filipinos ilustrados

en altos cargos del gobierno (Artaza, 1999; Islam, 2003, 197-98). Este proceso tomó aún más fuerza gracias al control económico del país después del reconocimiento de la independencia al término de la Segunda Guerra Mundial, así como al mantenimiento de bases militares en Filipinas hasta 1992.

Finalmente, los rasgos de la ocupación japonesa entre 1942 y 1945 fueron bastante particulares, pues “los japoneses dieron a los pueblos ocupados por ellos la oportunidad de demostrar que sabían administrar sus propios asuntos” (Crozier, 1967, 50). Así, puede decirse que la ocupación japonesa en general en la región tuvo dos etapas con reacciones diferentes en cada una: un primer momento en el que se percibía a los japoneses como liberadores, pues contribuyeron directamente a la expulsión de los colonizadores europeos, y una segunda etapa en donde transcurrido cierto tiempo y con la prolongada ocupación japonesa, esta empezó a verse como otra forma de dominación contra la que se debía luchar (Crozier, 1967).

A pesar de los cambios presentados con la ocupación estadounidense se mantuvieron dos rasgos heredados de la colonización española, y que marcan la estructura del Estado conformado después del reconocimiento de la independencia del país: el centralismo y la tradición autoritaria paternalista (Artaza, 1999). Los estadounidenses mantuvieron la figura del *gobernador general* como máxima autoridad del archipiélago. Sin embargo, en la práctica, el gobernador civil era fuertemente controlado por la Iglesia católica. Filipinas, junto con Timor Oriental, son los únicos países católicos de Asia, y la Iglesia católica sigue jugando

un papel fundamental en la política filipina, apoyando la destitución de presidentes autoritarios –contrario al papel jugado durante la colonia, donde ayudaba a mantener el régimen autocrático– (Artaza, 1999).

Estados Unidos permitió la conformación de una Constitución en Filipinas en 1935 como un Estado relativamente autónomo (perteneciente a la Commonwealth), donde el presidente tenía las mismas funciones del gobernador general. Actualmente, el Estado filipino es republicano; está conformado por un presidencialismo fuerte –el presidente es jefe de Estado y de gobierno– y un sistema legislativo compuesto por dos cámaras: el Senado y la Casa de Representantes (CIA, 2010).

En dos ocasiones (1986, 2001) movimientos populares –en los que tuvo un papel importante la Iglesia católica– han obligado a los presidentes a dimitir en momentos en los que la corrupción y el abuso del poder ejecutivo se hacía insostenible para los pobladores (CIA, 2010). Artaza (1999) apoya la idea de la influencia de las estructuras coloniales en la aparición de algunos problemas –como la corrupción– en las Filipinas modernas: “no se puede desestimar la importancia del sistema clientelar –desde las localidades hacia el centro– desarrollados durante la dominación española y estadounidense en la conformación del autoritarismo presidencial filipino” (p. 95).

El conflicto musulmán en Sulú y Mindanao

Esta subsección está dedicada a exponer las principales razones de un conflicto de importante magnitud en Filipinas y que está directamente relacionado con la diversidad cultural

del país y la conformación del Estado desde los procesos de colonización española hasta la descolonización de Estados Unidos.

Antes que nada, es primordial especificar los términos de este conflicto. El secesionismo es su principal causa, puesto que los musulmanes ubicados en estas islas reclaman la posibilidad de independencia del poder central del país. Tal y como lo presenta Carment, el secesionismo es siempre una relación de carácter étnico, en el que se persigue una declaración y reconocimiento internacional de independencia y soberanía de los pueblos (no hay un intento de separarse de un control central para entrar bajo la potestad de otro) (2003, 25-26). Ganguly señala que el origen de estas guerras es fundamentalmente el problema del reconocimiento de la diferencia étnica y que ha estado acompañado del paradigma de la Escuela de la Modernización proveniente de Europa y Estados Unidos, y ha sido un fenómeno más o menos extendido en los países conocidos como del sudeste asiático (2003, 12-15). Esta escuela sostiene que un Estado moderno debe estar fundado en la unidad nacional, que implica la unidad cultural y, en particular, una unidad de religiones, lo que ciertamente ha afectado el desenvolvimiento de la diversidad nativa y propia de los países de la región.

En el caso particular de Filipinas, si bien España no tuvo nunca el control territorial que sí logró en sus colonias en América, debe destacarse que la pretensión constante fue la de lograr la unidad religiosa (Carment, 2003). Asimismo, no solo consideró a los nativos como pueblos bárbaros (noción que se mantuvo durante el colonialismo estadounidense), sino que los pocos árabes que allí se asentaron,

enseñando el islam, fueron llamados bajo el nombre despectivo de “moros” (tal y como denominaron a aquellos que invadieron el sur de la península ibérica). Los comerciantes árabes enseñaron esta religión desde el siglo VIII, mientras que solo en el XIII se asentaron (Carment, 2003; Ganguly, 2003).

Si bien al inicio de la conquista española hubo reglas de respeto con relación a la población musulmana, claramente existió un proceso de jerarquización social en el que ellos fueron relegados. La instauración de entidades educativas implicó la dominación de los valores, instituciones e intereses españoles sobre cualquier otra cultura existente en el archipiélago (Carment, 2003). Como estrategia de debilitamiento de los musulmanes, los españoles destruyeron sus negocios y expropiaron sus tierras. Como se mencionó, la situación no mejoró con la conquista de Estados Unidos, puesto que ellos, con mayor fuerza, pensaron en aumentar la expropiación y en expandir la “civilización” a las tierras de nativos y de musulmanes (Carment, 2003).

El proceso de descolonización desde la Segunda Guerra Mundial no fue ajeno a esta historia: al igual que en el caso tailandés, en Filipinas la llamada modernización occidental solo tuvo lugar parcialmente, mientras que las tradiciones de discriminación y exclusión permanecieron. Aún más crítico, quienes pensaron en instaurar un Estado independiente lo hicieron bajo el criterio de una unidad nacional sobre una población esencialmente con diversidad étnica (Islam, 2003; Ganguly, 2003). Este proyecto no podría sino convertirse en un fracaso, pues no solo negó la posibilidad de autodeterminación de cada pueblo (y no

se habla aquí de ningún concepto nacional), pilar fundamental de la liberal-democracia paradigmática europea, sino que llevó a un conflicto en el que el Estado central ha sido incapaz de tomar control de su territorio en la zona musulmana.

En este contexto surge el movimiento de Abu Sayyaf, de corte extremista y que ha mantenido estrategias terroristas para luchar por la independencia de las islas involucradas. Ellos reclaman la conformación de un *dar-al-Islam* (Estado islámico) y se niegan a considerarse a sí mismos como filipinos (Islam, 2003, 200). El problema desde el punto de vista del Estado central filipino es que los musulmanes solo suman el 6% de su población total, mientras que la ventaja para los rebeldes consiste en su concentración geográfica, que no solo ha dificultado las estrategias de colonización centrales y católicas, sino que hace prácticamente imposible una victoria militar (fue la estrategia del presidente Marcos durante inicios de los años setenta).

Hasta el momento estas regiones de Sulú y Mindanao solo han logrado avances en términos de niveles de autonomía mayores, aun cuando la historia ha sido un permanente avance y retroceso con relación al objetivo de los “insurgentes” (Islam, 2003).

Timor Oriental

En estos ejemplos de tensiones secesionistas, el caso de Timor Oriental es el único que logra consolidarse, alcanzando su independencia formal de Indonesia en 2002, aun cuando todo el proceso de éxito comienza en 1998-1999 con la caída de Suharto en Indonesia y con el

referéndum propuesto por el nuevo presidente Habibie (Martin, 2001, 18-20).

Indonesia fue mayoritariamente una colonia holandesa, mientras que Timor fue dividido en dos: la parte occidental fue también holandesa, mientras que la oriental fue portuguesa desde 1642. Según Rolls, en esta división de la isla es cuando surgen las raíces del conflicto (2003, 169).

Para ese momento Timor era una isla con gran diversidad étnica, de tal manera que no había entre ellas un sentimiento de unidad. Cada una vivía según sus características culturales, aun cuando existían intercambios mercantiles. La idea de unidad de Timor Oriental surgió solo con la colonización portuguesa y la consecuente expansión de su cultura por esa parte de la isla. En palabras de Traube, “Out of the common experience of subordination to a particular European power there arose among the subjugated peoples a heightened awareness of their mutual ties to one other” (citado por Rolls 2003, 169). No es pues una idea de nacionalidad por unidad cultural lo que surge en Timor Oriental, sino una identidad por referencia a la dominación común.

Cuando Portugal perdió el dominio de sus colonias como resultado de la caída del Estado Novo y del régimen derivado de Salazar en 1974, la isla tuvo la oportunidad de independizarse. En 1975 Timor Oriental preparaba sus propias elecciones cuando Indonesia invadió su territorio (Martin, 2001, 15-16) y emitió una resolución según la cual esta región se configuraba como la vigésimo séptima provincia. Rolls señala que hasta ese momento Timor Oriental no tenía una noción clara de unidad nacional (excepto por haber sido colonizados

por el mismo imperio), es decir, que no había una construcción clara de identidad y existían fuertes diferencias entre los principales partidos políticos (Rolls 2003, 170). Sin embargo, el detonante de la invasión indonesia por parte del régimen de Suharto impulsó a los habitantes a apoyar el movimiento nacionalista de independencia Fletilin (en portugués, Frente por la Independencia de Timor Oriental), cuyo brazo armado, Falintil (en portugués, Fuerzas Armadas para la Liberación Nacional de Timor Oriental), formó una gran oposición a los nuevos colonizadores con fuerte apoyo popular.

En este caso, la conformación del nuevo Estado se vio truncada por un nuevo proceso de colonización que duraría hasta finales del siglo. En este proceso no puede entonces hablarse de un Estado-nación conforme a la figura de Indonesia, sino de un Estado como resultado de un nuevo proceso colonial en el que se pretendía homogeneizar las diversas etnias existentes.

Esto se manifestó con claridad en la política de asentamientos del régimen de Suharto, que comenzó en julio de 1976 y que hacía parte de las tres fases del programa de desarrollo con el propósito de cerrar la brecha identitaria entre indonesios y timorenses. Este programa contenía proyectos de avances en infraestructura física, en educación y en salud. Los indonesios respetaron y permitieron la subsistencia del catolicismo, pero las costumbres y los ordenamientos colectivos tradicionales fueron violentados y, en parte, desintegrados (Smith y Dee, 2003, 38; Rolls, 2003, 176). En particular, la política de asentamientos fue parcialmente exitosa en crear condiciones de aislamiento de las fuerzas de Falintil respecto a sus apoyos populares. Sin

embargo, un efecto adicional fue la ruptura de las comunidades tradicionales existentes en Timor: “Resettlement was physically and psychologically disruptive for the East Timorese and only reinforced their sense that Indonesia was an unwanted, occupying, foreign power” (Rolls, 2003).

Sin embargo, el proceso de cerrar la brecha identitaria no solo fue realizado a partir de políticas socioeconómicas, sino que fue acompañado y fortalecido por una gran campaña militar que tuvo dos elementos: por una parte, las fuerzas militares oficiales que avanzaron con el objetivo de “asegurar” los nuevos territorios, y unas fuerzas encubiertas que se constituyeron como milicias para combatir a las guerrillas timorenses. Durante el periodo de 1975-1999, las masacres y los genocidios sobre los timorenses alcanzaron una dimensión de cerca de 200.000 muertos de esta población, sobre un total de 800.000 timorenses que viven hoy aproximadamente (Martin, 2003, 17; Call y Wyeth, 2008, 273). La escalada solo tuvo el efecto contrario: los deseos de independencia y el rechazo a la unidad nacional indonesia fueron cada vez más fuertes.

El cambio de presidente en Indonesia y la llegada de Habibie, junto con las presiones internacionales de Australia y la ONU por permitir la independencia de Timor, culminaron con el referendo de 1999 en el que se preguntaba por autonomía o independencia a los timorenses, quienes finalmente escogieron la independencia con el 78% de los votos. Nuevamente surgió una escalada de violencia por parte de los indonesios y sus milicias, generando un desplazamiento de más de 250.000 personas (Smith y Dee, 2003, 44).

Pensar entonces el proceso de descolonización indonesio como un caso de conformación de Estado-nación solo puede desconocer la experiencia de Timor Oriental como vivencia secesionista en la que las políticas por conformar la unidad nacional dejaron como resultado una mayor desunión y la ruptura definitiva de la provincia 27 del Estado de Indonesia.

El periodo de independencia desde 1999

Contra el argumento aquí esgrimido podría decirse que la categoría de Estado-nación sigue siendo válida aun cuando no aplique para el periodo de 1975-1999 ni para Indonesia, ni para Timor Oriental. Podría argüirse que esta categoría tomaría validez desde 1999, con la independencia de este último pueblo y que su evolución desde entonces puede pensarse en los términos del Estado moderno. Esta subsección está destinada a refutar esta idea con base en la experiencia de Timor desde ese entonces.

La constitución actual de este país todavía deja mucho que desear en términos de Estados. Cuando ganaron el referendo por la independencia e Indonesia se retiró de esa parte de la isla, los timorenses se encuentran con una carencia absoluta de instituciones de gobierno y con una infraestructura muy precaria como resultado de la violencia de los últimos treinta años y en especial por los acontecimientos de 1999. La ONU, que se había establecido en el territorio momentos antes del referendo, financió y organizó un gobierno provisional con personal extranjero para fortalecer las capacidades de autogobierno y el desarrollo inicial de instituciones de todo tipo: legales, educativas, de

salud, electorales, entre otras. Sin embargo, esto dista mucho de la idea de un Estado-nación.

La ONU incorporó elementos de los Estados modernos occidentales que resultaron importantes en el desarrollo institucional de Timor. No obstante, como muestran Call y Wyeth (2008, 287-288), esta nueva conformación institucional muchas veces negó la existencia de sistemas tradicionales de justicia que funcionaban relativamente bien y que eran soportados por las prácticas consuetudinarias de las respectivas poblaciones. Las nuevas instituciones resultaron extrañas a ellos, por lo que las prácticas de las comunidades difícilmente han podido acomodarse a ellas y, por ende, el seguimiento de la ley y el fortalecimiento de la institucionalidad han sido débiles.

En segundo lugar, ni la colonización portuguesa, ni la colonización indonesia pudieron superar las dificultades topográficas de Timor Oriental para crear una unidad de las diferentes comunidades que allí vivían:

Portuguese Timor comprised a number of kingdoms with distinct traditions, and the people spoke a variety of languages belonging to one of two main language groups: Austronesian and Trans-New Guinea. The only major influence on political and economic matters in the territory, however, was exerted by a small group of Portuguese entrepreneurs, the *mestiços* (mixed race class), and the Chinese community. *Not surprisingly, Timorese heterogeneity complicated the development of a national identity and hindered prospects for achieving national unity*" (Smith y Dee, 2003, 36) (Énfasis agregado).

Estas dificultades de vieja data se mantienen. No ha habido una única idea de Estado o de

nación entre los timorenses. Parte de la dificultad para crear esta unión ha sido el problema del idioma: mientras el gobierno ha debido publicar fundamentalmente en portugués, la mayoría de la población o es analfabeta o habla tetun y otras lenguas locales (Call y Wyeth, 2008, 271-272).

A pesar de la construcción moderna y occidental del Estado en Timor, la diferencia es grande entre praxis y norma (Call y Wyeth, 2008, 298).

Este ejemplo refuerza la idea de que la aplicación analítica y práctica del Estado liberal moderno no corresponde a las realidades de Timor. No puede compararse este Estado y su proceso de descolonización con casos como Tailandia (infra, La adaptación de lo tradicional en las nuevas estructuras institucionales desde mediados del siglo XX), Birmania (infra, La imposición de la élite en el gobierno: el caso de Birmania) o Filipinas (supra, Filipinas). En todos estos casos, la conformación de Estados y los imaginarios de nación son radicalmente diferentes. No hay unidad en los procesos ni resulta adecuado aplicarles las categorías modernas para comprender estos procesos. Los casos de Filipinas y Timor muestran claramente los problemas para pensar en naciones y los siguientes dos, Birmania y Tailandia, mostrarán dificultades para pensar en burocracias modernas y en Estados modernos en general.

LA IMPOSICIÓN DE LA ÉLITE EN EL GOBIERNO: EL CASO DE BIRMANIA

Birmania es conocida actualmente como República de la Unión de Myanmar, un nombre adoptado por la dictadura militar que gobierna

el país. Está ubicada en el sudeste asiático entre la India y China, tiene una población estimada en 53 millones de habitantes, alrededor del 89% de su población es budista (CIA: World Factbook, Burma, 2010). Su actual gobierno se constituye bajo el esquema de dictadura militar, que a lo largo de su régimen no ha respetado el clamor del pueblo por un gobierno democrático. En este caso, además de procesos internos de represión por parte de la dictadura, es importante destacar la dinámica externa, los países emergentes de la región y los países industrializados tienen interés en cómo evoluciona el proceso interno por su posición estratégica en Asia.

Proyecto de élite militar frente a proyecto democrático

El país fue colonizado por los ingleses en la década de los sesenta en el siglo XIX, estableciéndose allí un protectorado de la corona que duró hasta la Segunda Guerra Mundial, cuando Japón invadió Birmania. Sin embargo, al final de la guerra, Inglaterra recuperó el territorio hasta el año de 1948 cuando se vio obligada a conceder la independencia, primero, por la presión interna en Birmania, y segundo, por la posición del nuevo gobierno laborista en Gran Bretaña (Bianco, 2005, 138), desde ese momento, los líderes y la sociedad civil de Birmania intentaron construir un modelo político democrático, siguiendo el ejemplo de su vecina India, sin embargo, un golpe de Estado militar en 1962 finalizó abruptamente esta vía e inauguró una etapa de autocracia (Campos, 2007).

Antes del ascenso de los militares al poder hubo intentos por consolidar un país

democrático: en el año de 1947, Aung San marchó a Londres a firmar el primer acuerdo que reconocía la independencia de Birmania, su movimiento político ganó prestigio y le permitió hacerse al control de la Asamblea Constituyente. Sin embargo, el 19 de julio de ese año fue asesinado por órdenes de U Saw, un político de derecha que buscaba hacerse al poder en Birmania. A pesar de esto, el poder continuó en manos del movimiento de Aung San, pues U Nu tomó las riendas y formó inmediatamente un gabinete, mientras que el gobierno decidió el juzgamiento y ahorcamiento de U Saw (Bianco, 2005,139). Esta naciente Asamblea votó el 24 de enero por una constitución, reconociendo la autonomía para los Estados de Shan, Kachin, Karen, Karenni (Kayah) y Chin. Se aceptó la creación de una Cámara de Diputados y una Cámara de las Nacionalidades que representaba los diferentes grupos étnicos; finalmente, después de haber aceptado la secesión de la Commonwealth mediante tratado firmado el 17 de octubre de 1947, se reconocía la independencia de Birmania proclamada el 4 de enero de 1948 (Bianco, 2005,139).

En 1949, U Nu tomó el poder; su gobierno, caracterizado por la cercanía al comunismo, ofreció amnistías a los sublevados los cuales volvieron al campo, en un intento por reactivar la economía del país, sin embargo, la producción agrícola se vio torpedeada por una administración ineficiente de la tierra por parte del gobierno. En el plano de lo político se presentó una profunda división en el movimiento AFPFL que había logrado la independencia, por un lado se agruparon en el movimiento “puro” dirigido por U Nu y por el otro, en el Movi-

miento estable, conducido por Kyaw Nein y Ba Swe (Bianco, 2005, 275), esta fue una de las causas que llevó al debilitamiento del gobierno democrático en Birmania.

Finalmente, en 1962 el golpe militar encabezado por el general Ne Win se encargó de derrocar el gobierno civil elegido dos años antes, convirtiéndose así en un Estado unipartidista bajo el Partido Birmano de Programa Socialista de Birmania (BSPP), un régimen legalizado en marzo de 1964 cuando se abolieron los otros partidos políticos. Bajo la dictadura militar todos los medios de comunicación quedaron bajo estricto control oficial y sujetos a censura (Amnistía Internacional, 1990, 7), la libertad de opinión se vio suprimida, la información sobre el país y para el país debía pasar por el control estatal, lo que llevó a una desaparición de todas las libertades políticas materializadas específicamente en la prohibición de la asociación; esta situación se sostuvo por más de veinte años en los cuales se mantuvo una tensa calma donde se impuso el proceso de la élite militar sobre el deseo ciudadano de un gobierno democrático.

En marzo de 1988 estallaron disturbios en todo el país, los ciudadanos pedían la dimisión de Ne Win y que se convocara a elecciones libres y con las debidas garantías, todo encaminado a una democracia pluripartidista (Amnistía Internacional, 1990, 7). Ese año fue de enfrentamientos entre la sociedad civil y los militares, aunque hubo choques violentos y matanzas, se destaca la naturaleza pacífica de las protestas, es por ello que finalmente en julio de este año el general Ne Win dimitió dejando encargado a Sein Lwin quien, destaca Amnistía Internacional, fue el oficial que ordenó a la

policía antidisturbios que disparara contra manifestantes desarmados en las manifestaciones de marzo (p. 7).

No obstante, el apoyo al movimiento se hacía más notorio por parte de la población civil, muestra de ello fue la manifestación del 8 de agosto de 1988, y a pesar de la represión por parte de las fuerzas armadas estatales las manifestaciones se presentaron por todo el país.

La muerte de cientos de civiles no apagó las protestas, finalmente Sein Lwin dimitió el 12 de agosto, siendo reemplazado por un civil, el doctor Maung Maung, aunque las manifestaciones continuaron (Amnistía Internacional, 1990, 8). Los comités de huelga y el retiro del ejército de los cuarteles dieron pie a la liberación de miles de presos encarcelados sin cargos y sin juicio, las protestas paralizaron la economía y el 22 de agosto hubo huelga general nacional. Es de destacar que se formaron sindicatos independientes después de 26 años; así, Daw Aung San Suu Kyi compareció por primera vez en un mitin público en Yangon el 25 de agosto (p. 9), siguiendo el legado de su padre, Aung San, quien fuera una figura importante para la lucha por la democracia en el país.

Para esta época retornó U Nu, primer ministro de la Birmania independiente, quien volvió gracias a la amnistía declarada por Ne Win después de tener que asilarse cuando fue derrocado por el golpe militar en 1962; al retornar al país conformó la primera organización política surgida en 26 años, la Liga para la Democracia y la Paz (LDP) (Amnistía Internacional, 1990, 9). En ese momento parecía gestarse una ruta clara hacia la transición política, esfuerzos por parte de la sociedad civil

para acabar con el control de la información y la censura a la prensa se materializan con la creación de más de cuarenta periódicos y revistas. Ya en septiembre la oposición controlaba más de cincuenta pueblos y ciudades, y le dio un ultimátum al gobierno militar: o designaba un gobierno provisional o afrontaba una huelga general indefinida, mientras que U Nu anunciaba la formación de un gobierno paralelo y que teniendo en cuenta los resultados de las últimas elecciones en Myanmar, él debía ocupar legalmente el cargo de primer ministro, también convocó elecciones generales (p. 9), lo que demuestra que la población civil, pero más allá, la oposición organizada, buscaba deslegitimar el gobierno desde el principio democrático de la elección popular, lo que generaría un gobierno paralelo al existente.

Sin embargo, “el 18 de septiembre el ejército se hizo de nuevo con el control directo. Creó un Consejo Estatal para la Restauración del Orden Público integrado por 19 miembros encabezados por el general Saw Maung. Todos los organismos estatales, incluyendo el BSPP, fueron disueltos y se impuso la ley marcial en todo el país” (Amnistía Internacional, 1990, 10). Este Consejo se encargó de reprimir severamente el movimiento en pro de la democracia, al menos 1000 personas perdieron la vida y millones fueron detenidas, “el golpe en septiembre de 1988 supuso la tercera vez en la reciente historia del país en que la oposición popular al gobierno militar era brutalmente reprimida” (p. 10).

Sumado a las capturas y los asesinatos se dio un desplazamiento masivo de las ciudades al campo. El ejército negaba las detenciones políticas, aunque cualquiera que hubiera de-

sempeñado un papel importante en las manifestaciones que se habían producido se convertía en objetivo de las fuerzas armadas (Amnistía Internacional, 1990, 15). Al tiempo en que se perseguían y encarcelaban manifestantes, los miembros el Consejo Estatal para la Restauración del Orden Público anunciaban que pensaban convocar elecciones; se promulgó así la Ley de Registros de Partidos Políticos por la cual se legalizaba la oposición política por primera vez desde 1962 (p. 16). Para febrero de 1989 había registradas 233 organizaciones políticas, incluyendo el Partido de Unión Nacional, nombre bajo el cual se reconstituyó el recientemente disuelto BSPP (p. 17), se destacan la Liga Nacional para la Democracia, encabezada por Aung San Suu Kyi y Tin U; el ex primer ministro U Nu encabezó la Liga para la Democracia y la Paz, la organización de estudiantes más numerosa entre las registradas legalmente era el Partido Democrático para una Nueva Sociedad (p. 17). Aun con la legalización de la oposición política se mantenían serias restricciones sobre las reuniones políticas, además de que se prohibió criticar al gobierno y a las fuerzas armadas. A pesar de las restricciones, las organizaciones que buscaban acceder al poder democráticamente fueron ampliamente apoyadas por la población civil que veía en ellas el cambio y el fin a las represiones, por esta razón el régimen aumentó el número de detenciones.

Un claro ejemplo del irrespeto por los derechos humanos y las libertades se puede apreciar en abril de 1989, cuando el Consejo Estatal para la Restauración del Orden Público anunció que, de acuerdo con la ley marcial, un jefe militar tenía derecho a aplicar la normativa

militar para el campo de batalla al recurrir a la fuerza máxima con el fin de restablecer el orden (p. 19), en efecto, se les concedió a los militares la libertad de acción e impunidad frente a la sociedad civil.

El control de la situación interna por parte de la Junta ha sido férreo durante décadas, pero en 1990 se vio forzada por manifestaciones de protesta y presiones internacionales a convocar elecciones parlamentarias. Después de tantos años bajo la dictadura militar se dieron los primeros comicios en mayo de 1990, los cuales arrojaron una abrumadora mayoría a favor de los candidatos que se oponían al gobierno militar (Amnistía Internacional, 1990, 7). Los dirigentes militares pensaron que podían controlar el proceso democrático pero la Liga Nacional para la Democracia (LND) de la Premio Nobel de la Paz Aung San Suu Kyi obtuvo 392 de los 492 escaños del parlamento. Sin embargo, la Junta anuló el resultado de las elecciones y recrudeció su política represiva hacia cualquier tipo de oposición política (Campos, 2007). Aung San Suu Kyi fue detenida al representar una amenaza al régimen militar, este hecho llevó a una mayor difusión internacional de lo acontecido en Birmania, por lo que se le otorgó el Premio Nobel de Paz en 1991.

La comunidad internacional y la transición formal a la democracia

La dictadura militar birmana tuvo la fortuna de encontrar significativas reservas de gas (se estima que son la décima parte de las reservas en el planeta) que le permitieron posicionarse no solo como un paso estratégico entre India y China, sino como un territorio importante

para mantener el control de las reservas naturales. Es por eso que a pesar de la presión sobre el régimen autoritario de Myanmar proveniente de Estados Unidos y el Reino Unido, las intenciones se ven torpedeadas en el marco del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas por China y Rusia, miembros permanentes de este Consejo, esta situación se hizo visible el 12 de enero de 2007 (Mato, 2007). Aquí se comprueban los intereses geopolíticos que recaen sobre este país, intereses de tipo económico y comercial de parte de China, India, los miembros de ASEAN, Estados Unidos y la Unión Europea (Campos, 2007), que tienen su asidero desde la caída de la URSS y la recomposición geopolítica de la región del sudeste asiático.

En simultánea a los intereses de Estados extranjeros, la sociedad birmana busca afanosamente un proceso de transición. En 2007 la población se levantó en contra de las decisiones adoptadas por el gobierno con respecto a los precios de combustibles y productos alimenticios; esta revolución fue liderada por los monjes budistas y apoyada por la población, de manera tímida por el temor a la represión militar, teniendo en cuenta el récord histórico. Lo que inició como protestas aisladas se vio abocado a una protesta generalizada que clamaba por un gobierno democrático, estas protestas tuvieron un rasgo diferente con respecto a las

acaecidas a finales de la década de los ochenta, por el seguimiento de actores internacionales. La Junta Militar logró encontrar apoyo en Asia por su importancia energética; de este modo el problema de la transición democrática dejó de ser de dinámica interna para ser un juego de poderes de la dinámica internacional, hasta el punto en que la presión de los países occidentales llevó a una reivindicación de la democracia y del respeto de los derechos civiles (Campos, 2007).

En 2008 la Junta Militar proclamó una nueva constitución y se establecieron condiciones para una apertura democrática, en marzo de 2010 se proclamaron leyes electorales y en noviembre de 2010 se liberó a Aung San Suu Kyi de su detención domiciliaria⁵. Sin embargo, la apertura democrática no fue de profundidad, formalmente la élite militar que gobierna al país dio un giro a la democracia, pero prohibió los partidos políticos que tuvieran en sus filas personas que hubieran estado encarceladas, lo que cerraba el paso a la Liga Nacional para la Democracia⁶, y permitió que el “Union Solidarity and Development Party garnering over 70 percent of the seats” (CIA: World Factbook, Burma, 2010), un partido que da continuidad a la política de la dictadura militar que ha gobernado el país durante las últimas décadas.

⁵ Ampliar en: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-aung-san-suu-kyi-recupera-libertad-20101113204511.html> (Consultada el 1 de febrero de 2010).

⁶ Ampliar en: <http://birmania-libre.blogspot.com/2010/08/la-nld-hace-oficial-su-boicot-las.html> (Consultada el 1 de febrero de 2010).

LA ADAPTACIÓN DE LO TRADICIONAL EN LAS NUEVAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES DESDE MEDIADOS DEL SIGLO XX

La consolidación del Estado anterior al siglo xx en Tailandia

“Thai” quiere decir libertad, por lo tanto Tailandia significa “tierra de la libertad”. Los tailandeses se enorgullecen de constituir el único país en el sudeste asiático que jamás ha sido colonia de las potencias europeas (Monroy, 1999, 259).

Para tener una idea clara de la consolidación del Estado anterior al siglo xx en Tailandia es necesario ver que los tailandeses actuales provienen de los descendientes de varios grupos étnicos originarios del sur de China y el norte de Vietnam, quienes han asimilado las diferencias culturales de pueblos vecinos. Así mismo, se puede apreciar que tanto étnica como lingüísticamente los thai han estrechado vínculos con pueblos de noreste de la India, del oeste y noreste de Vietnam, y del este, sur y centro de la península de Malasia, lo cual se refleja en manifestaciones culturales como la religión, la literatura y la danza (Hernández, 2001, 12).

La historia de Tailandia se ha visto reflejada en desarrollo regional, espontáneo, natural

y equilibrado, sobresaliendo las relaciones de poder frente a sus vecinos y la caracterización de la diplomacia hacia las potencias coloniales europeas. Durante los siglos x al xviii Tailandia se consolidó como un Estado enmarcado en un “espacio cultural, político y económico frente a los pueblos vecinos por medio de migraciones, comercio, interacción y luchas armadas” (Hernández, 2001, 14).

En el proceso de descolonización de los diferentes países del sudeste asiático se han podido apreciar estallidos de violencia donde el principal enemigo era aquel colonialismo perpetuado por potencias como Japón y las europeas (Crozier, 1967, 17-18). El reino de Siam⁷, actual Tailandia, fue amenazado por estas potencias coloniales europeas en el siglo xix y comienzos del siglo xx, pero sobrevivió como el único Estado del sudeste de Asia que escapó de ser colonizado (Crozier, 1967, 17-18). Posteriormente, fue ocupado por Japón durante la segunda guerra mundial y, así mismo, debía defenderse constantemente de Estados como Birmania y Vietnam.

El antiguo reino de Siam nació en el siglo xii, cuando los jefes tailandeses se sublevaron del dominio del poderoso imperio de Khmer⁸ en Sukhothai en 1238 e instituyeron el Reino Tailandés. Este reino dominó Tailandia durante Ramkhamhaeng. En este reinado

⁷ Siam era un reino situado en el centro del sudeste de Asia, que ocupaba la posición actual de Tailandia, Camboya y Laos. Según diversas fuentes extranjeras, la capital del Reino de Siam fue Ayutthaya desde el siglo xvi hasta el siglo xviii. Bangkok, la nueva capital, fue llamada posteriormente Siam. Entre el 24 y el 27 de junio del 1932, el gobierno de Siam cambió oficialmente el nombre del país a Tailandia (Wyatt, 2003, 16).

⁸ El imperio Khmer fue uno de los más poderosos del sudeste asiático, el cual alcanzó su apogeo en el siglo xii bajo Suryavarman II, quien edificó el complejo del templo de Angkor Wat. Sus ejércitos se ocupaban de territorios que iban

(1279-1298) Tailandia se extendió hacia el sur, hasta Nakhon Si Thammarat, al oeste, en lo que hoy es Myanmar, y al noreste, lo que es territorio de Laos (Hernández, 2001, 13). Dichos territorios fueron conquistados por la fuerza, se convirtieron en Estados vasallos a los cuales se les cobraba tributo basados en lazos de amistad o lealtades personales.

Sin embargo, Sukhothai no fue el único Estado thai del sureste de Asia en este periodo. A mediados del siglo XIII, en lo que hoy es el norte de Tailandia, el dirigente thai Mangrai conquistó la antigua capital del reino mon de Haripunjaya y estableció la nueva capital de Chiang Mai la cual fue fundada en 1296 (Hernández, 2001, 13). Para 1365 el Estado de Sukhothai fue sucedido por otro reino thai, el de Ayutthaya el cual, para principios del siglo XV, había absorbido Sukhothai y devastado el declinante Estado Khmer, este dominó el territorio hasta el siglo XVIII (Bianco, 2005, 269).

El reino Ayutthaya tuvo contacto con Occidente por medio de los portugueses que ingresaron en la zona en el siglo XVI. Ayutthaya dominó un área considerable, desde los Estados musulmanes en la península Malaya hasta los Estados del norte de Tailandia. Sin embargo, Birmania fue una amenaza constante y el rival más poderoso de los tailandeses durante el reino de Ayutthaya. En 1569 derrotaron al ejército de Ayutthaya, ocuparon la capital y

gobernaron durante quince años (de 1590 a 1605) (Hernández, 2001, 13), después de los cuales Ayutthayan recobró su independencia. De la misma forma, el conflicto con Myanmar persistió y a mediados del siglo XVIII los ejércitos birmanos capturaron de nuevo Ayutthaya, para 1767 atacaron y conquistaron la zona acabando con el linaje real de Ayutthaya (Monroy, 1999, 259)

Una nueva era en la historia de Tailandia comenzó con el ascenso de Taksin al poder. Con la caída del reino de Ayutthaya ante la invasión del ejército birmano, el general Taksin se declaró rey en 1769. Taksin fue un comandante de alta capacidad y carisma que incitó la retirada de los birmanos y restableció el poder político de los thai, con capital en Thon Buri. Del mismo modo, restituyó las relaciones comerciales de Siam con China y llevó a los comerciantes y artesanos chinos a aprovechar las ventajas y oportunidades de la nueva capital al otro lado del río Chao Phraya, al ser una zona más segura y con mayor acceso (Hernández, 2001, 14).

Al recobrar el control de la región Taksin recuperó los territorios parte del imperio Ayutthayan, y amplió el control sobre nuevas áreas: parte de lo que hoy es el noreste de Camboya, y avanzó sobre el río Mekong hasta lo que hoy es Vientiane, en la parte norte de la península de Malasia (Hernández, 2001, 15).

desde el oeste hasta al norte de Tailandia y de Vietnam. La fuerza del imperio Khmer estaba basada en un sistema bien desarrollado de irrigación del cultivo de arroz y en una burocracia elaborada que ejercía control sobre la mano de obra Khmer. El Imperio se derrumbó a finales de los siglos XIII y XIV cuando la inestabilidad interna causada por el ascenso de gobernantes débiles dejó a Khmer expuesta a los ataques de sus vecinos. Así mismo, empeoró cuando el budismo comenzó a debilitar la jerarquía del Estado que estaba fundamentado en el hinduismo. Para el siglo XV, los Khmer no pudieron seguir defendiendo su capital en Angkor y empezó el periodo de declive político y social (Hoare, 2004).

Ya para 1782 Taksin fue destronado y sucedido por quien fuera su comandante militar, Chao Phraya (Gran Señor) Chakri, quien lo mandó a ejecutar y lo sucedió como Rama I, el primer rey de la dinastía Chakri, la cual permanece hoy en el trono. El mismo año, Rama I fundó la nueva capital en Bangkok. Birmania fue derrotada finalmente en 1790 y obligada a retirarse de Siam (Monroy, 1999, 259).

La dinastía Chakri fue la encargada de restaurar la herencia cultural de Ayutthaya, con la construcción de nuevos templos y palacios siguiendo el mismo estilo del anterior reinado. Por su parte, “Rama I restableció los rituales de la corte, emitió leyes y códigos y reeditó los textos budistas; apoyó la recuperación de la Sangha (sistema monástico budista) e incorporó a eruditos y monjes budistas en posiciones directivas de su gobierno” (Hernández, 2001, 13).

Los herederos de la dinastía Chakri vivían constantemente con la intimidación del colonialismo europeo. El siglo XIX se destacó por las constantes presiones de las potencias europeas sobre Siam para obtener ventajas y concesiones políticas, económicas, comerciales y territoriales, como sucedía en el resto del mundo. En 1824, cuando Gran Bretaña le declaró la guerra a Myanmar, Rama III temió que esto también le pasara a su reino. En esta situación se firmó el tratado Burney de 1826 (Díaz, 2001, 27), que establecía las condiciones para conducir las relaciones comerciales entre los dos países,

esto gracias a la victoria británica en la vecina Birmania en ese mismo año.

Puede afirmarse que las demandas de comercio y la apertura de representaciones diplomáticas en Siam se aceleraron con la penetración de Gran Bretaña sobre Myanmar y Malasia (Díaz, 2001, 28). En 1855 sir John Bowrin fue enviado a Siam como emisario personal de la reina Victoria para presionar a Tailandia y poner fin a toda restricción comercial, así como para asegurar los derechos de establecer un consulado británico en Bangkok.

En este contexto Siam entabló acercamientos con Estados Unidos, bajo la potestad del reinado de Rama IV⁹. Es aquí cuando se crearon más acercamientos con las potencias occidentales y Tailandia se vio forzada a firmar tratados similares con otras potencias europeas y con Estados Unidos, las cuales demandaron concesiones parecidas a las de Inglaterra, lo cual muestra claramente cómo a partir del uso de la diplomacia, y con una serie de reformas modernizadoras, Siam fue el único país del sudeste asiático que evitó el poderío directo de los países colonizadores europeos. Ello se refleja en la adopción del nuevo nombre de *Prathet Thai*—Tailandia: nación libre, en mayo de 1949 (Monroy, 1999, 259-260).

Estos tratados no convertían a Tailandia en una colonia, sin embargo, debe resaltarse que sí implicaron una seria disminución en su soberanía y su independencia (Hernández, 2001, 10). En 1909 Siam e Inglaterra firmaron

⁹ Es el gobernante más conocido en Occidente, fue un hombre preocupado por la transformación de su país que introdujo nuevas e importantes ideas en el terreno de la educación, las artes y la ciencia. No obstante, fue conocido en Occidente como déspota, bárbaro e inculto.

un tratado donde se establecen las fronteras con Malasia británica, y donde se aseguró que las provincias Patán, Yala, Narathiwat y Satun quedaban bajo dominio tailandés. Posteriormente se crearon tratados con Francia para fijar las fronteras con Laos y Camboya, territorios vasallos reclamados anteriormente por el reino de Siam (Monroy, 1999, 259-260). Es en este momento cuando los siameses escaparon del dominio imperial de Occidente enfrentando a los ingleses contra los franceses, por ello Tailandia se halla a sí misma libre de complejos anticolonialistas como de revoluciones de tendencias izquierdistas, con una tradición de servilismo y desigualdad que continúan en el imaginario de la sociedad siamés (Crozier, 1967, 18).

Es posible afirmar que gracias a las estrategias diplomáticas del rey Mongkut y su hijo, el rey Chulalongkorn en el siglo XIX, Tailandia escapó de la ocupación de Occidente bajo una administración colonial. Como consecuencia de ello, Siam se excluyó de soportar bajo las potencias europeas la imposición de instituciones occidentales, sufrir una lucha por su independencia y formar partidos políticos o movimientos de masas nacionalistas. En Tailandia continuaron y aún siguen en cierta forma trabajando sus instituciones tradicionales: la monarquía, los clérigos budistas y las burocracias civiles y militares (Díaz, 2001, 26).

“El rey Mongkut dudaba que la democracia occidental funcionara en una cultura como la del Siam” (Díaz, 2001, 27). Mongkut temía que los pobladores del Siam originarios de China tomaran el control en el momento en que se creara un nuevo sistema político y que los siameses fueran incapaces de adaptarse

al pensamiento occidental y a sus instituciones (Díaz, 2001, 27).

Su forma habitual de cambios de gobierno proviene del golpe de Estado siamés, una revolución sin derramamiento de sangre en 1932, la cual transformó el gobierno de Tailandia de una monarquía absoluta a una monarquía constitucional bajo el reinado Prajadhipik, donde finalmente gobernó el niño-rey Ananda, cuyo primer ministro fue Phraya Phahan (Crozier, 1967, 18). Con este cambio de sistema político aquellos que llegaron al poder instituyeron lo que pocos llamarían una democracia, pues el poder se distribuía únicamente entre pocos (Díaz, 2001, 27). Por otro lado, puede apreciarse que brindaron la posibilidad de una educación masiva y de salud pública (Díaz, 2001, 28).

La incursión de Tailandia en la arena política mundial se manifestó con su participación en las dos guerras mundiales: en la primera se involucró a favor de los aliados y en la segunda se convirtió en aliado de Japón bajo el reino de Ananda Mahidol –Rama VII–. Tras la derrota de los japoneses y el fin de la guerra, Tailandia se realineó convirtiéndose en aliado de Estados Unidos, Inglaterra y Francia. Sin embargo, fue neutral en el conflicto entre Japón y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, y posteriormente favorable con la URSS en contra de Alemania (Monroy, 1999, 261).

Desde el inicio de la Guerra Fría y hasta los años ochenta Tailandia permaneció como un país políticamente inestable. Durante este periodo se produjo una sucesión de cambios de gobierno a consecuencia de golpes de Estado donde los militares han tenido un papel muy activo en la política del país, y ha visto pasar 16

constituciones distintas para definir las características de su sistema político. Por su parte, la población intentó restar poder político a los militares y ello provocó inestabilidad durante varios años, por lo cual los golpes militares se volverían una constante como una forma de enfrentamiento entre las distintas facciones militares (la mayoría sin sangre). El país se configuró finalmente, a partir del último golpe militar en 1991, como una democracia participativa moderna (Monroy, 1999, 261).

El papel de la religión en la consolidación del Estado en Tailandia

El budismo en Tailandia jugó un papel de suma importancia en la consolidación del Estado previo al siglo xx. El budismo Theraváda, una de sus formas más ortodoxas, es omnipresente en Tailandia. Conforme a esta escuela budista, el individuo puede alcanzar el nirvana y el estado puro, la reencarnación, o el paso a una vida mejor, sin la ayuda de santos o gurús. El budismo ha ejercido una influencia predominante en la formación del Estado y del carácter tailandés, así como en su vida política, social y cultural. Este tipo de budismo sostiene la creencia de que todos los acontecimientos están previamente determinados y no merece la pena intentar cambiarlos, lo cual puede ser una variable importante a la hora de entender la indiferencia de la población siamesa ante algunos hechos positivos o negativos en la creación y el transcurrir histórico del Estado siamés (Monroy, 1999, 266).

El budismo apareció en Tailandia desde el siglo III a. C., cuando el emperador Asoka (267-227) de la India despachó misioneros al

sudeste de Asia a propagar la fe que recientemente había establecido en su reino (Hernández, 2001, 15). La mayoría de los budistas tailandeses son de la escuela Theraváda, algunos profesan el budismo Mahayana u otras religiones, como el hinduismo, el cristianismo, el taoísmo, el animismo o el islamismo (Hernández, 2001, 14).

El budismo es la religión oficial de Tailandia. El rey, de acuerdo con la constitución y la tradición, es budista, e incluso el budismo está representado en la bandera nacional por dos líneas blancas. No obstante, en la actualidad la ley en Tailandia no es budista, sino en gran medida secular. En términos populares, al rey se le considera defensor de las religiones que profesan las diversas comunidades, situación que refuerza la libertad y la tolerancia hacia toda práctica religiosa. El budismo se asocia también con el respeto y la veneración hacia la monarquía, la cual históricamente ha apoyado a su estructura jerárquica (Sangha). Esto es correspondido por los monjes con la legitimación de la realeza. La religión continúa siendo muy importante en el estilo de vida de la población, por ejemplo, en la actualidad los monjes budistas han comenzado a involucrarse en asuntos ambientales y sociales (Hernández, 2001, 15).

El Estado tailandés en la actualidad

En este momento Tailandia es un reino constituido por una monarquía constitucional desde la Carta de 1997 y se compone de un sistema político con poderes del Estado separados, en el que la figura del monarca encarna al jefe de Estado con la principal función de representar y de defender el budismo, y como

jefe de las fuerzas armadas y defensor de todas las religiones. Paralelamente existe la figura del primer ministro y la otra parte del Ejecutivo conformado por 26 miembros, quienes rinden cuentas ante la Asamblea Nacional (CIA: World Factbook, Thailand, 2010).

Con esta nueva constitución se especifica que el rey mantiene la soberanía de la nación, pero en el país se ejercen los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Si bien el rey es la figura principal del país, su función política esencial consiste en apoyar al primer ministro, y su posición en ello es bastante dócil. De igual forma, el rey sigue jugando un papel de influencia estabilizadora, pues su figura es la más reverenciada en Tailandia. Así, el actual rey Bhumibol Adulyadej ha visto pasar a los distintos gabinetes sin involucrarse aparentemente en los asuntos políticos, aunque su apoyo al régimen en el poder es indispensable para su sobrevivencia (Díaz, 2001, 27).

Lo anterior le permite un manejo amplio al primer ministro y a los militares que han estado en el poder en más de dos terceras partes de alrededor de cuarenta gabinetes existentes desde 1932. Mientras tanto los civiles, con una menor pero creciente preponderancia en la política tailandesa, han tenido que luchar en un escenario sin partidos políticos fuertes y de grupos de presión políticos o económicos que protegen sus intereses (Díaz, 2001, 28).

El poder legislativo recae en la Asamblea Nacional de Tailandia estructurada bajo un sistema bicameral que se compone por *Sapha Phuthaen Ratsadon* –Cámara Baja– con 500 escaños y por *Wuthisapha* –Senado– con 200 escaños. Los miembros de ambas cámaras son elegidos por sufragio universal. Por otro lado

está el poder judicial en manos del *Sandika* –Tribunal Supremo–, y en el que los jueces son designados por el monarca (CIA: World Factbook, Thailand, 2010).

La creación del Estado en Siam se dio por un conjunto de valores, conductas y modos de ser enraizados en la historia del pueblo thai (Díaz, 2001, 28). Desde los principios del nacimiento del reino los tailandeses fueron delimitando su espacio político y económico frente a otros pueblos de la región. La incorporación forzosa de Tailandia a la economía y a la política mundial la han mantenido en una situación de dependencia frente a los países hegemónicos pese a no contar con un pasado colonial.

Es posible afirmar que este país constituye un caso típico de un imperio regional (Hernández, 2001, 18) convertido en un enclave geoestratégico de las potencias occidentales, dado que no pudieron imponerse como sí lo hicieron en el resto de la región.

Surgimiento de estructuras institucionales burocráticas soportadas sobre las relaciones tradicionales de poder

Como se mencionó, actualmente Tailandia es una monarquía constitucional. El monarca es el jefe de Estado, mientras que el primer ministro es elegido desde el parlamento. Hasta aquí se presenta como similar a una monarquía parlamentaria europea. No obstante, la compra de votos, la preponderancia del jefe de Estado y las interacciones de los líderes territoriales presentan en Tailandia un panorama más complejo y diferente al del modelo teórico ideal de la democracia. En esta pequeña sección dedi-

caremos un espacio a presentar los orígenes de este sistema y las razones por las que se puede pensar en una democracia con anterioridad a la reforma constitucional de 1997 y a pesar de la corrupción rampante entre 1932-1997. La hipótesis central es que en Tailandia, incluso bajo la monarquía absoluta, existía un fundamento de la participación que se mantendrá hasta hoy.

Las prácticas en la Tailandia posterior a los años ochenta son mucho más complejas que la mera comparación paradigmática de lo concreto. Las elecciones basadas en los lazos tradicionales de líder-villa se han extrapolado hacia la forma patrón-cliente (Ockey, 2004), pero en ningún caso deja de existir una fuerte participación de la población en el sistema político. El reto es comprender cómo funciona esta participación en Tailandia a pesar de que constantemente se vean violadas las garantías democráticas clásicas; si bien existe la elección de ciertos cargos públicos y se ha plasmado por escrito la noción de un Estado social de derecho, debe recalarse que la forma de democracia es altamente clientelizada.

Inicialmente y casi hasta 1932 el monarca tenía poder absoluto en la teoría, es decir, que en principio tenía un poder ilimitado: “El rey no es solo *phrachao phaendin* (señor de la tierra), él es también *chao chiwit* (señor de la vida)” (Ockey, 2004, 1). Su palabra era considerada como fundadora de ley, al tiempo que era –y todavía es– el depositario de la moralidad del reino, a tal punto que en sí se expresan tres figuras diferentes: por una parte el idealista benevolente, el liderazgo paternal y por último la dependencia legitimadora.

Esta caracterización general implicaría la negación de la república descrita por Montesquieu, corrompería la idea de la democracia como gobierno de los muchos y en la que se respetan los derechos de las minorías, puesto que el poder absolutamente concentrado es su antítesis, mientras que se mantiene la noción de una religión más importante que otras, implicando la violación del Estado laico liberal: el budismo prima, puesto que debe ser protegido por el rey, por la cabeza del Estado mismo. Sin embargo, el problema de esta interpretación es que este monarca no poseía, *de facto*, estas capacidades ilimitadas.

Ockey (2004) sostiene que esa manera particular de participación en Tailandia obedece a la forma histórica y cultural de relacionamiento político tradicional, es decir, que los fundamentos de una democracia participativa en dicho país no se soportaban sobre las condiciones modernas de educación, deliberación y desconcentración-control del poder, sino que lo hacen sobre aquellas instituciones que también servían para el sostenimiento de la monarquía. En particular, se rescatan aquí dos formas de participación que parten de las dos características de líderes imperantes: los *nakleng* y los *phudi*.

Los primeros también son conocidos como “líderes bandidos” y su función tradicional era la de guardar la seguridad de los pueblos (Ockey, 2004, 5). Al expandir el concepto a nivel nacional, los *nakleng* eran aquellos que tenían un fuerte carácter (en ocasiones solían ser jóvenes), su liderazgo tradicional se sostenía en la lealtad y el carisma en las sociedades. Suele ser reconocido como el hombre fuera de la ley,

que la protege, aquel que puede ejercer la violencia para proteger los espacios sin violencia.

Esta figura no se quedó en el pasado en Siam. Por el contrario, mostró una clara capacidad de transformación y adaptación en las esferas de los cambios hacia el Estado constitucional moderno en Tailandia. Lo nuevo y moderno no reemplazó lo viejo y tradicional, sino que lo modificó para formar híbridos políticos no paradigmáticos. Actualmente, el *nakleng* se relaciona con la figura del gobernante tailandés de los cincuenta, que utiliza sus relaciones territoriales y las clientelas para acceder a las posiciones de poder, al tiempo que su ejercicio se basa en las lealtades con las clientelas y en una visión estatal más estructurada en las burocracias rígidas y en las fuerzas militares, que en los organismos de representación (Ockey, 2004).

Si bien esta forma de gobernar y de estructurar las relaciones de poder basadas en los territorios y las clientelas fue inicialmente planteada por el gobierno de Sarit en los años cincuenta (Ockey, 2004), las nuevas tendencias no persiguen cerrar el parlamento como aquel, pero sí disminuir su poder y fundarlo en el Ejecutivo central y los gobiernos territoriales.

Por su parte, la figura del *phudi* tiene su legado en los líderes conocidos como *phuyaiban*, que eran elegidos por su edad, que representaría la sabiduría adquirida mediante la experiencia y la interiorización de las costumbres locales (Ockey, 2004, 4-5). De esta forma, los *phudi* se fundamentan en la imagen de líderes virtuosos. Esta figura se consolida durante la monarquía de Bhumibol desde finales de los años setenta y principios de los ochenta, en la que se da una profesionalización de algunas

élites de gobierno (Gobierno de Tailandia, 1979, 117-118 y 132-137).

En lo que concierne a la participación del pueblo, se puede mostrar que ambas figuras de líderes permiten alguna posibilidad para ello, al tiempo que también ambas contienen elementos paternalistas importantes; la primera implicaría un elemento de modernidad política, mientras que la segunda no. En el caso de la nueva clase de líderes *nakleng*, se ha mostrado que son abiertos a la participación con el objetivo de escuchar las demandas sociales básicas, para mantener sus posiciones de poder (Ockey, 2004, 15). Esto es así porque si bien su gobierno se soporta en clientelas, la posibilidad de adquirirlas requiere de votantes convencidos y, a su vez, necesita de esfuerzos parcializados regionales de desarrollo (es el retorno al símbolo de la generosidad y la legitimidad carismática antes mencionada).

Por su parte, los *phudi*, tradicionalmente más enfocados en la representación ilustrada de las masas que no lo son, han tendido a dejar parcialmente de lado la participación. Esto es así porque estas generaciones de líderes, en la mayoría de las ocasiones, provienen de universidades en el exterior y se consideran como élites de tecnócratas que conocen mejor las necesidades poblacionales que ellos mismos. Sin embargo, el régimen político parlamentario y electoral impele a estos líderes a crear compromisos con los miembros parlamentarios y, al tiempo, fortalecer sus respectivos partidos mediante la disposición a escuchar las demandas de las “masas” (esta denominación obedece a su tradicional desprecio por el populismo) (Ockey, 2004, 16).

Estos argumentos muestran que el cambio de la monarquía absoluta a la monarquía constitucional en 1932, y luego hacia la monarquía parlamentaria en 1997 y 2007 (posterior al golpe de Estado en 2006), siempre ha tenido una doble dimensión de difícil comprensión para el paradigma del Estado liberal-democrático moderno: se funda sobre elementos tradicionales, sobre las costumbres políticas dominantes bajo los regímenes anteriores y que siempre guardan relación con los liderazgos tradicionales, mientras que cada cambio incorpora elementos novedosos de reforma en los que se intentan fortalecer los partidos políticos, abrir el espectro a nuevos actores, romper con el clientelismo. Estas dos dinámicas implican adaptaciones tanto a una noción de democracia menos clientelizada, como a las culturas propias de las regiones.

CONCLUSIONES

Se ha argumentado que los estudios de área no son una herramienta analítica adecuada para comprender los procesos de conformación del Estado en la segunda mitad del siglo xx, puesto que dicha perspectiva tiene dos problemas esenciales: homogeneiza las historias de los países basándose en dinámicas internacionales comunes, y hace uso de conceptos y teorías con pretensiones universalistas. En este sentido se considera que ni es adecuado hablar de una única historia general de descolonización y surgimiento de Estados en la región, ni que esta construcción de Estados tuvo las características del paradigma teórico del Estado-nación moderno.

Si bien es cierto que los cambios políticos han implicado avances en los procesos de construcción de Estados, no se puede hablar de unidades nacionales bien consolidadas, ni de monopolios legítimos de la fuerza de los Estados o incluso de la existencia de burocracias modernas que reemplazan las prácticas políticas tradicionales, es decir, no se puede hablar de la existencia de paradigmas de Estado-nación moderno. Lo que en realidad surgió fue muy diferente a la idea de procesos únicos y universales de construcciones de Estado: surgieron híbridos entre lo tradicional y lo moderno, entre lo nacional y lo plurinacional —haciendo uso de la violencia estatal para unificar y asimilar, y de la violencia guerrillera y separatista para defender las diferencias nacionales—, con Estados de vieja data y otros más recientes según las diferentes temporalidades en que avanzó la soberanía y según los procesos de colonización-descolonización.

La variedad de procesos de formación de Estado en la región enriquece el análisis de los procesos de transición política, a la vez que el estudio detallado de los procesos internos y la influencia de las potencias internacionales han configurado Estados híbridos en el sudeste asiático. No se desconocen elementos modernos en cada uno de esos Estados, pero no se puede generalizar sobre su naturaleza y su marco de acción.

BIBLIOGRAFÍA

Agoncillo, Teodoro, 1975. *A short story of The Philippines*, New York, The New American Library, Mentor Books.

- Amnistía Internacional, 1990. *Myanmar, un país cerrado*. Amnistía Internacional.
- Artaza, Manuel, 1999. "Filipinas y la herencia del gobierno colonial español: la tradición autoritaria de la presidencia filipina", en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 1, núm. 1, Universidad de Santiago de Compostela.
- Bianco, Lucien, 2005. *Asia contemporánea*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Call, Charles y Wyeth, Vanessa, 2008. *Building states to build peace*. London, Lynne Rienner Publishers.
- Campos Palarea, Rubén, 2007. La revolución azafrán en Birmania: claves geopolíticas para una posible transición (ARI), Real Instituto El Cano, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/asia-pacifico/ari118-2007 (Consultada el 15 de enero de 2011).
- Carment, Rajat, 2003. "Secessionist Ethnic Conflict in South and Southeast Asia: A Comparative Perspective", en Ganguly y Macduff, *Ethnic conflict and secessionism in South and Southeast Asia*, Nueva Delhi, Sage Publications, pp. 24-58.
- CIA. The World Factbook. Burma, en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bm.html> (Consultada el 20 de septiembre de 2010).
- CIA. The World Factbook. Philipines, en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rp.html> (Consultada el 20 de septiembre de 2010).
- CIA. The World Factbook. Thailand, en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/th.html> (Consultada el 20 de septiembre de 2010).
- Crozier, Briam, 1967. *El turbulento sudeste asiático*. México, Organización Editorial Navarro.
- Díaz Pérez, Wendy, 2001. "El sistema político de Tailandia. ¿Democracia a golpes?", en *México y la Cuenca del Pacífico*, Universidad de Guadalajara, vol. 4, núm. 12 / enero-abril de 2001.
- Fajardo Vallejo, Lina María, 2007. "El sudeste asiático: estructura y cambio de sus relaciones internacionales", en http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-6641218/El-sudeste-asiatico-estructura-y.html (Consultada el 25 de septiembre de 2010).
- Freeman, D., 2003. *The Straits of Malacca: Gateway or Gauntlet?* Canadá, Mc Gill's University Press.
- Ganguly, Rajat, 2003. "Introduction: The Challenge of Ethnic insurgency and Secession in South and Southeast Asia", en Ganguly y Macduff, *Ethnic conflict and secessionism in South and Southeast Asia*, Nueva Delhi, Sage Publications, pp. 9-22.
- Ganguly, Rajat e Ian Macduff, 2003. *Ethnic conflict and secessionism in South and Southeast Asia*, Nueva Delhi, Sage Publications.
- García, Antonio, 2000. "Formación de las Indias Orientales españolas. Filipinas en el siglo xvi", en Cabrero, Leoncio, *Historia General de las Filipinas*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica.
- Gobierno de Tailandia, 1979. *Thailand into the 80's*, Bangkok: Office of the Prime Minister, Kingdom of Thailand.
- Hernández Hernández, Roberto, 2001. "Tailandia: su gente, historia y cultura", en *México y la Cuenca del Pacífico*. Universidad de Guadalajara, vol. 4, núm. 12 / enero-abril.
- Hoare, Timothy, 2004. *Thailand a Global Studies Handbook*. ABC-Clío. Oxford, 2004, en <http://users.skynet.be/fa483069/Thailand%20A%20Global%20Studies%20Handbook.pdf> (Consultada el 20 de septiembre de 2010).
- Hobsbawm, Eric, 1994. *Historia siglo XX*, Barcelona, Crítica.

- Islam, Syed Serajul, 2003. "Ethno-communal Conflict in the Philippines: The Case of Mindanao-Sulu Region", en Ganguly y Macduff, *Ethnic conflict and secessionism in South and Southeast Asia*, Nueva Delhi, Sage Publications, pp. 195-224.
- Mariñas Otero, L., 1973. *Revista de Política Internacional*, en http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/13/RPI_129_033.pdf (Consultada el 20 de septiembre de 2010).
- Martin, Ian, 2001. *Self-Determination in East Timor: the United Nations, the ballot, and the international intervention*. International Peace Academy occasional paper series, London, Lynne Rienner Publishers.
- Mato Bouzas, Antía, 2007. *La política India hacia Myanmar: la importancia de las relaciones de vecindad en Asia Meridional*, Real Instituto El Cano en, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/asia-pacifico/ari+49-2007 (Consultada el 15 de enero de 2010).
- Monroy, Juan Antonio, 1999. *Obras completas: Alfajoras y caminos*, Barcelona, Editorial Clei.
- Ockey, James, 2004. *Making Democracy: Leadership, Class, Gender, and Political Participation in Thailand*, Honolulu, University of Hawai'i Press.
- Rodríguez, Inmaculada, 2000. "La centuria desconocida: el siglo xvii", en Cabrero, Leoncio, *Historia General de las Filipinas*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica.
- Robledo Padilla, Ramón, 2001. "La cultura en las nuevas relaciones internacionales de Tailandia", en *México y la Cuenca del Pacífico*, Universidad de Guadalajara, vol. 4, núm. 12 / enero-abril.
- Rolls, Mark, 2003. "Indonesia's East Timor Experience", en Ganguly y Macduff, *Ethnic conflict and secessionism in South and Southeast Asia*, Nueva Delhi, Sage Publications, pp. 166-194.
- Rubíolo, María Florencia, 2005. *Asociación de Naciones del Sudeste Asiático: Construcción de una identidad común*. San Salvador, Universidad de El Salvador.
- Skidmore, Monique y Wilson, Trevor (Eds.), 2007. *Myanmar: the state, community and the environment*, Australian National University y Asia Pacific Press, en http://epress.anu.edu.au/myanmar/pdf/whole_book.pdf (Consultada el 20 de septiembre de 2010).
- Smith, M. G. y Dee, Moreen, 2003. *Peacekeeping in East Timor: the path to independence*. London, Lynne Rienner Publishers.
- Urgell, J. 2007. *Papeles de cuestiones internacionales*, en <http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/articulos/07articulo056.pdf> (Consultada el 20 de septiembre de 2010).
- Vela, Bernardo, 2010. *Contribución al debate sobre la formación del Estado colombiano en el siglo XIX*. Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia.
- Wyatt, David, 2003. *Thailand: A short History*. New Haven, Yale University Press.

ANEXOS

Anexo 1. Ubicación geográfica del sudeste asiático



Fuente: CIA, World Fact Book.

Anexo 2. Descripción de países del sudeste asiático

Características de la región							
País	Población	PIB per Cápita US\$ (2009)	Área (km²)	Religión	Lenguaje	Independencia	Tipo de gobierno
Brunei	400.000	36.500	5.765	Islam	Malayo	1984 (Inglaterra)	Monarquía islámica
Birmania	50.000.000	500	676.500	Budismo	Birmano	1948 (Inglaterra)	Dictadura militar
Camboya	14.800.000	800	181.035	Budismo	Camboyano (Khmer)	1953 (Francia)	Monarquía constitu- cional
Timor Oriental	1.134.000	500	14.875	Católico	Tetum y Portugués	1975 (Portugal)	República parlamentaria
Indonesia	230.000.000	2.200	1.904.500	Islam (mayoría)	Indonesio	1949 (Holanda)	República unitaria presidencial
Laos	6.320.000	900	236.500	Budismo, Cristianismo	Lao	1949 (Francia)	República socialista
Malasia	27.000.000	14.900	329.850	Islam, Budismo	Bahasa	1957 (Inglaterra)	Monarquía / Democracia parlamentaria
Filipinas	92.000.000	1.750	299.800	Cristianismo	Filipino	1946 (USA)	República unitaria presidencial
Singapur	4.700.000	35.500	710	Budismo, Islam	Inglés, Malayo	1965 (Malasia)	República parlamentaria
Tailandia	67.800.000	3.900	513.120	Budismo	Thai	No colonizado	Democracia parlamentaria
Vietnam	89.000.000	1.100	331.210	Budismo	Vietnamita	1945 (Francia)	República socialista

Fuente: CIA, World Fact Book.

IV

ÁFRICA

**Crisis en Costa de Marfil: antecedentes
internos e implicaciones internacionales**
Florent Frasson-Quenoz

**La República Democrática del Congo y la
misión de paz de las Naciones Unidas**
Wilfredo Robayo

Crisis en Costa de Marfil:

antecedentes internos e implicaciones internacionales

Florent Frasson-Quenoz

Investigador del Centro de Estudios y Proyectos Especiales

Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: florent.frasson@uexternado.edu.co

El 11 de abril de 2011, la crisis poselectoral iniciada en noviembre 2010 en Cote d'Ivoire/ Costa de Marfil terminó de manera dramática con la captura del presidente del país por más de diez años, Laurent Gbagbo, en su residencia privada en el barrio Cocody al norte de la ciudad de Abiyán¹.

Esta crisis poselectoral había empezado el 28 de noviembre 2010 después de la segunda ronda de elección presidencial más costosa de la historia del país –y, sin lugar a dudas, la más cara de la historia del continente africano²–, en la cual Laurent Gbagbo se enfrentó a Alassane Dramane Ouattara (ADO)³. Después de varios meses de negociaciones infructuosas

entre las partes en conflicto, una operación militar liderada por las Forces Republicaines de Costa de Marfil (Fuerzas Republicanas de Costa de Marfil), fuerza militar oficial del poder presidencial reconocido por la comunidad internacional pudo, tras diez días de combates en todo el país, poner fin a esta crisis (International Crisis Group, 2011, 3). Sin embargo, no es posible explicar toda la importancia de este evento mirando solamente los últimos meses de la vida política del país.

Trataremos de describir de manera sintética el proceso que llevó a la formación del nudo gordiano político que solo pudo ser deshecho por la violencia. Abordaremos, entonces, el

¹ *Le Monde*, “Côte d'Ivoire: le récit de la journée de lundi”, 11 de abril de 2011, en: http://www.lemonde.fr/afrique/article/2011/04/11/cote-d-ivoire-combats-a-l-arme-lourde-a-abidjan_1505719_3212.html

² Las elecciones costaron 52,4 euros por elector, alrededor de 300 millones de euros para que 5.725.720 electores pudieran votar. *France24*, “L'élection la plus chère d'Afrique, mais des agents de recensement toujours impayés”, 2 de noviembre de 2010, en <http://observers.france24.com/fr/content/20101102-manifestation-agents-commission-electorale-independante-elections-cote-ivoire>. Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne, Cote d'Ivoire: Rapport Final election présidentielle 31 octobre-28 novembre 2010, Union Européenne, en http://www.eueom.eu/files/pressreleases/english/rapport-final-25012011_fr.pdf

³ En Costa de Marfil, varios hombres políticos son designados por la misma población marfileña gracias a sus credenciales.

nuevo escenario político interno e internacional y terminaremos con unas reflexiones sobre las implicaciones internacionales de esta crisis política.

VEINTE AÑOS DE CRISIS POLÍTICA TRAS LA MUERTE DEL ARQUITECTO DEL SISTEMA POLÍTICO DE COSTA DE MARFIL

Si la intervención armada de los partidistas de Alassane Dramane Ouattara apoyados por la comunidad internacional⁴—Francia en particular— permitió ponerle fin a la crisis poselectoral (del 28 de noviembre 2010 al 11 de abril 2011) no podemos decir que la crisis política iniciada después de la muerte de Felix Houphouët-Boigny (1993), primer presidente y arquitecto del sistema político, social y económico de Costa de Marfil, se acabó con esta intervención.

La figura del dirigente Felix Houphouët-Boigny es primordial para entender la situación actual. El “viejo”—como lo llamaban los marfileños—había sido el arquitecto⁵ de la esta-

bilidad del país después de la independencia en agosto de 1960, hasta su muerte en diciembre de 1993. En términos estrictamente políticos, Felix Houphouët-Boigny fue el artífice de un sistema dual que mezclaba las concepciones tradicionales *akan*⁶ del ejercicio del poder⁷ y el ejercicio democrático *jacobin*⁸ de la democracia francesa:

bajo las formas y las nomenclaturas de un derecho y de una administración francesa, funcionaba un sistema de poder esencialmente africano, una democracia original más bien violenta, al menos hasta 1980, y que, una vez la “palabre” terminada y el acuerdo obtenido, no toleraba muy bien los contestatarios de última hora (David, 2009, 41).

Es dentro de este marco que se desarrolló una vida política controlada por un partido único (PDCI-RDA)⁹, que debía permitir el diálogo del poder con todos, sin poner en peligro la unidad del país. Esta mezcla de prácticas de gobierno tuvo un efecto sobre la *gouvernementalité*¹⁰ mar-

⁴ s/RES/1975 (2011), en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1975%20%282011%29>

⁵ Entrevista con Francis Akindés, profesor de sociología en la Universidad de Buake, Côte d'Ivoire.

⁶ Los akan son una agrupación de personas que habitan el sur de Ghana, el este de Costa de Marfil y partes de Togo. Sus idiomas son de la rama de las lenguas kwa del dialecto niger-congo.

⁷ En un marco delimitado por los conceptos de realeza y de parentesco, véase Wiredu (2009, 239, 172).

⁸ El jacobinismo es una doctrina política de la Revolución francesa que quiere organizar el poder de manera administrativa y centralizada. En esta concepción, el poder debe ser ejercido por una pequeña élite de tecnócratas cuya competencia se ejerce en todos los niveles geográficos y en todos los aspectos de la vida social con el objetivo de uniformizar la sociedad.

⁹ Parti Démocratique de la Côte d'Ivoire (Partido Democrático de Côte d'Ivoire) afiliado al Rassemblement Démocratique Africain (Agrupación Democrática Africana).

¹⁰ La *gouvernementalité*, para Michel Foucault, se define como un modo específico del ejercicio del poder basado en las prácticas y la cultura de los grupos de individuos que rige (Foucault, 1994, 635-657).

F. Houphouët-Boigny declaró en 1960: “Mi única voluntad, hacer de nuestra república un Estado moderno”, citado por Hamon (1961, 24).

fileña, para usar el término foucaltiano. De hecho, a raíz de la elección de esta orientación política, el proyecto de Felix Houphouet-Boigny a favor de la construcción de un Estado modelo y moderno¹¹ iba a fracasar. La Costa de Marfil se inscribió “en una lógica de lo que los politólogos africanistas han llamado un ‘Estado neopatrimonial’, es decir, un modo de regulación sociopolítica fundada en prácticas de redistribución que apuntaban a conservar los partidarios y comprar los eventuales opositores” (Bouquet, 2008, 182), pero el país lo hizo sin seguir un plan preestablecido y conocido por todos. El único arquitecto del neopatrimonialismo marfileño era Houphouet-Boigny y es lo que explica en gran parte, según F. Akindés, el fracaso de la sucesión después de su muerte¹².

Otro factor explicativo de este fracaso es el contexto de crisis económica cada vez más agudo en el cual se sumía el país. A partir de la mitad de los años setenta los términos del intercambio internacional se habían vuelto muy poco favorables para el país (primer productor mundial de cacao y tercer productor mundial de café), para volverse insostenibles en los años ochenta. En este momento, la intervención de las instituciones financieras internacionales (IFI) era inevitable y fue lo que ocurrió con la

implementación del plan de ajuste estructural¹³. Lógicamente, los recursos disponibles para mantener el sistema neopatrimonial disminuyeron de manera drástica. El presupuesto estatal disminuyó –fragilizando el sistema de redistribución¹⁴– pero los recursos disponibles para mantener la red de clientes políticos y privados del “Nanan”¹⁵ disminuyeron también¹⁶. No solamente los recursos se hacían escasos en las altas esferas del poder sino también en los escalafones inferiores. Los individuos tuvieron que aguantar una disminución de sus entradas directa –disminución de salario– o indirectamente –disminución de las oportunidades de depredación económica–. Para compensar esto, la corrupción se generaliza a partir de finales de los años ochenta (Bangassaro, 2009, 241-255).

De esta manera, la *gouvernementalité* en el sistema houpouthista sufrió la intervención de las IFI. Otro elemento central en la organización de la sociedad marfileña padeció esta intervención: el derecho tradicional del uso de la tierra. Las IFI no solo impusieron una disminución de los gastos estatales y un aumento de la fiscalidad, sino que también impusieron “la introducción del principio de propiedad privada de la tierra” (Bouquet, 2006, 341)

¹¹ F. Houphouet-Boigny declaró en 1960: “Mi única voluntad, hacer de nuestra república un Estado moderno”, citado por Hamon (1961, 24).

¹² Entrevista con Francis Akindés.

¹³ Los dos primeros planes de ajuste estructural se implementaron en 1981-1983 y 1984-1986, ver Cogneau y Mesple-Somps (1999, 39).

¹⁴ En especial la caja de estabilización de los precios del café y del cacao, una entidad que permitía asegurar un precio fijo de las materias primas exportadas a los productores.

¹⁵ Epíteto de deferencia reservado a los sabios en la cultura akan que se usaba para referirse a Felix Houphouet-Boigny.

¹⁶ Entrevista con Gilles Yabi, responsable “África del oeste” del Internacional Crisis Group.

lo que, combinado con la fuerte presencia de extranjeros que vivían del trabajo de la tierra en los territorios comunes marfileños, desestabilizó las sociedades que funcionaban desde la independencia según otro principio: la tierra pertenece al que la trabaja (p. 340).

Esta situación degeneró en una verdadera explosión social cuyas manifestaciones más severas se desarrollaron a principios de los años noventa, mientras que el presidente declinaba físicamente y el multipartidismo volvía al escenario político del territorio después de que Francia les pidió a sus socios africanos abandonar el marco del partido único y optar por sistemas políticos más en sintonía con los principios liberales del fin de la Guerra Fría¹⁷. Económica e ideológicamente atacado, el sistema houpouetista entró en una fase de adaptación que no pudo completarse antes de la muerte de su arquitecto.

Después de la muerte del “Carnero”¹⁸, al final del año 1993, los eventos se precipitaron. Tres aspirantes a la sucesión se iban a enfrentar, primero en la arena política y después en la jurídica.

En caso de muerte del presidente de la república en ejercicio de sus funciones, el sucesor designado por la Constitución de 1960 –modi-

ficada por lo menos tres veces– (Assale, 2009, 59) es el presidente de la Asamblea Nacional, en 1993 Henry Konan Bedie¹⁹ (НКВ), y no el primer ministro de la época, Alassane Dramane Ouattara. Como este último no tenía el apoyo del jefe del estado mayor del ejército, Robert Guei, tuvo que resignarse a dejar el puesto de presidente de la república a Henry Konan Bedie. No se organizaron elecciones porque las disposiciones de la Constitución permitían a Henry Konan Bedie terminar el mandato de cinco años iniciado por Houphouët-Boigny en octubre 1990. Fue solamente en octubre de 1995 que se organizaron las primeras elecciones pluralistas sin la presencia del difunto presidente en Costa de Marfil.

Sin embargo, estas elecciones no fueron un modelo democrático. De hecho, después de las manifestaciones y las huelgas del año 1992 organizadas por los sindicatos de funcionarios, los dos años de poder de Henry Konan Bedie habían aumentado la exasperación de la población. En este corto periodo “el clientelismo era más intenso que nunca. [...] Las malversaciones de fondos, el nepotismo, el clientelismo, el desmonte desbaratamiento seguían mientras que la pauperización se extendía” (Koui, 2006, 188). En estas condiciones, y para ganar las

¹⁷ Mitterrand, F., s. f. *Allocution prononcée par le Président de la République à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16ème conférence des Chefs d'Etats de France et d'Afrique*, LaBaule, 20 juin 1990, en http://www.rfi.fr/actufr/articles/037/article_20103.asp

¹⁸ El nombre completo de Houphouët-Boigny era Dia (Felix) Houphouët-Boigny. Dia significa “adivino-curandero”; Houphouët significa “el que es capaz de repeler los espíritus” y Boigny significa “carnero” en Baule. El nombre completo podría traducirse: “El hombre mago animado por el espíritu del carnero capaz de repeler los espíritus” (Siriex, 1986, 13; Ellenbogen, 2002, 27).

¹⁹ Presidente del PDCI-RDA tras la muerte de Felix Houphouët-Boigny hasta la actualidad.

próximas elecciones, Alassane Dramane Ouattara decidió aliarse con el opositor histórico de Felix Houphouët-Boigny, Laurent Gbagbo.

Mientras que el partido histórico —el PDCI-RDA— iniciaba una campaña de denigración en contra de Alassane Dramane Ouattara acerca de su nacionalidad marfileña dudosa²⁰, este último involucró a sus partidarios en una campaña de “boicot activo” de las elecciones. Fue en estas condiciones de tensión, caracterizadas por episodios de violencia, que el Presidente electo H. Konan Bedie y sus partidarios decidieron usar un concepto cultural creado en los años setenta como arma política en contra de la oposición: el concepto de *ivoirité*²¹.

Este concepto cristalizó las pasiones políticas marfileñas a lo largo de cuatro años de gobierno de HKB hasta volverse un veneno. El envenenamiento de la vida política y las mentes marfileñas por la *ivoirité* hizo que se aceptara con alivio la intervención del ejército en el escenario político nacional en diciembre de 1999. El Conseil National de Salut Public (Consejo Nacional de Salvación Pública, CNSP), dirigido por Robert Guei, prometió “asear la casa”, es decir, ponerle fin a la corrupción y borrar el concepto de *ivoirité* de la historia política, lo

que hizo nacer una esperanza de retorno a la normalidad en la población²².

Sin embargo, mientras se trabajaba en la redacción de una nueva constitución, la cuestión de la nacionalidad dudosa de Alassane Dramane Ouattara reapareció. Se inició así un debate violento acerca del artículo 35 de la nueva constitución²³, este establecía las condiciones de elegibilidad del presidente. El antiguo jefe de Estado mayor y su aliado de circunstancia, Laurent Gbagbo, hicieron una campaña agresiva a favor de la exclusión de todo candidato que no hubiera nacido de “padre y madre marfileños de origen” y finalmente esta versión, que excluyó Alassane Dramane Ouattara, fue adoptada. La elección prevista para octubre del 2000 fue totalmente vaciada de su sentido político cuando los candidatos del PDCI-RDA —partido único durante cuarenta años— y de la Unión de los socialdemócratas —única fuerza de izquierda capaz de contrarrestar el peso político del Front Populaire Ivoirien de Laurent Gbagbo— fueron invalidados. A pesar de estas deplorables condiciones las elecciones tuvieron lugar y Laurent Gbagbo salió victorioso.

²⁰ Alassane Dramane Ouattara nació el 1 de enero de 1942 en el pueblo de Dimbokro (actual Côte d'Ivoire) en África Occidental Francesa (AOF). Su padre era procedente de Haute Volta (otra zona administrativa de la AOF y actual Burkina-Faso). Este hecho permitió a sus opositores políticos decir que no era marfileño pero, al mismo tiempo, como en ese momento el país Côte d'Ivoire no existía, es muy difícil poder afirmar esto.

²¹ Retórica cultural, nacionalista y xenófoba.

²² Entrevista con Gal Abdoulaye Coulibaly, antiguo comandante de la Fuerza Aérea marfileña y número 3 del CNSP.

²³ El debate se desarrolló en torno a la redacción del artículo. Los partidarios de ADO querían reemplazar el texto que decía que el presidente debía ser “marfileño de origen, nacido de padre y madre marfileños de origen” por “nacido de padre o de madre marfileños de origen”.

El clima político siguió empeorando en el año siguiente. Mal elegido y contestado (Bouquet, 2008, 74-75), el nuevo presidente decidió retomar la argumentación identitaria formulada por su predecesor con el fin de resistir a las presiones tanto internas como internacionales²⁴. Al mismo tiempo, el uso de la violencia en la gestión de las relaciones sociales y políticas se volvió la norma. La “casería de Diula”²⁵ y los asesinatos políticos estaban a la orden del día.

Fue en estas condiciones que, en la noche del 18 al 19 de septiembre de 2002, soldados marfileños atacaron simultáneamente varias ciudades del país entre ellas Buake (la ciudad más grande al norte del país) y Abiyán (la capital económica al sur). Con los soldados marfileños amotinados bien organizados y equipados, las futuras Forces Nouvelles (Nuevas Fuerzas) no encontraron ninguna forma de resistencia militar hasta la intervención del ejército francés²⁶. A partir de ese momento el frente se estabilizó en una zona tapón delimitada por la presencia de las fuerzas francesas. Al sur de esta zona se encontraban las principales áreas de producción de café y de cacao, la parte útil del país.

A partir de este momento el conflicto entró en una larga fase de negociaciones armadas, primero bajo la autoridad de la Comunidad Económica de los Estados de África del Oeste (CEDEAO), después de Francia y por último de la Unión Africana. Al final, estas negociaciones produjeron más de diez acuerdos y planes de salida de crisis diferentes²⁷. Las tres grandes etapas de estas negociaciones fueron el acuerdo de Linas-Marcoussis, los acuerdos de Pretoria y los Acuerdos Políticos de Uagadugú (APO). Los puntos más sensibles de estos acuerdos eran: permitir la reunificación del país y la organización de elecciones justas y democráticas, lo que se pudo realizar ocho años más tarde, el 31 de octubre de 2010.

NUEVO ESCENARIO POLÍTICO INTERNO Y CONSECUENCIAS INTERNACIONALES DE LA CRISIS MARFILEÑA

La intervención militar que siguió a las elecciones de octubre/noviembre de 2010, apoyada por la comunidad internacional gracias a la Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) y a la operación *Licorne* del ejército francés —necesaria para expulsar Laurent Gbag-

²⁴ “Laurent Gbagbo accède à la présidence dans les pires conditions”, in Afrique Express, 216, 31 octobre 2000, en <http://www.afrique-express.com/afrique/cotedivoire/ci-2000-5.html> (Consultada el 13 de octubre 2010).

²⁵ Término que designa las etnias del norte de Cote d'Ivoire, generalmente comerciantes musulmanes.

²⁶ Operación *Licorne*, bajo las órdenes del presidente Gbagbo en el marco de un acuerdo de defensa firmado en 1960 por ambos países.

²⁷ Acuerdo de Lomé del 2 de noviembre de 2002, Acuerdo de Linas-Marcoussis del 24 enero de 2003, Acuerdo de Accra II del 7 marzo de 2003, Accra III del 30 julio de 2004, la Feuille de Route de Thabo Mbeki del 16 febrero de 2004, Acuerdo de Pretoria I del 6 abril de 2005, Acuerdo de Pretoria II del 6 de agosto de 2005, Acuerdo Político de Uagadugú del 3 marzo de 2007, y cuatro acuerdos complementarios al Acuerdo Político de Uagadugú (27 de noviembre de 2007, dos acuerdos firmados el 28 de noviembre de 2007 y el último firmado el 22 de diciembre de 2008).

bo del poder en abril del 2011— cambio aún más la naturaleza y la distribución del poder en el escenario político marfileño. A pesar de que la segunda ronda de las elecciones presidenciales de noviembre de 2010 opuso a Alassane Dramane Ouattara, candidato del *Rassemblement des Houphouetistes pour la Démocratie et la Paix* (RHDP)²⁸ a Laurent Gbagbo, presidente y líder de *La Majorité Présidentielle*, ciertos actores que no participaron en las elecciones han tomado un peso particular.

Alassane Dramane Ouattara ganó las elecciones de noviembre, según la Comisión Electoral independiente²⁹, con el 54,1 por ciento del sufragio. Sin embargo, Laurent Gbagbo no quiso reconocer este resultado y, con la ayuda del Consejo Constitucional, anuló 660.000 votos en siete departamentos del norte del país (favorables a Alassane Dramane Ouattara) y se proclamó ganador con 51,4 por ciento de los votos (International Crisis Group, 2011, 1).

Esta estrategia jurídica se vio respaldada por una estrategia de terror dirigida a los partidarios del cambio. Ayudado por el líder de las milicias de “la galaxia patriota”³⁰ Gbagbo trató por todos los medios de silenciar a los partidarios de Alassane Dramane Ouattara y

debilitar el movimiento rebelde de las *Forces Nouvelles*.

Frente a esta reacción, Alassane Dramane Ouattara y Guillaume Soro (secretario general de las FN y primer ministro de 2007 a 2010) se aliaron con el fin de aislar a Gbagbo. Esta alianza política se transformó en alianza militar cuando el presidente electo ADO decidió reunir bajo una misma bandera las fuerzas militares de Costa de Marfil (Fuerzas de Seguridad)—que le eran fieles— a las fuerzas armadas de las *Forces Nouvelles* para formar las Fuerzas Republicanas de Costa de Marfil el 17 de marzo de 2011. Esta fusión de las fuerzas armadas presentes en el territorio marfileño tenía un doble objetivo: primero, constituir un bloque único frente a Gbagbo; segundo, mostrar que bajo su autoridad y con su legitimidad el país podía ser reunificado después de ocho años de separación *ad hoc*.

La alianza de la legitimidad política de Alassane Dramane Ouattara con las fuerzas armadas de Soro permitió iniciar una ofensiva militar en todo el país a partir de las zonas bajo el control de las FN el 28 de marzo de 2011. Esta ofensiva se terminó con la detención de Laurent Gbagbo en su residencia de Cocody

²⁸ Creado en mayo del 2005, el RHDP agrupa cuatro formaciones políticas: el *Rassemblement des Republicains*, partido de Alassane Dramane Ouattara, el *PDCI* de Henry Konan Bedie, la Unión para la Democracia y la Paz en Cote d'Ivoire y el Movimiento de las Fuerzas del Futuro.

²⁹ <http://www.ceici.org/elections/ci/index.php>

³⁰ Es por este calificativo que se designaron ellas mismas las milicias trabajadoras por la causa presidencial de Gbagbo. El grupo más activo en esta galaxia era el del Congreso Panafricano de los Jóvenes Patriotas cuyo presidente era Charles Blé Goudé. Él fue sometido a sanciones de la ONU a partir del 7 de febrero de 2006. Después de esto recibió de las autoridades marfileñas el título de “embajador de la paz”. Ahora está huyendo de las nuevas autoridades marfileñas e internacionales. Para más información sobre la “galaxia patriota” (Konate, 2003, 49-70).

en Abiyán, transformada en bunker, el 11 de abril de 2011.

Desde que Soro reconoció Alassane Dramane Ouattara como presidente legítimo del país el 4 de diciembre de 2010, este joven (nacido en 1972) logró mantenerse en el puesto de primer ministro sin haber nunca participado en la vida política y partidista del país. El 6 de diciembre del 2010 Soro se otorgó el puesto de ministro de defensa (Courrier International, 2010), consolidando su posición como hombre indispensable para la nueva Costa de Marfil.

Urgencias en el sector económico

Los eventos que siguieron a la segunda ronda de las elecciones presidenciales han empeorado una situación que era ya dramática para el país.

El 14 de junio de 2011 el país contaba más de 320.000 personas desplazadas por los combates poselectorales y trece países africanos del África del Oeste tenían que lidiar con más de 200.000 refugiados³¹. Más allá de las dificultades humanitarias y el desafío que esta constituye, la herencia económica del periodo de gobierno de Gbagbo es aún más preocupante.

Los responsables del International Crisis Group hablan con razón de urgencias económicas (International Crisis Group, 2011, 15). La primera de estas es lograr la reunificación efectiva del país. Desde la rebelión del 2002,

alrededor de la mitad de la superficie del país escapaba al control del Estado. Esta situación favoreció la implementación de una fiscalidad alternativa por parte de los comandantes de zona de las Forces Nouvelles³². Esta situación no solo pone en peligro la legitimidad del nuevo régimen, también podría dar una otra oportunidad política al expresidente y sus partidarios si el nuevo gobierno no logra cambiarla. Como se ha visto, en sus diez años en el poder Laurent Gbagbo logró consolidar su posición política. Aunque fue mal elegido en el 2000, su retórica anticolonial y nacionalista (*ivoirité*), tanto como sus estrategias de clientelismo y de violencia política le permitieron ganar casi un 46% de los votos en las elecciones de octubre-noviembre del 2010. Su discurso político ha permitido desarrollar, en una gran parte de la población marfileña, un sentimiento profundo de oposición al mando de Alassane Dramane Ouattara y de su primer ministro Guillaume Soro lo que, a mediano plazo, podría tornarse muy peligroso para el nuevo gobierno.

La segunda urgencia económica es volver a dinamizar una economía que era la más importante de toda la zona oeste de África a finales de los años noventa³³. Los dos pilares de la economía —el cacao y el café— deberán ser atendidos con prioridad por la gran imbricación de estos dos sectores de la economía con los problemas políticos que conoce el país. De hecho, como lo hemos mencionado, los pro-

³¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Au moins 300.000 civils toujours déplacés en Cote d’Ivoire”, 14 de junio de 2011, en <http://www.unhcr.fr/4df76840c.html>

³² Las Forces Nouvelles implementaron un sistema de recolección de impuestos llamado la Central.

³³ Podemos notar que, a pesar de una década de crisis económica en los años ochenta, el país mantuvo su puesto de primera economía de la región durante los años noventa.

blemas de propiedad y de derecho de uso de la tierra fueron el epicentro de la conmoción política que se desarrolló a partir de 1999. Si el gobierno quiere, de una sola vez, reducir las protestas sociales que se dan en Costa de Marfil desde finales de los años ochenta y al mismo tiempo asegurar el apoyo popular deberá implementar, lo más pronto posible, una reforma coherente con las expectativas de la sociedad y las necesidades económicas.

Urgencias en el sector de la seguridad

La reforma del sector de la seguridad es otro de los grandes retos con los cuales, tanto el nuevo gobierno como la sociedad, tienen que enfrentarse. Desde los primeros momentos de la independencia el ejército marfileño sirvió más como herramienta de gestión de las ambiciones personales que como institución republicana al servicio del orden constitucional (Frasson-Quenoz, 2011, 343-344). Durante el periodo presidencial de L. Gbagbo la institución, en lugar de ser reformada para responder a la necesidad de refuerzo de la práctica democrática, fue instrumentalizada para asegurar el puesto presidencial. Por ejemplo, Laurent Gbagbo nombró, en 2004, a uno de sus fieles como jefe de Estado mayor, el general Philippe Mangou,

quien desarrolló su carrera durante los combates de la rebelión del 2002.

Bajo el mando de Mangou el ejército marfileño fue, institucionalmente hablando, marginalizado. En lugar de tener un rol central en la estrategia de reconstrucción de la legitimidad de las instituciones republicanas, las Fuerzas Armadas Nacionales de Costa de Marfil (FANCI) se transformaron en una fuerza depredadora más³⁴. La responsabilidad de la seguridad del sistema político marfileño fue confiada a organizaciones paramilitares: las milicias de los “patriotas”, las unidades especiales leales a Laurent Gbagbo³⁵ y a mercenarios africanos (mayoritariamente liberianos) occidentales (ucranianos) (Conseil de Paix et de Securite, 2011). Así, en ambos campos, la actitud depredadora le ganó a la voluntad de reconstrucción de la legitimidad del Estado porque, como lo mencionamos, las fuerzas rebeldes se constituyeron también en agente de depredación.

La economía del país se ha transformado a lo largo de los ocho años de crisis en un ejemplo típico de economía de guerra africana en la cual los grupos se financian para poder combatir y combaten para poderse financiar. Aquí, tanto los recursos naturales (petróleo en el sur y diamantes en el norte)³⁶ como la población

³⁴ Los retenes militares y policiales se volvieron otra fuente más para aumentar las entradas financieras de las fuerzas armadas del país.

³⁵ Dos de las más destacadas fueron el Centro de Mando de las Operaciones de Seguridad, creado en el 2005, y la Brigada Especial de Protección de Abiyán, creada en el 2008, las dos con el objetivo de controlar la principal ciudad del país.

³⁶ Si el café y el cacao son los dos pilares económicos del país, los recursos en diamantes y petróleo tomaron un rol particularmente importante en la financiación oculta de los dos campos políticos. El café y el cacao entraban en el presupuesto estatal mientras que los dos últimos no (Harsch, 2007, 17).

se han transformado en una fuente de financiación y un elemento central del conflicto.

En estas condiciones, las fuerzas de seguridad deben ser consideradas tanto una parte del problema de seguridad como una solución. Los programas de desmovilización, desarme y reintegración (DDR) desarrollados bajo el control de la ONUCI tienen más importancia que nunca. No solo deben permitir a los exbeligerantes volver a la vida civil sino también reorganizar las fuerzas armadas leales a las instituciones republicanas.

Influencia de la intervención internacional en el conflicto marfileño

El apoyo de la comunidad internacional sigue siendo indispensable para que una salida relativamente pacífica a la crisis en Costa de Marfil sea posible. Una característica del conflicto marfileño fue la implicación temprana de dicha comunidad en la crisis iniciada en 1999.

Al momento del golpe de Estado de diciembre de 1999, la CEDEAO había adoptado un Protocolo relativo al mecanismo de prevención, de gestión, de arreglo de los conflictos y del mantenimiento de la paz y de la seguridad. La organización regional disponía, en teoría, de una herramienta destinada a responder al tipo de crisis que acababa de ocurrir en Costa de Marfil.

La comunidad internacional, prioritariamente africana, se involucró tempranamente en la resolución de la crisis. Sin embargo,

como el poder militar de Robert Guéï había sido capaz de organizar elecciones en el mismo año 2000, esta no tuvo un rol preponderante antes del segundo golpe de Estado en el 2002.

Las primeras negociaciones de paz tuvieron lugar en Lome (Togo) el 30 de octubre de 2002 con la participación del presidente G. Eyadema. En enero del año 2003, las negociaciones se desarrollaron en Francia antes de volver en el continente africano. En marzo del 2003 y julio del 2004 tuvieron lugar dos rondas de negociaciones en Accra (Ghana). La incapacidad de los países africanos vecinos así como de la antigua potencia colonial para canalizar los ímpetus de las partes en conflicto obligó al presidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki, a involucrarse en la resolución de un conflicto que él percibía más como un caso de neocolonialismo que como una crisis política interna (Akindes, 2009, 134). La participación de los mandatarios africanos en las negociaciones de paz entre las partes del conflicto tomó la apariencia de una competencia de popularidad internacional. Cada nuevo negociador tenía una doble intención: no solamente ayudar a los marfileños, sino también aparecer como un agente de paz a los ojos del mundo y de su propio pueblo³⁷.

Si diplomáticamente los diferentes países africanos intervinieron con rapidez en la crisis marfileña, sus intervenciones militares a favor del mantenimiento de la paz fueron marginales e ineficaces. Por ejemplo, el 29 de septiembre del 2002 la CEDEAO decidió el despliegue de

³⁷ Esto se evidenció en especial en el caso del presidente Compaore de Burkina Faso (Banegas y Otayek, 2003, 81-84).

una fuerza de interposición. Sin embargo, los 1300 soldados se demoraron más de seis meses para tomar sus posiciones en el terreno (Frasson-Quenoz, 2011, 361), demasiado tiempo para tener un impacto sobre el desarrollo de la crisis.

A pesar de que los Estados africanos proclamen su voluntad de asegurar ellos mismos su seguridad, la realidad es que no tienen los recursos ni financieros ni militares para tener un impacto sobre el desarrollo de las crisis en el continente. Podríamos decir que, más allá de los obstáculos materiales, la posición de los Estados africanos frente a la crisis marfileña en particular y las crisis de seguridad en el continente en general es dictada más por preocupaciones de supervivencia propia que por cuestiones de seguridad común.

Como en el caso de Libia, la “responsabilidad de proteger”³⁸ destacada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas fue contestada por una “diplomacia de solidaridad” (Schoeman y Alden, 2003, 8-9) por parte de los Estados africanos.

Cuando las Naciones Unidas y los países occidentales destacan la importancia de la “seguridad humana”, los países africanos ponen el énfasis en la estabilidad de los regímenes políticos del continente. La Unión Africana – en el caso marfileño después de diciembre de 2010 y en el caso libio después de febrero de 2011 – no ha promocionado respuestas armadas frente a las situaciones de violación

de los derechos humanos o de la legalidad constitucional. Su posición no es cobarde sino pragmática; cuando se considera que una gran parte de los mandatarios africanos gozan de una legitimidad mínima en sus propios países tomar una posición en contra de sus aliados africanos podría tener graves consecuencias para sus regímenes y para ellos mismos.

CONCLUSIÓN: ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LAS IMPLICACIONES INTERNACIONALES DE ESTA CRISIS

Por lo expuesto es que la intervención internacional a finales de marzo de 2011 fue, de hecho, una intervención de la fuerza Licorne en apoyo a las fuerzas leales a Alassane Dramane Ouattara. La paradoja es que fueron las fuerzas francesas de la operación Licorne las que frenaron el avance de las FN ocho años antes. La crisis poselectoral en Costa de Marfil es, así, una ilustración interesante de la modificación de la política africana de Francia en comparación con la década del 2000.

Debemos establecer un paralelo entre las posiciones francesas en Costa de Marfil y en Libia, dos crisis internas en las cuales Francia tuvo un rol de primer plano en la definición del método de intervención.

Es Francia quien inició la redacción de las resoluciones 1973³⁹ y 1975 sobre Libia y Costa de Marfil. En ambos casos Francia usó el argumento de la “responsabilidad de prote-

³⁸ ONU, *Document final du Sommet mondial de 2005*, Asamblea General, 60 sesión, a/res/60/1 (24 de octubre de 2005), par. 138 y 139, en http://www.unfpa.org/icpd/docs/2005summit_fre.pdf

³⁹ S/RES 1973 (2011), en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20%282011%29>

ger” las poblaciones civiles como herramienta diplomática para superar los obstáculos habituales en el Consejo de Seguridad. Ambos textos autorizaron el uso de “todos los medios necesarios a fin de cumplir su mandato de proteger a los civiles bajo amenaza inminente de violencia física”, abriendo el paso a una intervención militar en contra de las fuerzas de Gadafi y de Gbagbo. El uso del concepto de “responsabilidad de proteger” permitió superar las reticencias de Estados Unidos en el caso Libio y de los rusos y chinos en el caso marfileño.

El uso de este nuevo concepto permitió a Francia restablecer una presencia en el continente africano, la cual había tendido a desaparecer en los últimos quince años. En un momento en el cual la presencia militar de Francia en sus antiguas colonias había sido cuestionada, en una gran parte de manera eficaz (Francia iba a cerrar su base militar de Port Bouet, en Abiyán, después de cincuenta años de presencia), las nuevas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las nuevas relaciones con el poder presidencial en Costa de Marfil permitirán mantener esta base por los años que vienen.

La resolución 2000 del 27 de julio del 2011 del Consejo de Seguridad prolongó el mandato de la ONUCI hasta el 31 de julio del 2012 con el objetivo de permitir la desmovilización de los antiguos combatientes y de asegurar las condiciones mínimas de seguridad para que se puedan realizar las elecciones legislativas. Las misiones de los 11.000 soldados de la ONUCI se asemejan a las de un ejército

nacional: protección de las poblaciones civiles y de las fronteras. Es más, las nuevas misiones de la ONUCI abarcan responsabilidades en casi todos los aspectos del ejercicio real de la soberanía como la reconstitución y la reforma de los cuerpos de seguridad y las instituciones del Estado de derecho⁴⁰. A estas nuevas misiones se agregan las más antiguas que incorporaban competencias en materias de salud y de organización del debate público como la incorporación de las “autoridades tradicionales” y la sociedad civil en general.

El hecho de que una resolución del Consejo de Seguridad tenga en cuenta este tipo de consideraciones nos permite decir que, después de una crisis de casi veinte años con al menos tres episodios de violencia aguda, el país es caracterizado *de jure* por la comunidad internacional como un “Estado fallido”. Así la intervención internacional, y particularmente la de Francia, aparece como un fracaso en términos de garantía de la paz y de la seguridad internacional. No se pudo prevenir ni la descomposición del Estado marfileño ni el impacto humanitario de este proceso.

BIBLIOGRAFÍA

Artículos periodísticos

Afrique Express, 2000. “Laurent Gbagbo accède à la présidence dans les pires conditions”, en *Afrique Express*, 216, 31 octubre, en <http://www.afrique-express.com/afrique/cotedivoire/ci-2000-5.html> (Consultada el 13 de octubre de 2010).

⁴⁰ s/RES 2000 (2011), en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2000%20%282011%29>

Courrier International, “Outtara nomme Soro premier minister”, 6 de diciembre de 2010.

France24, “L’élection la plus chère d’Afrique, mais des agents de recensement toujours impayés”, 2 de noviembre de 2010, en <http://observers.france24.com/fr/content/20101102-manifestation-agents-commission-electorale-independante-elections-cote-ivoire>

Le Monde, “Côte d’Ivoire : le récit de la journée de lundi”, 11 de abril de 2011, en http://www.lemonde.fr/afrique/article/2011/04/11/cote-d-ivoire-combats-a-l-arme-lourde-a-abidjan_1505719_3212.html

Documentos oficiales e informes

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 2011. “Au moins 300.000 civils toujours déplacés en Côte d’Ivoire”, 14 de junio, en <http://www.unhcr.fr/4df76840c.html>

Conseil de Paix et de Securite, 2011. *Rapport de la Mission du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine en Cote D'ivoire*, 25-30 de julio, Union Africaine, Adis Abeba, 10 de agosto.

Cogneau, D. y Mesple-Somps, S., 1999. *La Côte d'Ivoire peut-elle devenir un pays émergent ?*, Paris, Programme d'étude «Afrique émergente», Centre de Développement OCDE, junio.

International Crisis Group, 2011. Une période critique pour stabiliser la Cote d'Ivoire. Rapport Afrique de Crisis Group, 176, agosto.

Mitterrand F., 1990. *Allocution prononcée par le Président de la République à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16ème conférence des Chefs d'Etats de France et d'Afrique*, La Baule, 20 juin, en http://www.rfi.fr/actufr/articles/037/article_20103.asp (Consultada el 30 de noviembre de 2008).

Mission d'observation Electorale de L'union Europeenne, Cote d'Ivoire: Rapport Final election présidentielle 31 octobre-28 novembre 2010, Union Europeenne, en http://www.eueom.eu/files/pres-sreleases/english/rapport-final-25012011_fr.pdf

ONU, *Document final du Sommet mondial de 2005*, Asamblea General, 60 sesión, A/RES/60/1 (24 de octubre de 2005), pará. 138 y 139, en http://www.unfpa.org/icpd/docs/2005summit_fre.pdf

Onuci, *Le DDR en résumé*, en <http://www.onuci.org/spip.php?article38> (Consultada el 18 de agosto de 2011).

Artículos científicos

Akinds, F., 2009. “South African mediation in the ivoirian crisis”, en Shillinger, K., *Africa's peacemaker. Lessons from south african conflict mediation*, Johannesburg, Fanele, 2009, pp. 113-151.

Banegas, R. y Otaeyek, R., 2003. “Le Burkina-Faso dans la crise ivoirienne: effets d'aubaine et incertitudes politiques”, en *Politique Africaine*, 89, marzo, pp. 71-87.

Bouquet, C., 2006. “La partition de la côte d’ivoire, conséquence des migrations de la période coloniale?”, en *Outre Terre*, vol. 4, núm. 17, pp. 333-341.

Harsch, E., 2007. “Conflits et ressources naturelles: Comment faire d'un risque de guerre un atout pour la paix?”, en *Afrique Renouveau*, vol. 20, núm. 4, enero, en <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/french/vol20no4/204-conflits-et-ressources.html> (Consultada el 10 de junio del 2011).

Konate, Y., 2003. “Les enfants de la balle. De la FESCI aux mouvements de patriotes”, *Politique Africaine*, 89, marzo, pp. 49-70.

Schoeman, M. y Alden, C., 2003. “The hegemon that wasn't: South Africa's foreign policy towards

Zimbabwe”, en *Strategic Review for Southern Africa*, mayo.

Libros

- Assale P., 2009. *Les dessous de la crise ivoirienne*, Paris, L'Harmattan, Coll. Etudes africaines.
- Bangassaro Coulibaly, N. J., 2009. *Le mal ivoirien. Cas symptomatique du mal africain*, Paris, L'Harmattan, Coll. Etudes africaines.
- Bouquet, C., 2008 (2005). *Géopolitique de la Côte d'Ivoire*, Paris, Armand Colin.
- David, P., 2009 (1980). *La Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala.
- Ellenbogen, A., 2002. *La succession d'Houphouët-Boigny entre tribalisme et démocratie*, Paris, L'Harmattan.
- Foucault, M., 1994. Dits et écrits, t. III, 1976-1979, Paris, Gallimard.
- Frasson-Quenoz, F., 2011. *La construction d'une communauté de sécurité en Afrique. Une perspective*

africaine, Lyon, Centre Lyonnais d'Etudes de Sécurité Internationale et de Défense.

- Hamon, L., 1961. *Les partis politiques africains (II)*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Koui, T., 2006. *Multipartisme et idéologie en Côte d'Ivoire: droite, centre, gauche*, Paris, L'Harmattan, Coll. Etudes africaines.
- Siriex, P-H., 1986. *Houphouët-Boigny ou la sagesse africaine*, Abidjan, Les Nouvelles Editions Africaines.
- Wiredu, K., 2009 (1980). *Philosophy and African Culture*, Cambridge, Cambridge University Press.

Resoluciones de las Naciones Unidas

- s/RES/1973 (2011), en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20%282011%29>
- s/RES/1975 (2011), en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1975%20%282011%29>
- s/RES/2000 (2011), en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2000%20%282011%29>

La República Democrática del Congo y la Misión de Paz de las Naciones Unidas

Wilfredo Robayo Galvis

Docente investigador en Derecho Internacional

Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: wilfredo.robayo@uexternado.edu.co

INTRODUCCIÓN

Con una extensión de 2.345.000 km², la República Democrática del Congo (RDC) es el país más grande de África Central, el cual limita con nueve países: Angola, Burundi, el Congo, la República Centroafricana, Uganda, Ruanda, Tanzania, Sudán y Zambia. Actualmente cuenta con una población cercana a los 50 millones de habitantes con una densidad de 18 habitantes por kilómetro cuadrado. Es un país rico en recursos naturales de todo tipo. Sin embargo, a pesar de todas estas potencialidades, se ha venido hundiendo desde hace varios años en una situación de crisis acentuada por los conflictos y las guerras, y como consecuencia es clasificado dentro de los países más pobres del mundo.

El continente africano empieza a conocer un desarrollo con Estados modernos desde los inicios del siglo xx. Es bien conocida la crisis polifacética por la que este espacio ha atravesado desde el periodo de las independencias, manifestada por la degradación política, eco-

nómica y social de la mayor parte de los países africanos. África central y, en particular, la región de los Grandes Lagos, se ha destacado estos últimos años por una guerra casi generalizada que rasga este espacio en el cual la República Democrática del Congo se opone a sus vecinos inmediatos: Ruanda, Uganda y Burundi. La intervención de otros países africanos como Zimbabue, Angola, Sudán, Libia y Eritrea no dejó de internacionalizar el conflicto. ¿Cuáles son las causas principales de este estado de guerra? ¿Cuáles son los objetivos que ponen en juego a la RDC y a sus vecinos? ¿Qué piensan los beligerantes? ¿Qué estrategias han sido impulsadas por la comunidad internacional? Todas estas son cuestiones que merecen una reflexión con el fin de aclarar la situación a la opinión pública y adjudicar el papel de los responsables políticos.

Para comprender bien la situación es necesario insertar la RDC en un marco general e histórico y analizar las especificidades de la situación en África Central. Respecto a los orígenes, debemos partir de la existencia y las

consecuencias de la colonización que, sin duda, condujeron a frustraciones. Es necesario tener en cuenta el enfrentamiento entre distintas colonizaciones vinculadas todas a diferentes maneras de pensar. En este caso, la colonización belga era paternalista y poco se asemeja a la francesa e inglesa. Podríamos pensar que las colonizaciones fueron el germen de los conflictos actuales con el desplazamiento de las poblaciones nativas, ya que en la época estos desplazamientos buscaban explotar de la mejor forma posible los recursos y disminuir la resistencia de las poblaciones hostiles a los colonizadores.

Históricamente se puede decir que África no tuvo el mejor de los comienzos como continente, pero eso no lo explica todo. La crisis es multiforme y se manifiesta en lo militar, en la degradación de las infraestructuras políticas y de la economía, en la crisis ecológica, en las incapacidades nacionales, en la crisis institucional entre otras cuestiones problemáticas.

Actualmente dos dinámicas condujeron o favorecieron la guerra en el RDC: en primer lugar, la de los protagonistas internos –el Gobierno y las agrupaciones de rebeldes–, y en el segundo orden se encuentran los protagonistas externos –los países extranjeros que apoyan al Gobierno o a los rebeldes–.

Otros actores intentaron mejorar la situación: la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Unión Africana de las Naciones, la Unión Europea, pero los efectos fueron escasos. Como resultado, existió en el territorio de la RDC una fuerza internacional con cerca de 22.000 soldados de paz, con tropas extremadamente heterogéneas, lo que hizo difícil su entendimiento. La Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Con-

go (MONUC) es la misión de mantenimiento de paz más importante del mundo en términos de personal, pero se mostró impotente frente a la grave situación que enfrentaba debido, entre otros factores, a la falta de compromiso del gobierno congolés. Junto a la Misión de Paz se destaca la debilidad del ejército nacional que está dividido según la antigua pertenencia de los soldados a grupos rebeldes; además, no está bien organizado ya que es dirigido por varias autoridades. Pero tal vez lo más preocupante es la falta de medios y de identidad al interior de las fuerzas armadas.

Así pues, las consecuencias son desastrosas y se reflejan en un balance humanitario inaceptable: se desplazaron forzosamente 300.000 personas; se habla de tres millones de muertos y millares de casas destruidas. Hay exacciones de parte de los beligerantes (rebeldes y fuerzas nacionales); violaciones, saqueos y asesinatos. En cuanto al mantenimiento de la paz, la incapacidad de las fuerzas de las Naciones Unidas era previsible por cuanto no se ponían los medios suficientes en pro de la misión y, adicionalmente, no existe una verdadera voluntad política.

El conflicto se remonta al genocidio ruandés de 1994. En la época, hutus de Ruanda vinieron a refugiarse en el Kivu Norte y, por esta razón, Ruanda tenía claramente el objetivo y la voluntad de ir tras los genocidas, pero luego se trató sobre todo de un interés económico de todos los beligerantes, de querer controlar las riquezas mineras de la región, en particular el coltan, material muy valorado para la fabricación de elementos electrónicos.

Es obligado nombrar aquí a las Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda, que son el problema más agudo de la rebelión, las

cuales agrupan esencialmente hutus y soldados de las antiguas fuerzas armadas ruandesas y de las milicias interahamwe. Ellos sacan provecho de la explotación de los recursos naturales y causan una situación de violencia inaceptable contra la población civil y por ende una desestabilización nacional.

En consecuencia, los ejércitos rebeldes se financian en gran parte por las minas que explotan. De otro lado, los líderes de la rebelión tienen la ambición de controlar la región de Kivu y es claro que quisieran llegar hasta Kinshasa y expulsar a Joseph Kabila del poder. Para lograr sus objetivos disponen de ejércitos muy bien estructurados y dotados, con millares de hombres, para enfrentarse contra un ejército congolés extremadamente desorganizado y corrompido por sus jefes. Sin lugar a dudas, el poder central de RDC nunca ha sido capaz de controlar el conjunto del territorio, en especial la región del Kivu.

En la actualidad, el territorio del RDC está en total descomposición. Se convirtió en un lugar de saqueo y derroche de recursos, dejando a la población civil en una situación humanitaria inaceptable.

BREVE HISTORIA POLÍTICA

Una vez el Congo se independiza de Bélgica en 1960, y luego de los intentos de gobierno liderados por Patrice Lumumba y Joseph Kasavubu, con la ayuda de Francia, Bélgica y Estados Unidos, Joseph-Désiré Mobutu, llamado *Sese Seko Nkuku Ngbendu wa Za Banga* (“guerrero que va de victoria en victoria sin que nadie lo pueda detener”) llegaría al poder después de un golpe de Estado en 1965. Instaurando un régimen

autoritario de tipo presidencial fundado sobre la existencia de un partido único, el Movimiento Popular de la Revolución (MPL), comenzaría una dictadura que duraría aproximadamente 32 años en dicho territorio, que para la época se conocía con el nombre del Zaire, y cuya población seguiría conociendo increíbles atropellos y masacres, al igual que con Leopoldo II y el Congo Belga (Ndaywele, 1998, 203). Es así que en 1997 comienza la llamada primera guerra del Congo, cuando el jefe de la Alianza de las Fuerzas Democráticas de Liberación del Congo (AFDL), Laurent-Désiré Kabila, apoyado militarmente por Uganda, Ruanda, Burundi y Angola entra a Kinshasa y derroca el poder constituido de Mobutu (p. 210). En ese momento Kabila —el traficante de oro, diamantes y marfil— desarticula la estructura política de Zaire y nombra ruandeses, ugandeses y burundeses en puestos estratégicos del poder ejecutivo y legislativo de la naciente República Democrática del Congo (Tavernier, 2005, 1964), aclarando que no existía en dicho país ninguna institución de tipo democrático (Ndaywele Nziem, 1998, 237).

El nuevo autoproclamado presidente empieza poco a poco a adoptar sin problema los malos hábitos de su predecesor Mobutu recurriendo a la represión del pueblo, a las detenciones arbitrarias y a las torturas de la población. Los congoleños, que esperaban grandes cambios en la política de su país, se encontraban realmente decepcionados puesto que el nuevo dictador no hacía nada diferente a copiar al mariscal Mobutu, olvidando que al momento de haber tomado el poder prometió poner fin a los 32 años de dictadura y a la violación de los derechos humanos cometidos bajo el antiguo régimen (Braeckman, 1999, 87).

En 1998 el presidente Kabila, convencido de la necesidad de gobernar soberanamente su territorio, decide acabar con la presencia e intervención de sus países “padrinos” (Uganda, Ruanda y Burundi) que ocupaban el este y el norte de la RDC. Así las cosas, ordena que todos los soldados ruandeses en territorio congolés debían regresar a su país de origen, dando por terminada toda relación con el país aliado. Ante esta nueva situación, Uganda y Ruanda se alían con fuerzas rebeldes congoleñas ubicadas en Goma y Bukavu y deciden invadir la RDC como reacción inmediata a las decisiones del mandatario congolés (Lanotte, 2003, 45).

A partir de este hecho comienza la así llamada segunda guerra del Congo, donde el conflicto ya no se podía catalogar como interno sino, por el contrario de talla internacional debido a la contundente intervención de varios países de la región. Por un lado, los nuevos aliados de la RDC –Angola, Zimbabwe, Namibia, Chad e indirectamente Libia y Sudán– controlaban prácticamente todo el este del país, mientras que sus opositores –Uganda, Ruanda y, en alguna medida, Burundi, junto con varios grupos rebeldes y opositores del régimen Kabila– se establecieron y tomaron el control del oeste de la RDC (Willame, 2007, 23-27). Todo este conflicto, como lo menciona Lanotte, implicaba un “esfuerzo de guerra”, es decir, un apoyo económico que se sustentaba en la venta de diamantes, cobalto y petróleo, contribuyendo así a los aliados, mientras que del lado de Uganda, Ruanda y compañía, se aprovechaban del control del territorio para saquear las riquezas minerales, con un aparente manto de legalidad (Lanotte, 2003, 42).

El final de los días de Laurent-Désiré Kabila llega el 17 de enero de 2001, al ser asesinado por uno de los coroneles, a título de venganza después de haber sido despedido (Lanotte, 2003, 50). Dicha situación generó una tensión interna enorme en la RDC promovida por los seguidores del causante, a quien desde ese día se le llamó *Mzee* (“el sabio”) (Malu-Malu, 2002, 175). En vista de esta situación, el 24 de enero del mismo año, el parlamento provisional congolés decide optar por una solución dinástica y proclama como presidente de la República al general-mayor Joseph Kabila, hijo mayor del mandatario asesinado, heredando de esta manera un territorio gigante dividido en tres zonas ocupadas, donde el Estado no existía como tal, salvo en Kinshasa (p. 65).

En su primer discurso a la Nación, el 26 de enero de 2001, prometió la apertura del régimen heredado de su padre y expresó su gratitud a Francia, recordó los vínculos históricos con Bélgica y afirmó querer normalizar sus relaciones con la nueva administración estadounidense. En resumen, todo llevaba a pensar a partir de ese momento que el régimen de Kabila iba a perpetuar el de su padre, que reanudó el de Mobutu, el cual recordaba sin duda alguna el de Leopoldo II. La única novedad que podríamos resaltar resulta de una posible retirada progresiva de las fuerzas extranjeras bajo los auspicios del Consejo de Seguridad de la ONU (Malu-Malu, 2002, 175).

Desde su llegada al poder, Kabila II vio su país hundirse en las guerras étnicas. La RDC contaba con millares de hombres, mujeres y niños haciéndose masacrar por no pertenecer a la *buena etnia* (Lanotte, 2003, 62).

Una nueva Constitución aparece como resultado de un referendo en el año 2005, abriendo las puertas de la RDC a la Tercera República, que iniciaría en febrero de 2006, situación que permitiría a este país salir de la transición de una guerra civil devastadora hacia un Estado descentralizado. Así las cosas, el gobierno provisional del presidente Kabila II, que comprendía antiguos rebeldes y adversarios políticos, permanecería hasta las próximas elecciones (Lanotte, 2003, 65).

En julio de 2006, las elecciones presidenciales tuvieron lugar a partir del supuesto de que estas serían la vía para conseguir la paz y la prosperidad de esta nación. Aunque Kabila II era el favorito en los círculos occidentales, era catalogado como extranjero, o incluso ruandés, por un importante sector de la población congoleña. No obstante, Joseph Kabila sale como vencedor del proceso electoral, conservando el poder y las prácticas de la dinastía familiar (Willame, 2007, 48).

Hoy día se encuentra un país devastado por la guerra, con instituciones bastante escasas y una democracia en vía de construcción, pero con varios problemas debido a los intereses políticos y económicos que impiden la formación de una verdadera república democrática.

LA MISIÓN DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

Después de varios años de guerra, la inestabilidad política regional era insoportable para los países de la región que participaban en el

conflicto. Para encontrar una solución pacífica a esta guerra regional, algunos esfuerzos de mediación terminaron en la firma de acuerdos de cese al fuego para todos los beligerantes en Lusaka (Zambia) el 1 de julio de 1999, entre los que se encontraban el gobierno de la RDC, el Movimiento de Liberación del Congo (MLC), la Agrupación Congoleña por la Democracia (RDC)¹, y los gobiernos de Angola, Namibia, Ruanda, Uganda y Zimbabwe.

El acuerdo contemplaba esencialmente un compromiso de cese al fuego y preveía la partida de las tropas extranjeras de la RDC. Así mismo, incorporaba unas condiciones relativas a la normalización de la situación a lo largo de la frontera del Congo, al control del tráfico ilegal de armas y la infiltración de los grupos armados, una apertura al diálogo nacional congolés, la necesidad de regular las cuestiones de seguridad y la puesta en marcha de un mecanismo encaminado a desarmar las milicias y los grupos rebeldes. Igualmente estaba prevista la creación de una comisión militar compuesta de dos representantes de cada una de las partes, bajo la autoridad de un facilitador neutro designado por la Organización de la Unidad Africana (OUA) y, finalmente, se propone que una fuerza apropiada sea constituida, facilitada y desplazada por las Naciones Unidas en coordinación con la OUA.

Así las cosas, el Consejo de Seguridad de la ONU autoriza, mediante la Resolución 1258 del 6 de agosto de 1999, el desplazamiento de 90 miembros del personal militar, al igual que el personal civil necesario en las capitales de

¹ Sigla en francés del nombre Rassemblement Congolais pour la Démocratie.

los Estados signatarios del Acuerdo de Lusaka, que se ubicarían en los cuarteles generales provisionales de la Comisión militar mixta, en localidades cercanas a los cuarteles militares de los principales beligerantes en la medida que las condiciones de seguridad lo permitieran y en las otras regiones que el Secretario General de la ONU considerara necesario.

Tiempo después aparecería la Resolución 1279 del 30 de noviembre de 1999 del Consejo de Seguridad, en donde se decide que el personal autorizado previamente constituiría la MONUC, y expresa la intención de tomar una decisión concerniente a un nuevo desplazamiento de personal, de acuerdo con lo sugerido por el Secretario General. Es por esto que el 24 de febrero de 2000 el Consejo de Seguridad, mediante la Resolución 1291, decide autorizar el refuerzo de la operación de paz pudiendo contar con hasta 5537 militares, comprendidos entre ellos unos 500 observadores, más el personal de apoyo necesario. Su mandato consistía en vigilar la cesación de las hostilidades, el desmantelamiento de los grupos irregulares y el retiro de las fuerzas armadas extranjeras, respetando lo estipulado en el Acuerdo de Lusaka, y facilitar el manejo de la ayuda humanitaria. De la misma manera, el Consejo de Seguridad invitó al Secretario general a recomendar el envío de los refuerzos que pudieran ser necesarios para garantizar la seguridad de la Misión.

El 22 de febrero de 2001, el Consejo de Seguridad vota la Resolución 1341, en la cual se solicita a los diferentes beligerantes neutralizar sus efectivos militares, invitando a las partes del conflicto a elaborar un plan de desarme, desmovilización y reinserción (DDR). Pese a

esto, los combates se retoman y el Secretario General propone, en su informe del 8 de junio de 2001, un ajuste de la estructura y del desplazamiento de la MONUC con la creación de una fuerza especial situada en el este del país, la cual tendría un batallón en Kindu y Kisanгани, y un batallón de reserva con unidades especializadas. Dicha propuesta es aceptada por el Consejo de Seguridad, que mediante la Resolución 1445 aumenta los efectivos de la Misión a 8700 personas.

Luego, en julio de 2003, aparecería la Resolución 1493 del Consejo de Seguridad incrementando los efectivos a 10.800 como reacción al informe presentado por el Secretario General el 27 de mayo del mismo año, en donde se afirmaba que los términos iniciales del acuerdo de Lusaka eran obsoletos. Según él, la MONUC había entrado en una nueva etapa que exigía un compromiso más fuerte y una mayor asistencia de parte de la ONU y la comunidad internacional. Lo anterior justifica, entonces, una segunda decisión del Consejo en dicha resolución, en virtud de la cual se ordena el embargo por doce meses sobre las armas de fuego en los distritos de Ituri y los Kivus, lugares en los cuales el conflicto armado era de gran intensidad.

En octubre de 2004, el Consejo de Seguridad permite un tercer aumento de los efectivos de la Misión mediante la Resolución 1565. Así las cosas, la Misión contaría con 16.700 personas. Sin embargo, el Secretario General consideraba que la MONUC seguía sufriendo de insuficiencia de personal. Un punto realmente importante de esta resolución se refiere a la ampliación del mandato de la MONUC, pues a partir de ese momento la Misión tenía como

responsabilidad a su cargo la protección de los civiles y de los derechos humanos, sin olvidar que era necesario hacer un seguimiento al embargo sobre las armas ya establecido en la resolución anterior.

A lo largo del 2006 y 2007, la MONUC persigue sus actividades de mantenimiento de la seguridad, principalmente enfocadas en las elecciones presidenciales que se acercaban. Ese objetivo fue apoyado por la Unión Europea quien envía un contingente militar llamado “Eurofor RD Congo”, el cual cumple sus funciones enmarcadas en el proceso electoral, pero una vez terminado, el 30 de noviembre se retira del territorio congolés causando una reducción de los efectivos de la Misión. No obstante, un mes después la Misión recibe 916 efectivos provenientes de la Misión de la ONU en Burundi (ONUB).

Es importante resaltar este acontecimiento electoral, ya que sería el primero en cincuenta años desde la independencia del país y, por ende, la primera manifestación como república democrática. Sin embargo, alrededor de este hecho la situación de seguridad permanecía intacta en la RDC, pues este proceso electoral enfrentaba a Joseph Kabila y a sus opositores ideológicos, que a su vez estaban apoyados no solo por sus seguidores, sino también por gran parte de las milicias que alimentaban el conflicto. En consecuencia, existían combates entre estos dos grupos “políticos” que causaban un aumento de la situación conflictiva, especialmente en las zonas de Ituri y los Kivus. Así las cosas, combates permanentes se libraban entre los rebeldes guiados por un miembro de la comunidad tutsi congoleña, el general desti-

tuido Laurent Nkunda, y las Fuerzas Armadas de la RDC (FARDC).

Numerosas tentativas de cese al fuego fueron ideadas, entre ellas el acto de compromiso por una paz duradera en los Kivus, resultado de la conferencia de paz de Goma del 23 de enero de 2008, pero infortunadamente ninguno fue realmente efectivo debido al constante irrespeto de las partes en conflicto.

Por todas estas circunstancias, y en el marco del conflicto, la MONUC decide apoyar las FARDC con el objetivo de estabilizar la situación y reforzar el poder militar de la RDC. Además, seguía persiguiendo su compromiso dentro del marco de proceso de desarme, desmovilización, repatriación, reintegración y reinserción de los combatientes. Así mismo, el gran número de crímenes contra los derechos humanos en la región obliga a la Misión a emprender una especial lucha contra la impunidad. Todo esto tiene como desenlace que por medio de la Resolución 1797 del 30 de enero de 2008, la MONUC tenga también por tarea la de asistir a las autoridades congoleñas en la organización, preparación y conducción de las elecciones locales que se desarrollarían el segundo semestre de ese año.

En el otoño de 2008, el Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP) lanza una amplia ofensiva contra el gobierno ubicado en los Kivus y la MONUC se ve obligada a utilizar la fuerza contra los rebeldes. Con el fin de estabilizar la región la ONU procedió, mediante la Resolución 1843 del 20 de noviembre de 2008, al aumento temporal del personal militar (2785 elementos) y de las unidades de policía (300 elementos). Esta mencionaba también el despliegue inmediato

de estos refuerzos suplementarios hasta el 31 de diciembre de 2008 y se proponía prorrogar dicha autorización con motivo de la prolongación del mandato del MONUC, destacando que la duración de la estancia de las fuerzas suplementarias dependería de las condiciones de seguridad en las provincias de los Kivus.

No obstante, las FARDC y la MONUC no estaban en condiciones de controlar la ofensiva rebelde apoyada por Ruanda y, en consecuencia, el CNDP queda en buena posición para tomar la capital provincial de Goma. Por esta razón, mediante la Resolución 1856 del 22 de diciembre de 2008, la ONU decidió prorrogar el mandato del MONUC hasta el 31 de diciembre de 2009 y pidió a esta conceder la más alta importancia a la crisis en las provincias del Kivu, en particular lo referido a la protección de los civiles, y a concentrar progresivamente su acción durante el año 2009 en el este del RDC. Así las cosas, la ONU autoriza el mantenimiento de personal hasta dicha fecha, alcanzando un personal de 19.815 militares, 760 observadores militares, 391 policías y 1.050 miembros de unidades de mantenimiento del orden. Este mismo día, la ONU se declaró consciente del vínculo que existe entre la explotación ilegal de los recursos naturales, el comercio ilícito de estos y la proliferación y el tráfico de armas, que es uno de los principales factores que abastecen y que exacerban los conflictos en la región de los Grandes Lagos en África (Resolución 1857).

En este momento se produce un cambio sustancial de la situación, donde la RDC y Ruanda proceden a un redireccionamiento de la alianza. Al mismo tiempo, Laurent Nkunda es sustituido por Bosco Ntaganda a la cabeza

del CNDP, quien firma un acuerdo de paz en marzo de 2009 comprometiéndose a integrar el ejército congolés. Bajo ese nuevo horizonte, las fuerzas conjuntas de las FARDC (enriquecidas por los hombres del CNDP) y del ejército regular ruandés lanzan una campaña militar contra los rebeldes hutus de las Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda (FDLR). Sin embargo, solamente las FARDC, apoyadas por la MONUC, combatieron a los disidentes ruandeses. Este hecho puso a la MONUC en una situación delicada ya que los miembros del ejército congolés cometieron crímenes contra la población civil en los combates.

La MONUC continuaba sus actividades de desarme, desmovilización, repatriación, reintegración y reinserción (DDRRR) de los combatientes y su lucha especial contra la impunidad. Esta situación era compleja porque algunos meses antes, el 19 de junio de 2008, la ONU afirmaba que la violación y las otras formas de violencia sexual podían constituir un crimen de guerra, un crimen contra la humanidad o un elemento constitutivo del crimen de genocidio (Resolución 1820).

Considerando que la RDC entró en una nueva fase de conflicto, el Consejo de Seguridad adopta la Resolución 1925 el 28 de mayo de 2010 que prorroga hasta el 30 de junio de 2010 el mandato de la MONUC y la transforma a partir del día siguiente en una misión de estabilización y consolidación de la paz: la Misión de la Organización de las Naciones Unidas para la estabilización en la República Democrática del Congo (MONUSCO). Esta metamorfosis, que tuvo lugar como se había previsto el primero de julio, coincidió con la voluntad del gobierno congolés de finalizar

la intervención de la Misión de los cascos azules antes del quincuagésimo aniversario de la independencia de este país.

LA OPERACIÓN KIMIA II

El apoyo de la MONUC a las operaciones de las fuerzas armadas congoleesas no fue una novedad puesto que durante los años 2007-2008, los cascos azules habrían entrenado unidades de las FARDC en el marco de la operación Kimia I, la cual tenía como objetivo la lucha del gobierno congolés contra el CNDP, y la presión militar contra las posiciones de las Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda (FDLR) era marginal (Human Rights Watch, 2009e, 149).

Sin embargo, el paisaje político cambia en enero de 2009 cuando el CNDP renuncia a la rebelión y acepta integrarse a las FARDC si el gobierno congolés aceptaba desarrollar operaciones militares conjuntas con el ejército ruandés contra las FDLR. Este propuesta es aceptada por la RDC y las fuerzas ruandesas atraviesan las fronteras para adelantar la operación *umoja wetu* (“nuestra unidad” en lengua swahili) (Willame, 2010, 104). De esta operación fue excluida la MONUC en cuestiones de planificación y ejecución, ya que nunca fue informada de la misma por ninguno de los dos gobiernos. Sin embargo, seis oficiales militares

de la MONUC fueron autorizados a unirse a la operación con posterioridad, pero con una influencia bastante limitada².

En consecuencia, miles de combatientes provenientes del CNDP, de la Coalición de los Patriotas Resistentes Congolese (PARECO)³ y otros grupos rebeldes de cultura Mai-Mai participaron en el rápido proceso de integración de las FARDC. Infortunadamente este proceso contó con algunas deficiencias, pues según los responsables de las FARDC y fuentes diplomáticas, los altos comandantes del ejército congolés no conocían el número exacto de efectivos que habían sido integrados en dicho proceso, aunque según las cifras entregadas por los grupos participantes de la operación, la cantidad ascendía a 12.000⁴.

A finales de febrero de 2009, los soldados ruandeses parten de la RDC y los responsables de la MONUC fervorosamente reconocen el mejoramiento de las relaciones entre los dos países. Al mismo tiempo, los gobiernos congolés y ruandés afirmaron que la operación contra las FDLR no había finalizado, aseveración que dejaba presagiar que la MONUC debería apoyar las nuevas operaciones militares encaminadas a finalizar el trabajo⁵. Así pues, la MONUC acepta apoyar las operaciones militares del ejército congolés bajo el temor de ser excluida una vez más de la planificación y ejecución de futuras

² ONU-Conseil de Sécurité. Vingt-septième rapport du Secrétaire Général sur la mission de l'organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo. S/2009/160, le 27 mars 2009, par. 10.

³ Sigla en francés correspondiente al nombre Coalition des Patriotes Résistants Congolais.

⁴ ONU. Rapport final du groupe d'experts de la République Démocratique du Congo. Le 23 novembre 2009, S/2009/603, par. 12.

⁵ Rapport hebdomadaire de la MONUC sur le Nord-Kivu, 22-28 de février de 2009. Citado por Human Rights Watch.

operaciones y de un posible retorno de las fuerzas armadas de Ruanda (Human Rights Watch, 2009e, 150).

La operación conjunta comienza entonces en marzo de 2009 y es bautizada Kimia II (“paz” en lengua swahili). Dentro de esta, el rol de la MONUC era claramente el de aportar apoyo logístico y operacional, como la planificación del trabajo de información y de las operaciones, los tiros de apoyo, los bombardeos aéreos, el transporte, los patrullajes conjuntos, las evacuaciones médicas, las raciones alimentarias, el abastecimiento de combustible para los vehículos de las FARDC y otros medios de transporte⁶.

Es importante aclarar que todos los preparativos de Kimia II fueron realizados durante un lapso realmente corto, el cual no era suficiente para establecer claramente el rol de la MONUC. Según los reportes de Human Rights Watch (HRW), un alto responsable militar de la Misión de Paz afirmó que las operaciones comenzaron lo más rápido posible con el fin de explotar el espíritu guerrero de los exmiembros del CNDP y de su experiencia militar (Human Rights Watch, 2009e, 151-152). No obstante, al interior de la MONUC había algunos miembros preocupados, ya que las operaciones eran susceptibles de entrañar un costo humano catastrófico y, además, eran conscientes de las capacidades extremadamente limitadas del ejército congolés para llevar a cabo las operaciones de manera eficaz y de conformidad

con el derecho internacional humanitario (p. 151-152).

Compuesto por efectivos salidos de grupos armados que se enfrentaban pocos meses atrás, las tropas de las FARDC no constituían de ninguna manera un cuerpo homogéneo: la antigua pertenencia a los grupos rebeldes seguía vigente de una manera latente, lo que complicaba la puesta en marcha de un comando único y una verdadera solidaridad entre los miembros de los contingentes (Life and Peace Institute, 2009, 49). Al interior del ejército congolés que participaba en las operaciones militares conjuntas existían varios problemas, entre los cuales podemos destacar: las riñas frecuentes entre las FARDC y los nuevos efectivos, tratados estos de “ruandeses” o de “extranjeros” por parte de los primeros; las acusaciones de complicidad entre los Maï-Maï del PARECO, teóricamente incorporados, y los combatientes hutu ruandeses de las FDLR; los enfrentamientos armados entre las unidades que habían sido pagadas y aquellas que no habían recibido remuneración; el desconocimiento del comandante militar local de la cantidad real de efectivos a su disposición, y el reclutamiento de jóvenes por los grupos armados incorporados para reforzar su representación política en la RDC (Willame, 2010, 106).

Todo lo anterior llevó a una situación de desobediencia general de las tropas de las FARDC, haciendo imposible pensar en el éxito de la operación. La indisciplina constante era

⁶ ONU-Conseil de Sécurité. Vingt-septième rapport du Secrétaire Général sur la mission de l'organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo. S/2009/160, le 27 mars 2009, par. 10; ONU-Conseil de Sécurité. Vingt-huitième rapport du Secrétaire Général sur la mission de l'organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo. S/2009/335, le 30 juin 2009.

cada vez peor, y se agravó aún más al momento de lanzar la operación Kimia II. “A la desobediencia generalizada, a los motines frecuentes, se agregaron en principio varios saqueos y después de junio de 2009, las deserciones no individuales, sino en masa” (Cros, 2009) (traducción propia).

Meses después del inicio de Kimia II, varias voces se elevaron para denunciar vigorosamente el precio pagado por la población civil, víctima de saqueos, incendios, violaciones y asesinatos recurrentes durante la operación (Human Rights Watch, 2009a; 2009c). A mediados de octubre de 2009, el Relator especial de la ONU para las ejecuciones extrajudiciales, Philip Alston, calificó a Kimia II como una catástrofe en materia de derechos humanos, y solicitó un urgente cambio de estrategia de las FARDC y de la MONUC. Al mismo tiempo, dio a conocer los hechos de la masacre de al menos cincuenta refugiados hutus en el Kivu Norte, cometida por una unidad del ejército congolés (Peuchot, 2009). Una semana después, fue el consejero especial norteamericano para la Región de los Grandes Lagos, Howard Wolpe, quien a su turno juzgó de inaceptable el precio pagado por los civiles, mostrando un malestar creciente por los hechos. El mismo día, la ONG Human Rights Watch (HRW) acusaba a los soldados congoleños de haber asesinado de manera deliberada al menos 505 civiles desde el inicio de Kimia II, citando especialmente dos masacres realizadas en el Kivu Norte (Peuchot, 2009).

Al mismo tiempo, el Secretario General adjunto de la ONU encargado de las operaciones del mantenimiento de la paz, Alain Leroy, quien se encontraba en una visita a la

RDC, anunciaba la suspensión del apoyo de la MONUC a una de las unidades del ejército congolés (la Brigada 213) por estar implicada en los asesinatos de al menos 62 civiles. Sin embargo, es bastante discutible el hecho de que esta decisión fuese tomada ocho meses después de iniciado el apoyo a la operación Kimia II (Human Rights Watch, 2009a, 156).

El drama no terminaba allí, pues la población congoleña también era asediada por los ataques de los rebeldes de las FDLR a título de represalias por la operación Kimia II. Durante estas incursiones milicianas, las fuerzas ilegales atacaron deliberadamente a los civiles como escarmiento. En consecuencia, los asesinaron y mutilaron con machetes, incendiaron sus hogares y millares de mujeres y niñas fueron violadas (Human Rights Watch, 2009f). Verdaderamente una situación catastrófica para la población civil.

Según HRW, el balance de las consecuencias de la operación Kimia II es el siguiente: “Más de 1.000 civiles fueron asesinados, 7.000 mujeres y niñas fueron violadas y más de 6.000 hogares fueron destruidos por el fuego en las provincias orientales del Kivu Norte y del Kivu Sur. Más de 900.000 personas fueron forzadas a abandonar sus hogares” (Human Rights Watch, 2009a). Estas cifras son claramente incompatibles con los principios fundamentales del derecho internacional humanitario y las funciones de la MONUC concernientes a la protección de la población civil.

Si analizamos las consecuencias desastrosas de Kimia II podemos concluir, sin mayores esfuerzos, que ni la MONUC ni las FARDC habían examinado *a priori* las posibles consecuencias de una acción militar de tal magnitud, y

mucho menos la situación desfavorable y de desprotección en la cual se encontraba la población civil frente a las actividades armadas de todos los actores beligerantes.

LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS

La responsabilidad de las organizaciones internacionales es un corolario de su personalidad jurídica como tales. Es por esta razón que estas organizaciones son destinatarias de normas de derecho internacional que les imponen obligaciones específicas; de la misma forma, ellas son susceptibles de cometer actos ilícitos y por ende de comprometer así su responsabilidad internacional (Klein, 1998, 305).

Con respecto a las Naciones Unidas, este principio ha sido confirmado por esta organización mediante los reportes del Secretario General de 1996 y 1997⁷. Con relación a las actividades militares de la ONU, el secretario ha afirmado que “la responsabilidad internacional de la Organización de las Naciones Unidas en lo que concierne a las actividades de sus fuerzas militares resulta de su personalidad jurídica internacional y de su capacidad de ejercer derechos y de adquirir obligaciones a nivel internacional”⁸. En el mismo sentido, la Corte Internacional de Justicia, en la opinión

consultiva del 29 de abril de 1999, reconoció que la responsabilidad internacional de la organización es un principio que se encuentra bien establecido⁹.

El reporte del Secretario General precisa que en caso de conflicto armado, la existencia de la obligación de reparar las infracciones al derecho internacional humanitario se deriva del estatus de combatientes de las fuerzas de las Naciones Unidas¹⁰. Esta afirmación es confirmada por la práctica de las operaciones de mantenimiento de la paz, con ocasión de la operación en el Congo (ONUC) de 1960-1964, donde el principio de la responsabilidad internacional de la ONU fue explícitamente reconocido (Kolb, 2005, 323).

En lo concerniente al derecho internacional humanitario, la cuestión de saber si las fuerzas de las Naciones Unidas están vinculadas con estas reglas siempre ha sido objeto de debate, aunque no sea un tema completamente novedoso (David, 2008, 225-226). Debemos comenzar afirmando de manera categórica que estas fuerzas están sujetas al derecho consuetudinario por el solo hecho de tener una personalidad jurídica internacional, aunque no sea por todo el cuerpo normativo del derecho de los conflictos armados. No obstante, una circular de 1999 del Secretario General¹¹ permite comprender que la ONU se compromete

⁷ ONU. Rapports du Secrétaire Général sur les aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Doc. NUA/52/389, le 20 septembre 1996 et A/51/903, 21 mai 1997.

⁸ ONU. Rapports du Secrétaire Général... Doc. NUA/52/389, par. 6.

⁹ Cour International de Justice. *Affaire du différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits*. Avis Consultatif du 29 avril 1999.

¹⁰ ONU. Rapports du Secrétaire Général... Doc NU A/51/389, par. 16.

¹¹ ONU. Respect du droit international humanitaire par les forces de NU, doc. ONU ST/SGB/1999/13.

a respetar los principios y las reglas fundamentales del derecho internacional humanitario (David, 2008, 230). Se trata de una directiva trazada por quien es el comandante supremo de las fuerzas de las Naciones Unidas. Bajo ese presupuesto, dicho documento y lo que allí está contenido obliga a todos los cascos azules, ya que se trata de un instrumento que rige las relaciones internas de las fuerzas de paz de esta organización. En consecuencia, podríamos afirmar que se trata de una declaración que solo surte efectos a nivel interno y no por fuera de la esfera institucional. Así las cosas, ellos están obligados en todo caso a respetar el DIH en virtud del derecho de las Naciones Unidas (p. 230).

Dentro del marco de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, la doctrina ha establecido ciertas condiciones para la aplicación del DIH y para poder fundar un régimen de responsabilidad internacional: la existencia de un conflicto armado como un criterio material y un control efectivo de las fuerzas militares como un elemento de vinculación (Kolb, 2006, 22-26, 30-38) o, en otras palabras, de fijación frente a una situación precisa.

En el caso de análisis de la operación de paz en la RDC, la MONUC participa en un conflicto armado de alta intensidad reconocido ampliamente por la comunidad internacional, y los cascos azules se encuentran bajo el control efectivo del comando de la ONU. En consecuencia, dicha Misión de Paz está obligada a respetar el derecho consuetudinario y

los principios y las normas fundamentales del derecho internacional humanitario. De hecho, la misión ha sido autorizada por el Consejo de Seguridad a utilizar todos los medios necesarios para cumplir con el mandato designado¹², lo que significa la posibilidad de utilizar la fuerza dentro del conflicto.

Sin embargo, con ocasión de la operación Kimia II, las infracciones del DIH y de derecho internacional de los Derechos Humanos (DD-HH) no fueron cometidas por los miembros de la MONUC, sino por los efectivos pertenecientes a las FARDC en el marco de las operaciones conjuntas, situación que permite comprometer internacionalmente la responsabilidad de las Naciones Unidas.

Es importante resaltar que dentro de los principios más importantes se encuentra una norma esencial del sistema del derecho humanitario en virtud de la cual todos los sujetos de derecho internacional están obligados a respetar y a hacer respetar el DIH. Dicha disposición hace parte del cuerpo normativo del derecho consuetudinario¹³. La reacción tardía de la MONUC y de la Organización de las Naciones Unidas en general frente a los comportamientos criminales de algunas brigadas del ejército congolés es inexplicable y viola claramente este principio. Pese a que las violaciones son cometidas por los militares locales, es inaceptable que la Misión de Paz no haya utilizado su estatus particular frente a las autoridades congolesas exigiendo un comportamiento lícito y respetuoso de sus soldados. Además,

¹² Artículos 4-7 de la Resolución 1565 del 2 de octubre de 2004.

¹³ Artículo 1 de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949; Henckaerts et Doswald-Beck (2005, 495-498).

no utilizó tampoco sus influencias para incitar el gobierno congolés a impedir que algunos de sus nuevos comandantes, conocidos por su oscuro pasado atentatorio de los derechos humanos, participaran en estas operaciones (Human Rights Watch, 2009a).

Todo esto nos lleva a pensar en una situación realmente insólita, donde la MONUC —que tenía dentro de su mandato la tarea de proteger a los civiles— permitió la comisión de las violaciones más brutales contra la población congoleña. En consecuencia, es claro que existe una responsabilidad internacional de las Naciones Unidas frente a los hechos descritos, no por acción sino por omisión.

A partir de lo anterior podemos hacer una lista de las normas consuetudinarias violadas a causa de la omisión propuesta, la cual nos muestra la dimensión del problema desde el punto de vista del derecho de los conflic-

tos armados. De esta forma encontramos: el principio de la distinción entre civiles y combatientes¹⁴ y entre los bienes civiles y los objetivos militares¹⁵, el deber de protección de los civiles¹⁶, la prohibición del pillaje¹⁷, de asesinar¹⁸, de los tratos inhumanos¹⁹, de la violencia sexual²⁰ y del reclutamiento de niños en las filas castrenses²¹.

A nivel del derecho internacional general, y en particular en el tema de la responsabilidad internacional, es imperativo analizar la situación del caso concreto bajo la lupa del proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales elaborado por la Comisión de Derecho Internacional (CDI), institución perteneciente a las Naciones Unidas, a pesar de ser un texto que a la fecha no ha entrado en vigor, pues sigue siendo objeto de negociaciones al interior de la CDI.

¹⁴ Regla 1. Las partes en conflicto deberán distinguir en todo momento entre personas civiles y combatientes. Los ataques solo podrán dirigirse contra combatientes. Los civiles no deben ser atacados.

¹⁵ Regla 7. Las partes en conflicto deberán hacer en todo momento la distinción entre bienes de carácter civil y objetivos militares. Los ataques solo podrán dirigirse contra objetivos militares. Los bienes de carácter civil no deben ser atacados.

¹⁶ Regla 5. Son personas civiles quienes no son miembros de las fuerzas armadas. La población civil comprende a todas las personas civiles.

Regla 22. Las partes en conflicto deberán tomar todas las precauciones factibles para proteger de los efectos de los ataques a la población civil y los bienes de carácter civil que estén bajo su control.

Regla 87. Las personas civiles y las personas fuera de combate serán tratadas con humanidad.

¹⁷ Regla 52. Queda prohibido el pillaje.

¹⁸ Regla 89. Queda prohibido el homicidio.

¹⁹ Regla 90. Quedan prohibidos los actos de tortura, los tratos crueles e inhumanos y los atentados contra la dignidad personal, en particular los tratos humillantes y degradantes.

²⁰ Regla 93. Quedan prohibidas las violaciones y cualquier otra forma de violencia sexual.

²¹ Regla 136. Las fuerzas armadas o los grupos armados no deberán reclutar niños.

Regla 137. No se permitirá que los niños participen en las hostilidades.

Para darle plenos efectos a esta norma que no está vigente en la actualidad se propone un argumento de interpretación extensiva, analógica y teleológica de las disposiciones en examen bajo un razonamiento puntual.

Siendo una organización internacional, según las enseñanzas de Michel Virally (1974, 277 y ss.), una asociación de Estados que busca el logro de unos objetivos de interés común a todos los miembros, y para lo cual cuenta con una estructura interna a fin de cumplir con los cometidos que justifican su existencia, podemos observar que no existe en principio una organización internacional sin la participación de los Estados, principales actores en la escena internacional.

Ahora bien, si los Estados son finalmente el corazón de una organización internacional, es necesaria la concurrencia de agentes estatales al interior de esta asociación, quienes representarán a los países miembros y manifestarán su posición frente a la toma de decisiones.

Todo lo anterior nos permite afirmar que la existencia y el funcionamiento de las organizaciones internacionales no se debe a nada diferente que a la voluntad de los Estados, que crean un organismo diferente a ellos, con personalidad jurídica propia y con unas funciones específicas orientadas al cumplimiento de unos objetivos. Si bien es claro que se trata de una entidad propiamente dicha, diferente a los Estados que la conforman, de ninguna manera podríamos obviar que detrás de esta organización se encuentran los países miembros, pues son ellos quienes determinan el accionar de su organización, establecen su estructura interna, el procedimiento de toma

de decisiones y, en general, todo lo que a esta asociación concierne.

En el caso concreto, las Naciones Unidas son una organización que encarna la comunidad internacional por excelencia, y que según la Carta de San Francisco de 1945 tiene unos propósitos bien establecidos según los cuales se debe velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; se fomentarán las relaciones de amistad basadas en el respeto a los principios de igualdad de derecho y libre determinación de los pueblos; se cooperará en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el estímulo de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y finalmente deberá servir como centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes. Siendo estos los objetivos que se trazaron al establecer dicha organización internacional, resulta evidente que ellos obligan tanto a las Naciones Unidas como organización, pero además a todos los Estados que son miembros de ella.

De esta manera, y regresando al tema de la responsabilidad internacional, teniendo en cuenta los argumentos precedentes, debemos decir que si bien no existe hoy día un cuerpo normativo que regule la responsabilidad de las organizaciones internacionales, sí contamos con la Resolución 56/83 de 2001 de las Naciones Unidas que establece la responsabilidad internacional de los Estados, quienes a su vez constituyen las organizaciones internacionales.

Así las cosas, si existen unas normas sobre la responsabilidad internacional de los Estados, y la Comisión de Derecho Internacional

ha realizado varios esfuerzos encaminados a la codificación de normas similares aplicables esta vez a las organizaciones internacionales, basados en la Resolución 56/83, es porque al interior de las Naciones Unidas y en general de la comunidad internacional existe la idea de la necesidad imperante de llenar ese vacío del derecho internacional.

De esta forma, si los Estados se encuentran sujetos a unas normas de responsabilidad internacional, y a su vez, ellos mismos son los miembros de las organizaciones internacionales, de manera extensiva y analógica podríamos aplicar esas disposiciones que hoy día están vigentes para los Estados y que han servido de inspiración al proyecto que se está formando en la CDI a las violaciones de obligaciones internacionales cometidas por dichas colectividades. Es decir, si existen unas normas para la responsabilidad internacional de los Estados por los hechos ilícitos cometidos por ellos, estas mismas podrían servirnos hoy día para juzgar la comisión de un ilícito internacional perpetrado por los mismos Estados, pero bajo el manto de la organización internacional.

Volviendo al proyecto de responsabilidad de las organizaciones internacionales, es necesario comenzar el análisis a partir de su articulado, y bajo ese entendido es el número 14 el que nos permite establecer una eventual responsabilidad de las Naciones Unidas fundada en la ayuda o asistencia en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito. Esta disposición apunta hacia los escenarios donde una organización internacional presta ayuda o asistencia a un Estado o a otra organización internacional, facilitando así la comisión de un hecho internacionalmente ilícito por este(a)

último(a). Se trata claramente de un caso en el cual una organización asiste o ayuda deliberadamente a adoptar un comportamiento que infringe las obligaciones internacionales que atan a quien es ayudado o asistido, por ejemplo, facilitando una instalación esencial a disposición del actor primario del hecho o financiando una actividad ilícita (Crawford, 2003, 177).

La norma limita el alcance de la responsabilidad de la ayuda o asistencia prestada de dos maneras. Primero, es necesario que el órgano o la institución considerada de la organización internacional que asiste o ayuda tenga conocimiento de las circunstancias que vuelven el comportamiento del Estado o la organización internacional asistido(a) internacionalmente ilícito. En segundo lugar, el hecho perpetrado debe ser tal, que habría sido internacionalmente ilícito si hubiere sido cometido por la misma organización internacional que ayuda o asiste (Crawford, 2003, 178).

En el caso *sub examine*, la MONUC tenía conocimiento de todos los actos ilícitos cometidos por el ejército congolés y, además, sabía desde el comienzo de la operación Kimia II que dichas fuerzas armadas no tenían una verdadera formación en derecho internacional humanitario. Sin lugar a dudas, podríamos afirmar que se trataba de una situación previsible para las Naciones Unidas. En conclusión, la primera condición está entonces cumplida.

En cuanto a la segunda condición, como ya lo habíamos afirmado, las obligaciones violadas por la RDC, por cuenta de las actuaciones de las FARDC están contenidas en normas de derecho internacional humanitario de carácter consuetudinario y, por tanto, ellas se aplican a

todos los sujetos de derecho internacional. De esta manera, si los hechos hubieran sido cometidos por la MONUC, las Naciones Unidas serían internacionalmente responsables debido a que están obligadas al respeto de las disposiciones mencionadas. Luego, el segundo elemento está debidamente justificado.

Ahora bien, el fundamento de la responsabilidad por la ayuda o la asistencia se materializa con todo el apoyo dado por la MONUC a las fuerzas armadas congoleesas en el desarrollo de la operación Kimia II. Este apoyo fue definitivo y crucial, pues sin este hubiera sido imposible desplegar una operación militar *sub examine*. Estamos seguros de que no existía una mala intención por parte de la ONU a través de la Misión de Paz cuando decidió apoyar y participar en Kimia II, pero lo que sí es completamente censurable es la falta de previsibilidad y diligencia que exige una misión de esta envergadura. Podemos afirmar que los responsables de la MONUC conocían *a priori* el gran riesgo que significaba apoyar un ejército cargado con numerosos problemas internos, y que a su vez no podía garantizar el respeto del DIH y de los derechos humanos.

Por lo demás, consideramos que es irresponsable de parte de la ONU el hecho de participar en una operación militar conjunta, sin haber planificado y determinado de forma precisa el rol de la Misión de Paz en Kimia II. Sin olvidar, por supuesto, que las Naciones Unidas esperaron ocho meses para tomar medidas frente a las brutales actuaciones del ejército congolés, dejando así a la población civil en un escenario de desprotección real, aunque el mandato de la MONUC no lo contemplara de esta manera. Este término, a grandes luces,

resulta demasiado extenso y poco razonable, si tenemos en cuenta la urgencia y la gravedad de la situación.

En conclusión, todos los elementos que acabamos de describir nos permiten considerar la existencia de una responsabilidad de las Naciones Unidas por el hecho de ayudar y asistir a las fuerzas militares de la República Democrática del Congo, quienes cometieron una serie de crímenes contra la población civil durante el desarrollo de la operación Kimia II, colaboración que se vio materializada a través de la actuación de la MONUC, quien participó significativamente en el despliegue de la operación en cuestión, y que tuvo un costo elevado de varios millones de dólares.

PRESENTE Y FUTURO DE LA MISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA RDC

En la actualidad, la RDC vive una situación complicada que se materializa en las decisiones políticas tomadas en los últimos años concernientes por un lado al refuerzo del embargo y de las sanciones, y por otro, a lo relativo al cambio de naturaleza de la Misión de Paz de Naciones Unidas y a la partida programada de los cascos azules. Al día de hoy es difícil pensar que la comunidad internacional va a poder debilitar y vencer las fuerzas rebeldes y a sus redes de colaboración, si al mismo tiempo se debilita el control sobre el territorio planificando una partida definitiva de las fuerzas de paz.

Varios responsables civiles de la MONUC se anticiparon a la solicitud del presidente Kabila de abandonar el territorio congolés y partieron con anterioridad en vista de las malas circunstancias del conflicto. Mientras que en

los cascos azules no se esconde el sentimiento de desesperación al tener que desarrollar conjuntamente operaciones con unas fuerzas armadas indisciplinadas, sin formación castrense, dispuestas a cometer violaciones y a exterminar sin consideración a los miembros de la población civil.

Sin embargo, hay un aspecto que logra inquietar aún más a la comunidad internacional, y es el hecho de que varios observadores internacionales han informado de unas peligrosas prácticas del régimen de Kabila (RTBF, 2009). Con el pasar de los días, periodistas y defensores de los derechos humanos en la RDC han sido amenazados abiertamente por las autoridades gubernamentales y se estableció que los corresponsales internacionales pueden ser perseguidos judicialmente ante los tribunales si critican fuertemente las fechorías del Estado (Afrikarabia, 2009). Pero son aún más preocupantes los rumores sobre una supuesta comisión de evaluación de la ley fundamental que trabajaría sobre la extensión del mandato presidencial y la posibilidad de no limitar los periodos bajo la forma de la reelección (Jeune Afrique, 2009).

Con respecto a la Misión de Paz, el Consejo de Seguridad inicia prórrogas periódicas a partir del año 2009, en aras de finalizar su tarea el 31 de mayo de 2011. Igualmente, hizo un llamado al Secretario General de la ONU para efectuar un reexamen estratégico de la situación en estrecha colaboración con el gobierno congolés y la MONUC, en busca de una reestructuración del mandato, sin causar una vuelta a la inestabilidad. Esta nueva estructura debería respetar la soberanía de la RDC, poner en marcha el Plan Nacional de Reforma al Sis-

tema de Seguridad elaborado por el gobierno, reforzar las instituciones del Estado congolés y, finalmente, el retiro progresivo de la MONUC, siguiendo un calendario preciso.

El Consejo de Seguridad igualmente solicitó al gobierno de la RDC tomar de inmediato todas las medidas apropiadas para proteger a la población civil de las violaciones de los derechos humanos, exhortándolo a aplicar plenamente una política de tolerancia cero y llevando a cabo investigaciones completas de los hechos cometidos.

En cuanto a la reestructuración de la MONUC, el gobierno congolés ha decidió que el retiro de las fuerzas de paz de Naciones Unidas comenzaría por las zonas que no se encontraran perturbadas por el conflicto. En ese sentido, se solicitó que a finales de 2010 todas las tropas desplegadas en la RDC se concentraran en las dos provincias del Kivu norte y sur, por ser regiones objeto de actividades militares ilegales por parte de los grupos rebeldes.

Para el gobierno, las nuevas atribuciones de la Misión de la ONU deben estar orientadas exclusivamente a apoyar los esfuerzos de reforzar las estructuras institucionales, operacionales y de mejoramiento de las fuerzas armadas de la RDC, de la policía y de las fuerzas de seguridad, así como el apoyo a la reforma del aparato judicial.

Es por lo anterior, que el 30 de junio de 2010, con ocasión de la celebración del cincuentenario de la independencia de la RDC, se notificó al mundo la decisión de cambiar la naturaleza de la misión de Naciones Unidas en ese país, convirtiéndola en la MONUSCO, la cual está ideada bajo el modelo de estabilización. En ese sentido, el Secretario General de las

Naciones Unidas, Ban Ki-moon, quien asistió a Kinshasa, encabezó la ceremonia de cambio de la Misión y recalcó que deberá proteger a los civiles y combatir la violencia sexual y otras formas de discriminación contra la mujer. Además afirmó que la MONUSCO no escatimará esfuerzos para luchar contra las violaciones de los derechos fundamentales e instó a la Policía congoleña y al Ejército a defender esos derechos, en especial de las mujeres, que han sufrido de manera especial los conflictos que han causado millones de muertos en el país.

El Consejo de Seguridad de la ONU decidió en mayo de 2010 (Resolución 1925) retirar 2000 soldados y la MONUSCO contaría entonces con un máximo de 19.815 soldados, 760 observadores militares y 1.500 agentes de policías autorizados en principio para permanecer en el país hasta el 30 de junio de 2011. No obstante, los mandatos han sido prolongados año tras año debido al desarrollo paulatino de las labores de los cascos azules y la reactivación de los combates en ciertas zonas del territorio de la RDC. Así las cosas, el Consejo de Seguridad se ha visto compelido a ampliar el mandato de la Misión de Paz en la RDC hasta el 31 de mayo de 2014 a través de la Resolución 2098 del 28 de marzo de 2013, instrumento que viene a reforzar lo ya establecido en la Resolución 2053 del 27 de septiembre de 2012, que ampliaba el mandato hasta el 30 de junio de 2013.

Lo anterior teniendo en cuenta que a partir de abril de 2012 se incorporó como nuevo actor armado en el conflicto el grupo rebelde conocido como Mouvement du 23 Mars (M23), integrado por antiguos miembros del CNDP, quienes de acuerdo con los tratados

de paz firmados el 23 de marzo de 2009, se incorporaron a las FARDC. Sin embargo, los acuerdos jamás fueron honrados en debida forma por parte de la RDC, creando condiciones inaceptables para los recién ingresados a las líneas del ejército nacional, lo que causó una inconformidad y rechazo por parte de ellos, dando origen así al M23 (Nsenga, 2012).

Este movimiento rebelde representa para la actual RDC una amenaza constante, no solo para la institucionalidad misma del Estado, sino también para el largo y difícil proceso de mantenimiento de la paz avalado por la ONU. Es así como destacamos la toma de la importante ciudad de Goma en noviembre de 2012, los frecuentes ataques a la población civil y los continuos combates en contra de las FARDC a lo largo de la provincia del Kivu Norte (Hugeux, 2012). Esto sin mencionar los demás grupos rebeldes que se encuentran en el territorio de la RDC.

Ahora bien, tener una misión de estabilización supone un conflicto de baja intensidad (Liegeois, 2009, 140-150) que permite a la Misión de Paz encargarse de situaciones específicas de la sociedad que ha salido de una situación conflictiva, o donde la misma es mínima, estando en un proceso de reconstrucción o recomposición de la nación afectada. A nuestro juicio, estos no son los supuestos de la RDC actual, pues hoy día, si bien hay un gran progreso en los resultados de la Misión, como por ejemplo el regreso de la población desplazada a algunas provincias (Eyenga Sana, 2010), las fuerzas rebeldes aún siguen teniendo un gran poderío militar, a tal punto que no solo atacan al ejército congolés o la población

civil, sino también a los mismos cuarteles de la Misión de Paz²².

Tal vez fue una medida apresurada la de la transformación de la Misión de Paz en la RDC, al pensar que los logros alcanzados en diez años de actividades no muy sobresalientes eran suficientes para afirmar que solo se necesitaba una intervención mínima en busca de una estabilización del conflicto y no una misión orientada a la imposición de la paz. Con cautela, y a riesgo de equivocarnos, pensamos que ese es el resultado del fracaso de una larga misión que a pesar de ser la más importante de la historia de las Naciones Unidas en términos cuantitativos, no logró jamás apersonarse del conflicto e imponer las soluciones en busca de la paz y la protección de los derechos humanos de la población civil, que sin duda resultó ser la más afectada después de una larga y tortuosa década de guerra. Creemos que ya es hora de establecer y asumir las responsabilidades pertinentes, al igual que castigar a los culpables de tan desastrosas consecuencias, y claramente poner a la población civil en la cúspide de los intereses estatales.

Los esfuerzos institucionales deben incrementarse con el apoyo de la Unión Africana, las Naciones Unidas y de las otras organizaciones

que se interesan por la situación de la RDC. La MONUSCO debe trabajar de la mano con la Corte Penal Internacional para hacer efectivo y real el derecho de acceso a la justicia de la población congoleña²³. Podríamos pensar que una vez terminado el conflicto, se necesitará la instauración de una justicia transicional bajo los ya conocidos y muy nombrados principios de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición. A nuestro juicio, la comunidad internacional y el derecho internacional deben buscar la materialización de los supuestos acabados de mencionar, puesto que sin ellos sería casi imposible lograr una verdadera situación de paz que tanto implora una nación devastada y una población fuertemente afligida y reducida a casi cero en materia de derechos humanos.

Respecto al retiro de la Misión de Paz, las Naciones Unidas fueron informadas de la voluntad del gobierno congolés encaminada a presenciar su retiro total en el transcurso del 2011. No obstante, es posible pensar que estos plazos establecidos en las fechas propuestas constituían simplemente una estrategia del poder gubernamental para deshacerse de la Misión de Paz y así poder manipular las elecciones presidenciales realizadas en noviembre de 2011, que arrojarían como ganador al can-

²² Centro de Noticias ONU. República Democrática del Congo: MONUSCO condena ataque a base en Kivu del Norte, en <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=19526&criteria1=Congo&criteria2=ataque> (Consultada el 04 de marzo de 2011).

²³ Con gran entusiasmo destacamos la primera sentencia condenatoria de la Corte Penal Internacional en contra de Thomas Lubanga Dyilo del 14 de marzo de 2012, por el delito de reclutamiento de menores cometido entre el 1 de septiembre de 2002 y el 13 de agosto de 2003 en la RDC. Este primer esfuerzo resulta crucial en el sentido de que a través de la justicia impartida por la CPI se pueden condenar a los principales culpables de los crímenes internacionales cometidos a lo largo del conflicto *sub examine*.

didato reelegido Joseph Kabila, causando graves disturbios en el país por la posible manipulación de la jornada electoral (Pourtier, 2012).

Tal intención podría deducirse de la actual existencia de la Misión de Paz, dos años después de los anuncios gubernamentales, en búsqueda de la desaparición de la MONUSCO. Más aún cuando, en el orden del día de la comunidad internacional, se revela la pretensión de aumentar la ofensiva militar en dicho Estado, especialmente por el incremento de las hostilidades por parte de los grupos rebeldes, que tiene como consecuencia una mayor degradación de la situación humanitaria de la población civil (Actualidad humanitaria, 2013; CICR, 2012).

Una vez se verifique la partida de la Misión de Paz de las Naciones Unidas, la RDC no se transformará probablemente en un paraíso terrenal y habrá como siempre en la historia un antes y un después de la intervención de la ONU. Podríamos insinuar que se presentarán problemas socioeconómicos y de seguridad de la población, y claramente un abuso del poder en menoscabo de los derechos de los congoleños. Es necesario admitir que la situación de hoy no se compara con el caos provocado por la presencia de una decena de ejércitos nacionales al final de la década de los noventa, la cual obligó a la RDC a solicitar la asistencia de las Naciones Unidas.

Los años que vienen serán cruciales para este Estado, no solamente en la lucha contra los rebeldes, sino también para restablecer el control de sus recursos naturales, pero sobre todo para preservar su frágil democracia y fortalecerla, para que así, algún día, podamos

contar una historia del Congo como una verdadera República Democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- Actualidad humanitaria, 2013. Recrudescimiento de la situación humanitaria en el Congo. 20 de mayo, en http://www.actualidadhumanitaria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=610:recrudescimiento-de-la-situacion-humanitaria-en-el-congo&catid=4:noticias-internacional&Itemid=16. (Consultada el 4 de junio de 2013).
- Afrikarabia, 2009. Le régime Kabila est-il autoritaire? 24 juillet, en <http://afrikarabia2.blogs.courrierinternational.com/archive/2009/07/24/rdc-le-regime-kabila-est-il-autoritaire.html>. (Consultada el 3 de febrero de 2010).
- Amnesty International. Report 2009. *The State of the world's human rights*.
- Braeckman, Colette, 1999. *L'Enjeu Congolais. L'Afrique Central après Mobutu*. Fayard.
- Comité international de la Croix-Rouge (CICR), 2012. RD Congo : situation humanitaire préoccupante dans les Kivu. Point sur les activités N° 07/12. Le 6 décembre en <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/update/2012/12-06-rd-congo-humanitarian-situation-violence.htm>. (Consultada el 9 de junio de 2013).
- Conference Internationale sur la Region des Grands-Lacs. Initiative régionale contre l'exploitation illégale et la certification des ressources naturelles, en <http://www.cirgl.org/developpementn.php>.
- Cour International de Justice. Affaire du différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits. Avis Consultatif du 29 avril 1999.

- Crawford, James, 2003. *Les articles de la C.D.I. sur la responsabilité de l'Etat*. Paris, Editions Pedone.
- Cros, Marie-France, "Vers un nouvelle débaclé dans les Kivus ?", en *La Libre*, en <http://www.lalibre.be/search/?query=l'indiscipline%20de%20l'arm%C3%A9e%20congolaise&from=2000-01-01&to=2010-04-15&sort=date%20desc&start=80>. (Consultada el 02 de abril de 2010).
- David, Eric, 2008. *Principes de droit des conflits armés*, 4 édition, Bruxelles, Bruylant.
- Diez de Velasco, Manuel, 2008. *Las organizaciones internacionales*, 15 edición, Madrid, Tecnos.
- Eyenga Sana, Louis-Paul, s. d. La Monusco juge positives les opérations militaires en 2010, en <http://fr.allafrica.com/stories/201101130421.html>. (Consultada el 14 de febrero de 2011).
- Hamuli Kabarhuza, Baudouin, 2003. *La Société civile congolaise. Etat des lieux et perspectives*, Bruxelles, Colophon Editions.
- Henckaerts, Jean-Marie et Doswald-Beck, Louise, 2005. *Customary International Humanitarian Law*, vol. I: Rules. Cambridge. ICRC – Cambridge University Press.
- Hugeux, Vincent, 2012. RD Congo: qui sont les rebelles du M23 qui menacent Goma?, le 19 novembre, en *L'Express* en http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/rd-congo-qui-sont-les-rebelles-du-m23-qui-ont-pris-le-controle-de-goma_1189226.html#cOU6CzLk43C2MoEg.99 (Consultada el 11 de junio de 2013).
- Human Rights Watch, 2003. *République Démocratique du Congo. Ituri : "Couvert de sang". Violence ciblée sur certaines ethnies dans le Nord-Est de la République Démocratique du Congo*, vol. 15, núm. 11.
- Human Rights Watch, 2004a. *République Démocratique du Congo. Faire face à l'impunité*.
- Human Rights Watch, 2004b. *République Démocratique du Congo. Les civils en danger pendant les opérations de désarmement*.
- Human Rights Watch, 2005. *République Démocratique du Congo. Nouvelle Crise au Nord-Kivu*, vol. 17, núm. 9.
- Human Rights Watch, 2006. *République Démocratique du Congo. Quel avenir? Les enfants de la rue en République Démocratique du Congo*, vol. 18, núm. 2.
- Human Rights Watch, 2007a. *République Démocratique du Congo. Attaques contre civils au Nord-Kivu*, vol. 19, núm. 17.
- Human Rights Watch, 2007b. *Déclaration par Human Rights Watch à la Commission Parlementaire de la RDC enquêtant sur les événements au Bas Congo*.
- Human Rights Watch, 2008a. *RD Congo: La crise humanitaire s'aggrave tandis que le processus de paix chancèle. La reprise des combats déplace à nouveau 100 000 civils dans l'est du Congo*.
- Human Rights Watch, 2008b. *République Démocratique du Congo. "On va vous écraser". La restriction de l'espace politique en République Démocratique du Congo*.
- Human Rights Watch, 2009a. *République Démocratique du Congo. Le prix payé par la population civile pour l'opération militaire est inacceptable. Il faut renforcer de toute urgence la protection des populations civiles durement touchées*.
- Human Rights Watch, 2009b. *République Démocratique du Congo. Les massacres du Noël. Attaques de la LRA contre les civils dans le nord du Congo*.
- Human Rights Watch, 2009c. *République Démocratique du Congo: Les ONG craignent pour la sécurité des civils. L'émissaire de l'ONU devrait insister pour que la protection des civils soit une priorité absolue lors de toute opération militaire*.
- Human Rights Watch, 2009d. *République Démocratique du Congo. Les soldats violent, les commandants fer-*

- ment les yeux. *Violences sexuelles et réforme militaire en République Démocratique du Congo*.
- Human Rights Watch, 2009e. *Vous serez punis. Attaques contre les civils à l'est du Congo*.
- Human Rights Watch, 2009f. *République Démocratique du Congo. L'intervention des forces de maintien de la paix au Congo doit être axée sur la protection des civils*.
- International Institute of Humanitarian Law, International Committee of the Red Cross, 2008. *International humanitarian law human rights and peace operations*. 31st Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law. Sanremo.
- Jeune Afrique, 2009. La FIDH accuse le régime Kabila de "dérive autoritaire". 24 juillet, en <http://www.jeuneafrique.com/Article/DEPAFP20090724T125637Z/gouvernement-justiceopposition-torturela-fidh-accuse-le-regime-kabila-de-deriveautori-taire.html> (Consultada el 25 de febrero de 2010).
- Klein P., 1998. *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, Bruylant.
- Kolb, Robert, 2005. *Le droit relatif au maintien de la paix internationale: évolution historique, valeurs fondatrices et tendances actuelles*. Paris. Pedone.
- Kolb, Robert, 2005. *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales: forces de paix et administrations civiles transitoires*, Bruxelles, Bruylant.
- Kolb, Robert, 2006. *Droit Humanitaire et opérations de paix internationales: les modalités d'application du droit international humanitaire dans les opérations de maintien ou de rétablissement de la paix auxquelles concourt une organisation internationale (en particulier les Nations Unies)*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn.
- Lanotte, Olivier, 2003. *Guerres sans frontières en République Démocratique du Congo*, Bruxelles, GRIP-Editions Complexe.
- Liegeois, Michel, 2009. *Syllabus: Stratégie et sécurité internationale*. Louvain-la-Neuve, Université Catholique de Louvain – DUC.
- Life and Peace Institute, 2009. Action pour la Paix et la Concorde. Analyse du contexte du territoire de Kalehe (Sud Kivu), Bukavu.
- Malu-Malu, Jean-Jacques Arthur, 2002. *Le Congo Kinsasa*, Paris, Editions Karthala.
- Ndaywele Nziem, Isidore, 1998. *Histoire général du Congo. De l'heritage ancien à la République Démocratique*, Bruxelles, De Boeck & Larcier.
- Nsenga, Jean-Mobert, 2012. *RDC: Après le CNDP de Nkunda, puis de Ntaganda, voici le M23 de Makenga!* Le 5 septembre, en <http://www.musabyimana.net/lire/article/rdc-apres-nkunda-ntaganda-cest-maintenant-makenga/> (Consultada el 11 de junio de 2013).
- OCHA, 2009. Action Humanitaire au Sud Kivu. Rapport de situation núm. 1 et 2, mai, núm. 3 et 4, juin.
- ONU. Respect du droit international humanitaire par les forces de NU, doc. ONU ST/SGP/1999/13.
- ONU. Rapports du Secrétaire Général sur les aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Doc. NUA/52/389, le 20 septembre 1996 et A/51/903, 21 mai 1997.
- ONU-Conseil de Sécurité. Vingt-septième rapport du Secrétaire Général sur la mission de l'organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo. S/2009/160, le 27 mars 2009, par. 10.
- ONU-Conseil de Sécurité. Vingt-huitième rapport du Secrétaire Général sur la mission de l'organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo. S/2009/335, le 30 juin 2009.

- ONU. Rapport final du groupe d'experts de la République Démocratique du Congo. Le 23 novembre 2009, S/2009/603, par. 12.
- Peuchot, Emmanuel, s. d. Massacres of civilians by DR Congo army call UN's role into question. Telegraph, en <http://www.telegraph.co.uk/expat/expatnews/6513489/Massacres-of-civilians-by-DR-Congo-army-call-UNs-role-into-question.html>. (Consultada el 06 de noviembre de 2009).
- Pourtier, Roland, 2012. Les élections de 2011 en RDC, entre cafoillage et tripatouillage, en <http://echo-geo.revues.org/13119#authors>. (Consultada el 4 de junio de 2013).
- Radio Okapi, 2011. Joseph-Kabila a promulgué la constitution révisée. Le 21 janvier, en <http://congoplane.com/news/3132/joseph-kabila-promulgue-la-constitution-revisee-par-le-parlement-senat-congres.jsp> (Consultada el 26 de febrero de 2011).
- RTBF, 2009. RDC: la FIDH dénonce la "dérive autoritaire" du régime Kabila. 24 juillet, en <http://www.rtbfbel/info/rdc-la-fidh-denonce-la-derive-autoritaire-du-regime-kabila-a-mi-mandat-127942>. (Consultada el 05 de marzo de 2010).
- Tavernier, Paul, 2005. *Recueil Juridique des droits de l'homme en Afrique*, vol. 2, 2000-2004, Bruxelles, Bruylant.
- Virally, Michel, 1974. "La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale", en *La Communauté internationale* (Mélanges offerts à Ch. Roousseau), Paris.
- Vite, Sylvain, 2004. "Applicability of the international law of military occupation to the activities of international organizations", en *Review of the Red Cross*, núm. 853.
- Willame, Jean-Claude, 2007. *Les "Faiseurs de Paix au Congo". Gestion d'une crise internationale dans un Etat sous tutelle*, Bruxelles, GRIP-Editions Complexe.
- Willame, Jean-Claude, 2010. *La guerre du Kivu. Vues de la salle climatisée et de la véranda*, Bruxelles, GRIP.



POLÍTICA EXTERIOR

La importancia de FOCALAE para Colombia
Pío García

La ley de inversiones extranjeras y seguridad nacional en Estados Unidos: opinión pública y formulación de la política exterior
Marcela Anzola

La importancia de FOCALAE para Colombia

Pío García

Docente e investigador del CIPE

Universidad Externado

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

Desde los años ochenta del siglo pasado, los intercambios de bienes y servicios en el Pacífico sobrepasaron los tradicionales nexos económicos transatlánticos¹. El auge industrial y financiero en el borde oriental asiático fue fundamental en la aparición y continuidad de este fenómeno. A la sombra de la reconstrucción japonesa, y copiando su modelo económico y político, en las décadas de los sesenta y setenta emergieron los New Industrialized Countries (NIC) (Corea, Singapur, Hong Kong y Taiwán) (Woronoff, 1992) y, tras ellos, una serie de países como Indonesia, Tailandia o

Filipinas emprendieron sus propios planes de transformación productiva. El rápido crecimiento económico en Asia nutrió las relaciones a través del Pacífico, pero más notable aún fue el empuje hacia una fase de flujos en Asia Oriental tan intensa que, a partir del 2011, dio lugar al mayor bloque industrial y comercial del mundo². Forman parte de ese inmenso mercado regional Australia, Nueva Zelanda, Japón, China, Corea y los diez países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)³. A su vez Asia Sur, y en ella de manera especial India, vive la atracción irresistible

¹ Esta modificación también ocurrió dentro de Estados Unidos. En efecto, el PIB de los 5 estados del borde Pacífico respecto al PIB de los 18 estados atlánticos pasó del 28 al 42%, entre 1950 y 1982. Asimismo, su población se elevó del 30%, en 1960, al 37% del total estadounidense en 1982 (Benejam, 1991, 33).

² El espacio comercial de ASEAN, ampliado a China, Japón y Corea, a partir de 2010, forma parte del plan de cooperación regional conocido como ASEAN+3, diseñado en 1997 y con vista a cumplir diversas metas económicas, políticas y sociales en las dos décadas siguientes. Sus áreas de acción son la seguridad alimentaria y energética, la cooperación financiera, la facilitación comercial, el manejo de desastres, los contactos de pueblo a pueblo, la superación de la brecha en el desarrollo, el desarrollo rural, la superación de la pobreza, el tráfico humano, el movimiento laboral, las pandemias y el desarrollo sostenible (Association of South East Asia Nations, 2012). A partir de 2005, este esquema integrador acoge a Australia, Nueva Zelanda e India, sentando las bases del bloque regional este-asiático (Urata, 2008).

³ Association of South East Asia Nations; reúne a Birmania, Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Tailandia, Singapur y Vietnam.

por estas operaciones que, en consecuencia, la fustigan cada día a tomar mayor presencia en los asuntos del Pacífico asiático.

Más allá de la gestión gubernamental, la existencia paralela de estímulos no formales al intercambio ha sido una característica y un aporte significativo para el resto del mundo por parte de la experiencia este-asiática de inserción en el mercado global. Gracias a ellos se han beneficiado los lazos comerciales, las inversiones productivas, la transferencia de tecnología, la movilidad empresarial y el estudio conjunto de los problemas cambiarios, educativos y ambientales, entre otros. Sin desconocer el papel protagónico del Estado en la elaboración de los planes productivos, no se puede perder de vista, sin embargo, la sinergia con el sector privado que, por su parte, ha incidido de manera notable en la actividad económica regional. Por lo general, en el Pacífico asiático ha prevalecido un esquema de internacionalización basado en la convergencia de los intereses de la élite industrial, el gobierno y la burocracia, en una fórmula corporativa típica de las estrategias neomercantiles. Como efecto inmediato, desde un comienzo la proyección externa se diseñó como una estructura de cooperación horizontal inter e intraindustrial facilitada por las políticas nacionales. El concepto sustentador de esta integración espontánea fue por mucho tiempo el *regionalismo abierto*.

De acuerdo con los principios de este sustrato teórico, el objetivo final de la concer-

tación público-privada es alcanzar un sistema económico planetario abierto y de beneficio para todos los pueblos, gracias al aprovechamiento de las ventajas de cada uno, a partir de los arreglos entre países cercanos. Se postula, así, como una vía intermedia entre los mecanismos formales de integración, los cuales operan mediante una carta estatutaria con decisiones vinculantes, y los tratados bilaterales, propiciadores de canales discriminativos para otros países en la zona. De esta manera, en la senda de la integración espontánea, al amparo del regionalismo abierto, fueron apareciendo uno a uno los mecanismos de cooperación transpacífica. En primer lugar, en 1967, el Pacific Basin Economic Council (PBEC); en 1980, el Pacific Economic Cooperation Council (PECC), y en 1989, el foro Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). Hoy día, empero, después de ensayar esta plataforma teórica por más de cuatro décadas, cierta fatiga parece ser la nota sobresaliente en este sistema de cooperación alrededor del Pacífico. El agotamiento justifica, en consecuencia, las proyecciones externas selectivas por parte de los gobiernos, mediante los acuerdos bilaterales tipo Tratado de Libre Comercio (TLC) o Economic Partnership Agreement (EPA), que a su vez inhiben aún más los planes de asociación transpacífica, de manera que APEC, por ejemplo, no ha podido recibir nuevos miembros, a pesar de once solicitudes pendientes durante más de una década⁴.

⁴ En el caso de APEC, un analista observa que “ante el seguro fracaso en el campo de la liberalización comercial y financiera unilateral, ante la incapacidad para crear las condiciones políticas para instaurar un Área de Libre Comercio de Asia Pacífico y ante las complicaciones estructurales de la Organización Mundial del Comercio para llevar a término las negociaciones centradas en la Agenda de Desarrollo de Doha, los acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales

Al igual que en otras regiones, en Asia-Pacífico, sobre la idea de un entorno económico ampliado, los gobiernos promocionaron la operación de sus conglomerados nacionales mediante la disminución de las mutuas restricciones fiscales y administrativas. Estas políticas neomercantiles se abandonan en forma progresiva para darle paso al desenvolvimiento más neoclásico; es decir, que una vez fortalecidas las empresas gracias a las medidas proteccionistas, la alianza público-privado procura la apertura del mercado propio y ajeno en un alcance global. Sin embargo, dicha facilitación comercial no es tan cierta, ya que imperan los obstáculos para el ingreso al mercado de los países industrializados (Stiglitz, 2005), situación que causa el “malestar de la globalización” (Stiglitz, 2002). Los acuerdos bilaterales, se entiende, debilitan los objetivos regionales que conllevan propósitos de relacionamiento más integral, es decir, sin discriminación de socios y de áreas para la cooperación concertada⁵. En consecuencia, hoy día, remontar las diversas modalidades de protecciones abiertas o encubiertas sigue siendo un reto para la plataforma teórica de la integración espontánea. De hecho, el intento de superar estas nuevas dificultades desencadena fuerzas antagónicas que pueden llegar a paralizar la cooperación

intercontinental. En efecto, dichos obstáculos son, a un mismo tiempo, un incentivo para permanecer como mecanismos de entronque voluntario entre los países participantes y un desestímulo a esa misma presencia, dada la percepción de la incapacidad para superar los puntos muertos que generan los acuerdos bilaterales y los arreglos grupales selectivos.

En el albor de estas perplejidades, y ante la necesidad de afianzar la cooperación entre las economías en desarrollo de uno y otro lado del Pacífico nace, en 2001, el Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este (FOCALAE)⁶. Al igual que los otros tres mecanismos de la cooperación transpacífica (PBEC, PECC y APEC), este foro ve restringido su campo de acción en la medida que varios gobiernos priorizan los tratados bilaterales tipo TLC y los arreglos selectivos entre ciertos socios en detrimento de las relaciones con otros, al modo de los emblemáticos acuerdos Alianza del Pacífico y Asociación Transpacífica –TransPacific Partnership (TPP)–. La primera vincula a Chile, Perú, Colombia y México, y la segunda a diez países de América, Asia y Oceanía, excluyendo a China y las economías que mantienen instituciones socialistas. Ahora bien, como el concepto de cooperación aplicado en FOCALAE difiere del marco más estrecho

las negociaciones centradas en la Agenda de Desarrollo de Doha, los acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales siguen siendo el principal recurso de los gobiernos para garantizar la eliminación o, cuando menos, la reducción de las barreras al libre flujo bienes, servicios y capitales. Con ello, la liberalización comercial y financiera, es decir, la principal razón de ser de APEC desde 1994, es puesta en entredicho, dentro y fuera del foro” (Ramírez, 2010, 423-424).

⁵ En realidad desde los años noventa, cuando se suscribe la Organización Mundial del Comercio (OMC) por gran parte de la comunidad internacional en 1995 y se hace realidad la normatividad para el comercio global, se alcanza la parte sustantiva de la cooperación en el Pacífico y la agenda de la cooperación económica colectiva pierde fuerza.

⁶ En inglés, Forum for Latin America-East Asia Cooperation (FEALAC).

en que se mueven los otros mecanismos de la cuenca pacífica, este mecanismo encuentra obvias posibilidades de mayor permanencia en la órbita de la cooperación interregional, sin que ello signifique que sea inconmovible a las prácticas de asociación selectiva, disociadoras del regionalismo abierto.

FOCALAE es un mecanismo para la cooperación intercontinental, cuyo valor estratégico no aparece todavía con suficiente claridad en el ámbito de las políticas asiáticas; pero, quizás esta valoración insuficiente sea aún más pronunciada en el caso del grupo latinoamericano. Un factor obvio para otorgarle un trato favorable a este tipo de foros lo constituye el hecho de ser un vehículo mediante el cual establecer nexos económicos rentables con otras sociedades; pero, desde una perspectiva más amplia, su aporte más significativo ha de ser buscado en la dinámica que desencadena en cada uno de los grupos participantes, ya que el sostenimiento y el enriquecimiento del vínculo interregional supone la concertación previa por parte de los participantes en cada extremo de la relación. Es decir, que en este caso el movimiento alrededor de FOCALAE supone la debida negociación y acercamiento de los diversos intereses entre los países latinoamericanos, antes de buscar entenderse con los asiáticos, lo mismo que ellos respecto al grupo nuestro. Por esta razón, el foro tendría que ser estimado, de igual manera, en forma positiva por Colombia.

Al respecto, el realce de FOCALAE en la política colombiana para el Pacífico podría ser mucho más notorio, sobre todo porque a partir de 2010 el gobierno nacional se fijó una agenda exterior en la que contempló la inserción regional y la internacionalización orientadas al objetivo de convertir el país, en el plazo inmediato, en puente hemisférico y en potencia media en el ámbito global⁷. Estos propósitos loables afrontan, sin embargo, obstáculos estructurales difíciles de remontar. En realidad, la atención a FOCALAE por parte del gobierno colombiano sigue todavía limitada por ciertas prioridades en su proyección externa, en las cuales este mecanismo se desdibuja. En particular, el reforzamiento del nexo económico y estratégico con Estados Unidos a través del TLC evidencia la opción fundamental de las más recientes administraciones nacionales. A ello se suma la suscripción de tratados similares con otros países del Pacífico, cuyos vínculos selectivos erosionan el suelo de la cooperación entre grupos de países. No obstante, y según acabamos de decir, dado que la plataforma económica no es el componente exclusivo de esta propuesta de cooperación birregional, el Foro les seguirá planteando a los gobiernos latinoamericanos la pertinencia de actuar como región en su relacionamiento externo, y a Colombia, en concreto, el desafío de hacer realidad el dictamen constitucional según el cual América Latina

⁷ El presidente Juan Manuel Santos aseveró en su discurso inaugural: “Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos asumir —después de 40 años de estar a la defensiva— el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales” (Semana.com, 2010).

debe ser el espacio prioritario de su política internacional⁸.

En este orden de ideas, argumento que la valoración de FOCALAE por parte del gobierno colombiano es todavía insuficiente debido a varios factores. Se hallan entre ellos el diagnóstico incorrecto del sistema mundial, un concepto reduccionista de la cooperación transpacífica y una confección de los compromisos políticos, estratégicos y económicos distanciada de los acuerdos nacionales plasmados en la carta magna. Para hacerle frente a estos sesgos de la alta administración nacional, la concertación latinoamericana y la discusión pública de los temas de política exterior por parte de los gremios, el sector académico y, en general, la sociedad civil es una tarea urgente.

En la primera parte de este ensayo vamos a establecer los aspectos teóricos de la cooperación regional que fundamentan su institucionalización en mecanismos como los conformadores del sistema transpacífico. En la segunda, explicamos el desenvolvimiento de FOCALAE, en cuanto instrumento de la cooperación birregional a través del Pacífico. En la tercera parte evaluamos el desempeño colombiano en la cooperación birregional, y en la última perfilamos el reto de FOCALAE para la política exterior nacional, desde una perspectiva propositiva y programática.

1. ANTECEDENTES Y SUSTRATO TEÓRICO DE LA COOPERACIÓN REGIONAL E INTERREGIONAL EN LA CUENCA DEL PACÍFICO

Tanto en la dimensión económica como en la política, el sistema internacional no está constituido en forma agregativa por la suma de los Estados, sino que aparece sectorizado, escindido en agrupaciones menores, de mayor o menor importancia dentro del conjunto global (Fawcett, 1995). Al contrario de las apreciaciones de simetría e igualdad, tipo Friedman (2006), extraídas de la fábula digital y su conectividad ubicua, predominan, más bien, los desbalances en las relaciones entre los países y la jerarquía en la estructura mundial. Ello se debe al hecho simple de que son relaciones supeditadas a los juegos del poder económico y militar, que en cuanto tal favorecen los arreglos regionales bien sea para consolidar un ejercicio de dominio o bien para obstruirlo.

La Guerra Fría propició esos arreglos políticos y económicos. El acuerdo temprano en esta zaga lo convinieron los gobiernos latinoamericanos y Estados Unidos, en 1948, cuando consignaron en la Carta de Bogotá la creación de la OEA, la alianza política a través de la cual respaldaron, junto con Canadá, el liderazgo continental estadounidense, lo mismo que su ideología anticomunista y su modelo econó-

⁸ Según veremos mejor en la tercera sección de este artículo.

mico favorecedor de la empresa privada. El continente tomó distancia de cualquier seducción soviética, y de ahí el apoyo a las acciones abiertas o encubiertas para abortar los planes socialistas de Jacobo Arbenz en Guatemala, en 1954; el trágico fin de Salvador Allende en Chile, el drama soportado por Cuba desde 1960, y un buen número de intervenciones promovidas por la CIA y otras instituciones estadounidenses en América Latina. Estas medidas contaron con la anuencia de la mayoría de los gobiernos abajo el Río Grande. Aún en tiempos recientes, el golpe contra Manuel Zelaya, en Honduras, en 2010, mostró por ejemplo la forma como Washington apuntala sus intereses estratégicos por encima de la voluntad del resto de pueblos americanos.

En medio de la polarización política y estratégica entre los bloques, desde el lado capitalista experimentos de asociación económica orientados a crear muros de contención anticomunista, sobre la base de planes para elevar los niveles de bienestar social, ocurrieron en Europa y en el sudeste asiático, aunque no fueron ellos los únicos proyectos ensayados. Esta vía de universalización del mercado capitalista a través de la integración regional favoreció mucho más el margen de libertad para las iniciativas regionales que el *modus operandi* soviético, cuyos mecanismos coercitivos fueron mucho más rígidos. En la URSS, la asociación forzada contrastó con los acuerdos más flexibles en la esfera capitalista. En consecuencia, el arraigo que la Unión Soviética pudo tener en algún momento dado se esfumó y la desintegración de su espacio económico fue inevitable tras el colapso de Rusia, la cabeza del sistema socialista.

La cooperación entre los países y la integración regional, de esta forma, obedecieron a intereses políticos y geopolíticos profundos. Pero no se trataba de simples sujeciones, sino de hallar las fórmulas que soportaran los regímenes políticos sobre el asentimiento de las masas: el objetivo era el de conducir la estrategia productiva hacia la modernización de los procesos, el empleo formal y, a través de ellos, la redistribución de los ingresos, engrosando la clase media. Es decir, se hacía inevitable una política económica dirigida a establecer mercados ampliados y a crear ventajas comparativas extraídas del dominio tecnocientífico más depurado.

Es alegórica, al respecto, la experiencia europea, que logró dotar su proyecto integracionista de una estructura institucional que cubrió todo el espectro productivo, financiero, tecnológico y de movilidad del recurso humano. En Asia Oriental, la ASEAN se inició con posterioridad al proceso de integración europea, y, como esta, evolucionó a partir de un grupo nuclear al cual fue sumando nuevos miembros; sin embargo, su robustecimiento como mercado extenso y su densidad institucional fueron mucho menores. Pero ello no le impidió propiciar la integración económica asiática, dado que la actividad inter e intraempresarial no ha cesado hasta ahora, y no solo involucra a los diez países del sudeste asiático, sino a las grandes economías cercanas de Japón, China y Corea. Tras cinco décadas de trabajo asociativo, el espacio económico regional rompe ahora los marcos estrechos de la ASEAN para extenderse a todo el borde asiático del Pacífico y a Oceanía. En cierta forma, en el acercamiento progresivo de los países de Asia oriental parece cumplirse

cada vez más el proyecto de *asianización* del continente (Funabashi, 1993; Terada, 2000). Al respecto surgen ciertas preguntas sobre las herramientas teóricas para explicar esta tendencia y a partir de ella perfilar en mejor forma el sistema internacional, sus escenarios más probables en los próximos años y, de paso, determinar lineamientos para las políticas nacionales y regionales.

En la perspectiva del análisis estratégico de las relaciones internacionales el campo para establecer la cooperación regional fue más bien reducido, en cuanto los acuerdos consumados por la lógica del poder militar opacaron las variables económicas o sociales. En un escenario caótico, según el enfoque realista, los Estados privilegian su seguridad. Kenneth A. Waltz, por ejemplo, explicó la configuración del sistema mundial por el impulso de sus componentes hacia el equilibrio del poder, en el que la sujeción de los Estados menores por parte de las potencias es inevitable. No obstante, los poderes medianos —para evitar la cooptación— prefieren las alianzas con los actores débiles que los acogen y cuya coalición logra la suficiente capacidad disuasiva del ataque de los superpoderes, con el fin de avanzar hacia el control mutuo (Waltz, 1979). En el mismo sentido, dentro de su realismo estructural, para Walt, el sistema toma forma en la medida que prevalecen las alianzas entre los poderes mayores y los menores y no en la conformación de grupos regionales espontáneos; sin embargo, los nexos estratégicos ocurren, desde su punto de vista, como respuesta a las amenazas comunes, más que a la simple búsqueda del equilibrio del poder. La asociación estratégica tipo caravana (*bandwagoning*) disuade al potencial agresor

(Walt, 1988). En un desarrollo posterior de esta vertiente realista se da una tercera oportunidad asociativa dirigida a establecer un balance de intereses múltiples, no solo estratégicos, dentro de un sistema móvil, ya que las anteriores explicaciones apuntan más al *statu quo* que a los cambios. De hecho, algunos poderes inconformes con el orden prevalente tendrán la motivación de asociarse en pro de sus intereses y no por la sola seguridad. Estas coaliciones toman un carácter revisionista para asegurar un beneficio compartido, justo como los “leones y los chacales”; ambos se asocian con el fin de asegurar un futuro mejor (Schweller, 1994). En consecuencia, la asociación regional es menos probable en cuanto las afiliaciones con los poderes mayores están ajustadas al cálculo individual de los Estados menores respecto al poder superior, sin atender las relaciones horizontales; o, por lo menos, en este marco analítico reposan en un lugar secundario.

En cambio, desde el neorrealismo de la escuela inglesa, Buzan y Wæber les otorgan considerable autonomía geopolítica a las regiones y a las asociaciones regionales. Ellos plantean los complejos regionales de seguridad (CRS) como las alianzas entre países contiguos, en los cuales la conducta grupal no es explicable por la suma del comportamiento individual de los actores. Dado el control mundial del poder, inmovible por ahora a su modo de explicar, el sistema internacional queda estructurado a partir del dominio supremo estadounidense. No obstante este presupuesto analítico, estos autores encuentran márgenes suficientes de actuación por parte de los grupos regionales, en tal magnitud que esos complejos focalizados constituyen una unidad específica del sistema

global en términos de seguridad. Dichos complejos regionales retienen una función clave para el funcionamiento del sistema global, cual es la de comportarse como intermediarios entre el todo global y las partes (Buzan y Wæver, 2003).

Como sabemos, en contraposición a las teorizaciones realistas, cierto liberalismo⁹ halla el sistema internacional menos anárquico y más estructurado como un orden complejo e interdependiente, donde las Estados-naciones, de acuerdo con la teoría de los juegos, procuran ganancias absolutas. En este marco, la cooperación se da cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias actuales o previstas de los otros. En cuanto existe la posibilidad de la ganancia mutua, están dispuestos a conformar instituciones que salvaguarden los compromisos y las ganancias. La cooperación que se establece es variada, está constituida por principios, regímenes y normas, dentro de un sistema descentralizado, aun cuando, al igual que en el realismo, ello no remite de por sí a una justificación moral. Asimismo, ambos comparten el enfoque positivista del sistema internacional (Keohane, 1984; Keohane y Nye, 1977). Por otra parte, en este liberalismo, la cooperación es multiforme. Los acuerdos y las instituciones en los que la cooperación se plasma, al contrario del realismo, responden a los intereses de los Estados y, gracias a la interdependencia compleja que entre ellos se teje, resulta inhibido el uso irrestricto del poder político o la fuerza militar. Es decir, que esos

compromisos cooperativos pueden frenar el objetivo de los Estados a maximizar su poder en el plazo cercano (Keohane, 1995).

De igual modo, el constructivismo refuta el supuesto de la maximización del poder económico y militar en el comportamiento de los Estados, los cuales están condicionados, más bien, a los fundamentos ideacionales o de ciertas estructuras cognitivas que les imprime la identidad que trasladan a la acción (Reus-Smit, 2001). Esta misma estructura ideacional o identitaria es la que sirve de sustrato a la cooperación entre los países y a la integración regional (Ritzer, 2000). Sin embargo, la simple identidad no parece capaz de explicar las medidas políticas y militares por parte de las élites, sobre la base de la salvaguardia de los intereses de los grupos económicos locales y sus alianzas con el capital multinacional. De hecho, el discurso social y democrático suele encubrir esos intereses, y la convergencia del entendimiento entre los grupos que controlan el Estado dispone de medios retóricos, entre los cuales la identidad misma es tributaria.

En consecuencia, en un sistema interconectado y modelado de acuerdo con los intereses de las superpotencias, se hacen inimaginables las organizaciones regionales autónomas; pero ellas son fundamentales en la construcción y preservación de la estructura jerarquizada y en la preservación del *statu quo* global. Ellas existen y, por ese simple hecho, muestran su pertinencia, pues los hilos que tejen la red de los poderes no están conectados

⁹ La teoría neoliberal de las relaciones internacionales, que no debe ser confundida con la ideología del neoliberalismo económico.

uno a uno entre los países cooptados y el centro sino que recorren las instancias de la consulta y los acuerdos regionales. Además de ello, el sistema es móvil y el equilibrio es relativo, porque la capacidad de proyección e injerencia de los poderes mayores varía en forma constante, a medida que cambia su base económica y social, con efectos inevitables en sus opciones militares y de políticas en seguridad. En consecuencia, la teoría realista del equilibrio del poder o de los temores desconoce la dinámica regional como instancia intermediaria en la aplicación de las políticas de dominio de los poderes centrales, al tiempo que se aferra a un concepto demasiado estático de equilibrio estratégico. El neorrealismo de los complejos de seguridad regional exalta en cambio más allá de sus condicionamientos la autonomía regional y retiene una hipótesis poco fundada de la supuesta estructura unipolar mundial, apuntalada por el poder estadounidense omnímodo en el futuro previsible. La constatación empírica muestra, en cambio, que las regiones están ahí y articulan los intereses locales con poderes mayores, pero sus orientaciones externas pueden aparecer paradójicas, ya que en determinadas circunstancias sus afiliaciones pueden ser sustituidas, como ocurre en el sudeste asiático.

En efecto, las agremiaciones de países para conformar procesos de integración regional en la posguerra, según hemos señalado, responden a los requerimientos del poder global. Estados

Unidos propició el acuerdo asociativo europeo y este-asiático como forma derivada de la estructura militar regional para impedir el avance comunista. En 1954 la South East Asia Treaty Organization (SEATO)¹⁰ habría de complementar en Asia a la North Atlantic Treaty Organization (NATO)¹¹. Sin embargo, la primera contó con la resistencia de algunos gobiernos, empezando por el indonesio de Sukarno, de modo que el proyecto no pudo ser ejecutado. No obstante el fracaso de conformar un frente militar formalizado, la idea de levantar el muro de contención comunista fue facilitado con el retiro de Sukarno del escenario y la creación de la ASEAN, en 1967. Objetivo claro de este muro ideológico fue detener cualquier avance soviético en la zona, ante la incertidumbre en la guerra de Vietnam para el lado capitalista, no menos que el contagio regional de la revolución cultural china.

Ahora bien, en la última década del siglo xx, la situación en el este asiático cambió de manera sustancial. El modelo económico chino dejó de ser objeto de temor y vituperio. Por supuesto, no se trata ya del tipo productivo del comunismo de las propiedades familiares, sino de un Estado alentador del sistema híbrido de control general estatal sin resentir al capital transnacional. Al rejuvenecimiento productivo chino se sumó una inesperada coyuntura favorable que mejoró las relaciones con sus vecinos del sur. Este estímulo lo dio la crisis financiera de 1997, pues el apoyo de Beijing

¹⁰ La South East Asia Treaty Organization fue oficializada en 1955, a partir del Tratado de Defensa Colectiva o Pacto de Manila, de septiembre de 1954. El proyecto de defensa regional promovido por Estados Unidos, fuera de sus aliados en la zona, Filipinas y Tailandia, no tuvo mayor acogida y poco a poco perdió importancia. Fue disuelto en 1977.

¹¹ En español Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

fue una carta determinante para romper los viejos tabúes y recomponer los lazos históricos. No puso China dinero, ni aplicó planes concertados; solo dejó que el mercado actuara a favor de las exportaciones del sudeste asiático hacia su demanda interna. De esta manera, la ascendencia china en la ASEAN se propulsó y despejó el escenario para hablar de ASEAN+1, punto de partida de ASEAN+3 y ASEAN+6 (Association of South East Asia Nations, 2012). Ahora bien, mientras la integración asiática marcha a gran velocidad, no podemos decir lo mismo de la comunidad del Pacífico. Como se indicó, el cansancio empieza a minar el entusiasmo por los acuerdos transpacíficos y su base filosófica en el regionalismo abierto; sin embargo, ello no significa de ningún modo el fin de la cooperación y la integración regional. Al contrario, el movimiento centrípeto asiático encabezado por la ASEAN pone de manifiesto la compenetración de las economías medianas con las grandes en Asia Oriental, empezando por la cooperación con China, el gran rival en la Guerra Fría pero un aliado en tiempos posteriores. Asimismo, revela la capacidad de influencia económica y política y la efectividad de la diplomacia china. En contraste, estos cambios conducen al debilitamiento progresivo de la injerencia estadounidense en los asuntos este-asiáticos.

Habría que inferir de lo anterior que los acuerdos regionales tienen un efecto económico y social en la medida que logran establecer los mercados expandidos, ya que por medio de ellos se potencia el uso eficiente de los recursos, dando lugar a grados más intensos de bienestar social. En palabras de Victorio Taccetti: “los acuerdos de integración [...] pretenden

generar, mediante la creación de mercados más amplios que los puramente nacionales, condiciones de optimización o mejoramiento para el equipamiento de las industrias y demás actividades económicas” (Taccetti, 1996, 25). Estas medidas buscan mermar las diferencias entre los países y no excluir a ningún miembro de una determinada región. Pero, de igual manera, las asociaciones y los acuerdos regionales tienen una importancia política cuando a través de ellos pueden ser estudiadas y aplicadas medidas para resolver problemas de interés para la comunidad mundial. Están, entre otros, la delincuencia transnacional, la especulación financiera, las medidas de confianza para evitar los conflictos armados, la prevención de los desastres naturales y los programas para contrarrestar el deterioro ambiental y el calentamiento del planeta.

La cooperación regional formalizada por medio de instrumentos e instituciones concertados por grupos de países contiguos o cercanos, porque la geografía no deja de ser clave (Yeung, 2002), ha de ser valorada como un bien público (Devlin y Estevadeordal, 2002). De esta forma, la cooperación regional funciona como un enlace de doble vía a través del cual los problemas concretos pueden ser llevados a su tratamiento por parte de las instancias multilaterales y, al mismo tiempo, sirven de correa de transmisión para conducir a las situaciones concretas los principios y las orientaciones convenidas en los escenarios multilaterales. Por ejemplo, para establecer mecanismos negociados por los países de una región para luchar contra el racismo, la xenofobia o la explotación de los migrantes. En el caso latinoamericano, en 1968, se acordó hacer

realidad mediante el Tratado de Tlatelolco la aspiración mundial por un mundo sin armas nucleares.

En síntesis, el interregno de la posguerra fría indica que las pretensiones para fijar para siempre un sistema mundial bajo la égida de Estados Unidos, justificado por la teoría política de las libertades individuales y cimentado en el mercado de tipo neoliberal fueron manifiestas. Sin embargo, esta corriente militar, política y económica dominante no pudo eliminar, como hubiera querido hacerlo, las fuerzas opositoras que le ofrecieron y le ofrecen resistencia. Las anteriores circunstancias consolidaron dos movimientos distintos, uno hacia la modificación de ciertas agrupaciones existentes para tomar distancia del presunto sistema unipolar y otro para retomar ensayos frustrados o para iniciar nuevos experimentos asociativos. De esta forma, mientras en América Latina agrupaciones de corte económico o político recuperaban la perdida concertación latinoamericana de los años setenta y ochenta, mediante las fórmulas de Mercosur y Unasur, en Asia Oriental la ASEAN tomaba un rumbo pragmático que le permitía iniciar el trato desprevenido con aquella potencia ante cuya posible injerencia cerró filas en el momento de su creación, es decir, aceptó el relacionamiento cooperativo con China. Por supuesto, para ello fueron necesarios tres acontecimientos que pavimentaron la vía sobre la cual encaminar el nuevo trato, a saber: el fin del bloque socialista, la exitosa transformación del sistema chino y la crisis financiera asiática de 1997, que hizo revisar el manual económico neoliberal.

2. FOCALAE Y LA COOPERACIÓN TRANSPACÍFICA

El Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este (FOCALAE) es el mecanismo más reciente del sistema de cooperación transpacífica. Fue propuesto en la reunión del Senior Officials Meeting (SOM) de América Latina y Asia llevada a cabo en Singapur, en 1999, y recogía la inquietud compartida por los gobiernos de Chile y Singapur sobre la necesidad de estructurar puentes birregionales. Dicho encuentro sirvió de base para revisar el documento que había de ser llevado a los niveles superiores de la política exterior, con el fin de convocar el encuentro de cancilleres y darle nacimiento a un organismo cuyo nombre provisional fue East Asia-Latin America Forum (ELAF) o Foro de América Latina y Asia del Este (FALAE). La reunión intercontinental de ministros de relaciones exteriores que le dio vida al nuevo foro tuvo lugar en marzo de 2001, en Santiago de Chile. FOCALAE fue su nombre definitivo.

Desde un principio, FOCALAE fue visualizado como el “eslabón perdido” este-asiático, dado que para entonces APEC conectaba con el Pacífico americano y Asia Europe Meeting (ASEM) con Europa. El primero desde 1989 y el segundo de 1996 (Soesastro, 2002). Tres fueron sus objetivos fundadores: aumentar y mejorar el entendimiento mutuo, la confianza y el diálogo político y la cooperación amistosa entre los Estados miembros, con el fin de enriquecer y compartir sus experiencias y llevar a cabo nuevas asociaciones; activar el potencial de la cooperación multidisciplinaria en las áreas económica, comercial, de inversiones,

financiera, cultural, turística, de ciencia y tecnología, de protección ambiental, deportiva y el intercambio social; así como expandir la base común respecto a asuntos importantes de índole política y económica, a fin de participar de forma concertada en los foros internacionales para proteger los intereses comunes. Principios rectores del Foro siguen siendo, de igual modo, el respeto a la soberanía y la integridad territorial, la no interferencia en los asuntos internos de cada país, la igualdad, el beneficio mutuo y el objetivo común del desarrollo, el respeto a la diversidad cultural y de formas de vida, y la toma de decisiones por consenso (FEALAC, s.f.).

Para el año 2011, FOCALAE estaba integrado por un total de 36 países: 16 de Asia-Pacífico y 20 de América Latina. Los participantes este-asiáticos (comprendida Oceanía) eran: Australia, Birmania, Brunei, Camboya, China, Filipinas, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Mongolia, Nueva Zelandia, Singapur, Surcorea, Tailandia y Vietnam. Los latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

El Foro tiene una estructura orgánica de tres niveles, en la cual la reunión de ministros es la máxima instancia de toma de decisiones; los coordinadores nacionales componen el nivel intermedio, junto con el grupo núcleo (de los coordinadores regionales), y los proyectos son encaminados a través de los grupos de trabajo. Los coordinadores nacionales se reúnen una o

dos veces al año en los SOM. Los tres grupos de trabajo se ocupan de las diferentes modalidades de cooperación, según su especialidad en política, cultura y educación; economía y sociedad, ciencia y tecnología. A través de programas y proyectos específicos se cumplen las metas de cooperación contempladas en los grupos de trabajo.

Cada país, según sus posibilidades, abandera uno o más programas. Así, Singapur ha liderado el programa de visita de periodistas¹², el estudio sobre “los obstáculos e impedimentos al comercio y las inversiones transpacíficas” y el foro de parlamentarios jóvenes. Japón, Perú y Brasil le dieron soporte a los estudios económicos y sociales. México ofrece cursos de español y diplomacia, Venezuela de cooperación en intercambio de información y Brasil para entrenadores de fútbol. Argentina ha dispuesto información relevante de las actividades en curso y agendas futuras en su secretaría virtual (Ciber Secretariat). Tailandia ha llevado a cabo una mesa redonda sobre diversos tópicos internacionales desde 2005, y Corea se ha destacado por el apoyo a los programas deportivos y de la cooperación tecnocientífica. Ese país ejecuta un proyecto adicional en *e-learning*. Como parte de sus contribuciones al Foro, en marzo de 2012 el gobierno coreano reunió representantes de la mayoría de los países para el ejercicio prospectivo llamado Grupo Visión, que anticipa escenarios sobre los cuales puede incidir FOCALAE (FEALAC, s.f.).

El Documento Marco suscrito en 2001 fue enriquecido con el Plan de Acción de

¹² El Journalist Visit Programme invita a periodistas latinoamericanos a giras cortas por Asia oriental.

Manila, en 2004. El primero estipuló los propósitos, objetivos y las reglas generales de operación del Foro. El segundo avanzó en el establecimiento de las actividades de los tres grupos de trabajo y los demás proyectos voluntarios. Más adelante, en la reunión ministerial de Brasilia, en agosto de 2007, fueron reiteradas las metas de profundizar los lazos entre ambas regiones en desarrollo en el ámbito del Pacífico comprometiendo más países y enriqueciendo la agenda. República Dominicana se convirtió en esta oportunidad en el miembro 34 del grupo; asimismo, los nuevos asuntos de acción cooperada comprendían el combate al tráfico de narcóticos; la delincuencia internacional; la promoción de ferias, exposiciones y eventos empresariales, culturales y académicos; programas de crédito popular y cooperativas campesinas; la movilidad académica; programas de tratamiento de aguas y basuras; biotecnología y biomedicina; la erradicación del analfabetismo y la prevención de desastres y pandemias como el sida y la gripa aviar (FEALAC, 2007).

La conciencia del lugar privilegiado del Foro en la cooperación Sur-Sur fue puesta de relieve en las reuniones ministeriales de Tokio, en 2010, y Buenos Aires en 2011. Esta vez, el grupo admitió a Surinam y Honduras entre sus miembros, asumió la propuesta coreana de contar con el mencionado grupo para el trabajo prospectivo –*Vision Group*– y acogió nuevos temas de interés global, entre los cuales sobresalen el respeto de los derechos humanos, los objetivos sociales y ambientales del milenio y el fortalecimiento de las instituciones y negociaciones multilaterales –reforma de la ONU y la Agenda de Desarrollo de Doha de la

Organización Mundial del Comercio (OMC)– (FEALAC, 2011).

En sus primeros años de existencia, FOCALAE puso a la luz del día las expectativas compartidas acerca del potencial de intercambio de bienes materiales e inmateriales entre ambas regiones. El concepto de cooperación acogido se apartó del tradicional canal económico para abrirlo a las áreas poco advertidas de las conjunciones políticas, sociales, culturales y técnicas. Ello a diferencia de los otros mecanismos del Pacífico, especializados en la cooperación económica. Sin embargo, en cuanto instrumento del regionalismo abierto, copia de ellos una estructura operativa liviana y muy flexible, de tal manera que carece de una secretaría fija y carga burocrática. En cada país hay un punto de contacto, comunicado en forma directa con el coordinador regional, cuya responsabilidad es rotativa. Un país, por un lapso por lo general de tres años, coordina el grupo asiático, mientras un latinoamericano hace lo mismo a este lado del Pacífico.

En total, FOCALAE reviste cuatro características que lo diferencian de los otros mecanismos de cooperación transpacífica: 1) es el más birregional entre ellos, y su rango de acción se extiende más allá del borde americano del Pacífico, para incluir los países latinoamericanos del Atlántico y el Caribe; 2) comporta un concepto amplio de cooperación, distinto, o más rico respecto al estrecho marco neoliberal de la simple apertura de los mercados, porque atiende los frentes políticos, sociales, culturales, educativos y de ciencia y tecnología; 3) es interestatal, es decir, está constituido por Estados soberanos y no por los representantes de los países en cuanto agentes económicos;

4) se halla en buena medida al margen de las disputas estratégicas actuales, dentro de un sistema rebipolar en el que Estados Unidos y sus aliados mantienen todavía una posición hegemónica. Lo cierto es que, a pesar de este cúmulo de particularidades, los atractivos de la cooperación birregional no han calado en lo profundo del sistema de toma de decisiones, de manera que FOCALAE se mantiene en un lugar marginal de la alta política tanto en Asia como en América Latina.

Al respecto, el analista chileno Manfred Wilhelmy afirma que el Foro no ha pasado de ser una instancia diplomática secundaria, de bajo perfil y de poca incidencia en las decisiones de los gobiernos de sus integrantes asiáticos y latinoamericanos. FOCALAE no es un mecanismo conocido por el gran público, y aún en las élites políticas muchos actores tienen escasa noción de su existencia. Frente a tal diagnóstico, este autor agrega que FOCALAE representa una oportunidad que los actores políticos latinoamericanos no han sabido valorar suficientemente (Wilhelmy, 2007, 82). Dicha aseveración también se cumple para el caso colombiano.

3. COLOMBIA EN FOCALAE

La percepción de desaprovechamiento del Foro en términos generales es compartida por varios analistas colombianos, quienes subrayan “una concentración del trabajo en las cancillerías y en las instancias oficiales, frente a un pobre o inexistente participación de la academia y los empresarios” (Barbosa, Posada y Serrano, 2011, 59). Sin embargo, no pareciera ser una apreciación del todo justa, si se tiene en cuenta

que la cancillería colombiana suele resaltar sus propósitos de diversificar las relaciones internacionales del país, alcanzar mayor presencia en los organismos regionales y multilaterales y reforzar los vínculos hemisféricos. Estas intenciones tienen una formulación tajante:

La diversificación en el ámbito geográfico de la política exterior colombiana implica dirigir los esfuerzos de la gestión internacional a reforzar el relacionamiento con otros países y regiones, cuya inserción exitosa en el contexto de la globalización puede ofrecer beneficios y oportunidades a la Nación. Implica también identificar nuevos puntos de encuentro con países del mundo en desarrollo con los cuales Colombia tiene una serie de afinidades que es posible potenciar. De la misma manera, implica retomar vínculos con países del hemisferio con los cuales es necesario fortalecer la relación bilateral en el marco de los intereses y las posiciones comunes sobre los principales temas de la agenda internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007, 73).

Colombia ha acompañado el proceso de FOCALAE desde las negociaciones iniciales que condujeron a su creación. La delegación nacional apoyó a Chile en todo momento y tomó la coordinación del subgrupo latinoamericano en 2003, cuando ese país concluyó su periodo. Esta responsabilidad regional la llevó a la interacción con Filipinas para ambientar el arribo de cancilleres y lograr la reunión ministerial de Manila en 2004. Al mismo tiempo, cumplió un destacado papel en las tareas adelantadas por parte del grupo de trabajo de política, cultura y educación. En calidad de copresidente del grupo de trabajo, en febrero de 2006 reunió en Bogotá a 53 delegados de

26 países pertenecientes al Foro para analizar los tópicos relacionados con la promoción cultural, educativa y política. En dicha ocasión, el gobierno nacional impulsó su idea de crear una red para el intercambio de la información antidrogas, liderada por la Dirección Nacional Antinarcóticos de la Policía Nacional, un observatorio de drogas, en cabeza de la Dirección Nacional de Estupefacientes, y un foro virtual sobre planes y programas de lectura a cargo del Ministerio de Cultura (Eluniverso.com, 2006). En 2007 volvió a copresidir con Indonesia el mismo grupo de trabajo con el fin de mantener el soporte a las iniciativas presentadas en materia de drogas, en particular. En esos años, hubo una presencia constante en las reuniones del grupo núcleo, uno de los instrumentos aprobados en la reunión ministerial de Manila. Posteriormente, en marzo de 2009 hospedó la VI reunión del grupo de trabajo de Política, cultura y educación, cuyo tópico básico fue, una vez, la problemática de las drogas (Embajada de Bolivia, 2009).

En 2011, gracias a la voluntad más explícita de participación en los foros regionales y mundiales anunciada en agosto de 2010, Colombia volvió a asumir la tarea de imprimirle liderazgo al grupo. En calidad de coordinador latinoamericano compartió la responsabilidad de elevar la visibilidad del Foro, junto con Indonesia, el coordinador asiático, durante el periodo 2011-2013. En estos años, las instituciones colombianas llevaron a cabo los proyectos voluntarios de conferencia sobre el problema de las drogas, la movilidad académica y la educación virtual, este último a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

(Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011a). En relación con la cooperación educativa, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX) adelanta el programa de reciprocidad para extranjeros en alianza con varias universidades públicas y privadas. Dicho programa otorga tres becas para estudios de posgrado a ciudadanos extranjeros provenientes de países miembros de FOCALAE. Las becas se otorgarán para efectuar estudios en los niveles de especialización, maestría y doctorado. El apoyo para las especializaciones dura 12 meses, para maestría 24 y para doctorado 36 (ICETEX, 2012). Asimismo, los intereses inmediatos de Colombia en FOCALAE se orientan hacia la discusión y búsqueda de consensos en torno a las oportunidades de cooperación para aprovechar su potencial turístico, llevar a cabo programas de deporte con inclusión social y contrarrestar la trata de personas (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011a).

En contra del impulso a FOCALAE, a los propósitos de diversificación de relaciones externas, al aprovechamiento de las afinidades con el mundo en desarrollo y a la compaginación de intereses, que como acabamos de reseñar atrás son replicados cada cierto tiempo, el gobierno nacional privilegia en la práctica mucho más las consultas y los arreglos bilaterales. En efecto, en la primera década de existencia del Foro, lo cierto es que la atención de Bogotá se concentró en la negociación del TLC con Estados Unidos. En el ámbito de la cooperación en el Pacífico primó el discurso acerca del ingreso a APEC y la concertación selectiva de las economías más neoliberales del Pacífico latinoamericano, que se inició como

el proyecto Arco del Pacífico¹³ y concluyó en la Alianza del Pacífico, en abril de 2012 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012). De manera concomitante con estas prioridades bilaterales en la región y por fuera de ella por parte de Colombia, su participación en la institucionalidad latinoamericana ha sido tardía y controvertida. Por ejemplo, su arribo a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en 2009 se dio en medio de la tensión creada por el acuerdo para acoger siete bases militares estadounidenses en el territorio nacional (Clarín.com, 2009). Igual desdibujamiento de la cooperación regional ocurre con el grupo asiático, ya que debido a la fuerte militancia en la estrategia global estadounidense, la presencia oficial colombiana en esos países es menor, comparada con otros países alineados con Washington pero mucho más decididos a tejer relaciones con Asia, al modo de Chile o Perú¹⁴.

Es obvio que el irrefutable ceñimiento a la relación privilegiada con Estados Unidos —el tan recalcado *respice polum*— facilita las decisiones internacionales básicas. No obstante ese resultado favorable, la verdad es que obstruye de manera notable la discusión pública y amplia de la política exterior del país. De esta forma, Colombia aparece incondicional a los dictados estratégicos de la Casa Blanca a lo largo del siglo xx y, sin mayores retraimientos, continúa por la misma senda en el siglo xxi. El gobierno nacional fue, en efecto, aliado en la lucha contra el comunismo como el único

país latinoamericano con tropas en Corea, sigue suscribiendo la exclusión de Cuba de la OEA y mantuvo hasta el arreglo de las relaciones de Estados Unidos con China el veto diplomático a Beijing. En cambio, se puso de lado anglosajón cuando Argentina reivindicó la soberanía de las Malvinas, en los años ochenta. Por esa época acogió sin miramientos la lucha estadounidense contra las drogas, sin entrar a plantear nunca de manera convincente soluciones equilibradas al problema, donde la arremetida contra la producción tuviera igual peso comparativo con las medidas para contrarrestar el tráfico, la demanda y el blanqueo de las ganancias. Jamás hubo una propuesta seria colombiana de corresponsabilidad en dicha materia, a pesar de los destrozos ambientales, institucionales y humanos que la política represiva de la oferta le ha reportado al país. Como si fuera poco, Colombia adoptó sin reparos la llamada guerra antiterrorista, como medida astuta para granjearse por otra vertiente la confianza de Washington y convertir el país en un poder militar regional de excepcionales capacidades respecto a sus vecinos.

Cuando el gobierno colombiano reitera la voluntad de insertar el país en la dinámica social y económica del Pacífico, estas ataduras delatan una política que no es ni clara ni coherente. Así por ejemplo, se empeña en acceder a APEC, bajo el presupuesto de que le basta para tal propósito el patrocinio estadounidense, el cual le ahorraría la armonización de opiniones

¹³ Primera versión de la iniciativa llamada después Alianza del Pacífico.

¹⁴ Sobresale el caso de Chile, cuya conducción elitista le ha tomado ventaja a los demás países en el propósito de todos de diversificar sus relaciones económicas. Los demás países no poseen ni claridad ni voluntad política de hacerlo (Faust, 2004).

con los países asiáticos. El resultado hasta ahora ha sido la renuencia de ese foro a tomar en serio las aspiraciones colombianas. Por supuesto, el desenvolvimiento en FOCALAE tampoco está libre de dichas contradicciones y ambigüedades. Colombia carece de propuestas intrépidas en materia política o social, porque su lealtad con el marco doctrinal estadounidense es casi que automática. Los problemas del empleo, el comercio injusto, los acuerdos monetarios, los derechos laborales, el impacto ambiental de los macroproyectos energéticos o mineros, entre otros, o la necesidad de reformar el Consejo de Seguridad —como lo expresó la presidenta Fernández en el V Encuentro Ministerial, en Buenos Aires (FEALAC, 2011)—, son marginados por la defensa a ultranza de la desregulación financiera y los acuerdos comerciales selectivos. Así, el gobierno ha decidido acoger los mecanismos ya referidos de los TLC, la Alianza del Pacífico y la Asociación Transpacífica.

En este marco de opciones desfiguradas no es casual que las propuestas colombianas en FOCALAE no tengan los interlocutores que el país necesita para alcanzar los objetivos que se propone en asuntos extracomerciales. En el caso de los estupefacientes, sin duda, los países asiáticos tienen problemas de drogas, pero no es la oferta colombiana su principal surtidor. El mercado de las drogas ilícitas colombianas está en Norteamérica y Europa, de manera que tales países son las contrapartes más lógicas para superar un negocio tan nocivo para el país.

Pero la falencia más sobresaliente de la participación en FOCALAE es el reducido espectro de metas que Colombia ha podido hilvanar. Su apuesta a la intermediación hemisférica no deja de ser un anuncio esporá-

dico y hueco, que no conmueve para nada a los demás países latinoamericanos. Y es que la desfigurada concertación en América Latina es la principal debilidad de la región y uno de los aportes sustanciales que Colombia no se atreve a acometer respecto a los retos que FOCALAE le presenta. Por cierto, la integración regional tiene un carácter taxativo en la Constitución Política de 1991:

Artículo 9. Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.

De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

En consecuencia, ante una política de afiliación tan marcada todavía por el peso de los compromisos estratégicos, políticos y económicos con Estados Unidos, la participación colombiana en FOCALAE da lugar a propuestas livianas de cooperación birregional, complementadas con proyectos alejados de las metas ambiciosas del diálogo hemisférico e interregional que congregue a los países latinoamericanos a plantear medidas para asegurar la coexistencia pacífica, el desarrollo sostenible y el bienestar mundial. Aquí, sin duda, el desafío asiático es mayúsculo, puesto que el ordenamiento internacional se da hoy día sobre el eje de la bipolaridad sino-estadounidense. Ese equilibrio, que cabe esperar de cierta duración, abre un horizonte invaluable e incommensurable para la cooperación transpacífica a través de FOCALAE

4. COLOMBIA, FOCALAE Y EL ORDEN MUNDIAL EN TRANSICIÓN

Según lo manifiestan los cancilleres, FOCALAE aún carece de visibilidad y efectividad (FEA-LAC, 2011). Sin duda, su modesto lugar entre las instituciones regionales y multilaterales se debe al trato tan limitado que le brindan los gobiernos de ambos lados del Pacífico, en lo cual cierta confusión sobre su naturaleza y desempeño impacta sus decisiones de manera nociva. Entre otros factores, inciden en el bajo perfil internacional del Foro el temor burocrático a plantear medidas económicas y políticas más ambiciosas por el doble recelo de fracturar el diálogo y alumbrar bloques irreconciliables, así como por el miedo a entrar en el riesgoso campo de la contraposición estratégica global, donde el Foro podría ser catalogado como un escenario antiestadounidense. Estas inhibiciones presentan resonancia especial en el caso colombiano.

En efecto, los tres principales obstáculos en la proyección transpacífica colombiana vía FOCALAE dejan traslucir el privilegio que el gobierno nacional le otorga a los acuerdos formales bilaterales en materia económica, la persistencia de un acuerdo tácito con Estados Unidos y su estrategia de control militar global, y la apreciación distorsionada de la transformación asiática y su impacto global; asimismo, la resistencia a desempeñar un papel más proactivo a favor de la integración latinoamericana. De manera más precisa, en primer lugar, es claro el predominio de la inserción bajo el principio de la complementariedad negociada, que en la práctica se traduce en la especialización en un escenario de competencia con los países

vecinos y cercanos. De este modo, Colombia se alió con Chile, Perú y México, las economías más neoliberales de la zona, para contrapesar el influjo de los proyectos regionales proteccionistas inspiradores de Mercosur. Un liberalismo acérrimo mueve, de igual manera, la Alianza Transpacífica contra la iniciativa de integración regional asiática que China alienta.

En segundo lugar, persiste la barrera impuesta por los acuerdos tácitos y expresos de corte político y estratégico con Estados Unidos, que inhiben el tratamiento desprejuiciado de estos asuntos con otras potencias mundiales. La cooperación contra las drogas le brindó a Colombia la senda para escalar posiciones estratégicas en la región, hasta llegar a convertirse en solo una década en pivote militar. Ya de por sí, sus fuerzas armadas son las segundas en Latinoamérica en tamaño, pero a ello es necesario agregar la presencia de personal estadounidense y los equipos y el material de guerra instalados en la geografía nacional.

En tercer lugar, el diagnóstico distorsionado de la realidad asiática desfigura el panorama de las opciones de cooperación birregional a partir de los acuerdos concertados a nivel latinoamericano. Persiste, tanto en las esferas oficiales como en la opinión pública, la idea de un Asia marginada y pasiva, sin mayores intereses en la recomposición de las instituciones internacionales y la distribución del poder mundial. El desconocimiento del movimiento centrípeto de Asia oriental por parte de Colombia realza como solución a la inserción transpacífica, en consecuencia, los arreglos de uno a uno, dejando sin vigor la participación en el sistema de cooperación, ya sea FOCALAE como PECC o APEC. Contrasta

por cierto el discurso oficial enaltecedor de la cooperación regional transpacífica con la participación efectiva del país en la dinámica de reuniones, talleres e iniciativas que tales organismos llevan a cabo.

Por otra parte es preciso advertir que, no obstante las barreras recién señaladas, es esperable una agenda más volcada a Asia y el Pacífico, gracias al creciente flujo de personas y de intercambios sociales, así como la conciencia en las instancias cada vez más relevantes de la política nacional, que dejan ver una luz en medio de este horizonte hasta ahora bastante sombrío. Estas conexiones desde la base social han de favorecer el aprovechamiento de las relaciones con Asia por parte del grupo directivo del Estado, no menos que el cumplimiento de la disposición constitucional de priorizar el ámbito latinoamericano en las relaciones externas del país. Ello debido a que la concertación dentro de Colombia y con los otros países latinoamericanos es inaplazable.

En este sentido, el gobierno colombiano renueva a cada rato su adhesión a los objetivos de la cooperación birregional y aboga por avanzar aún más en firme en esa dirección. Así por ejemplo, en agosto de 2011 la canciller María Ángela Holguín afirmaba en Buenos Aires que “debemos concentrarnos en darle mayor dinamismo a FOCALAE”. Igualmente, exhortó a los países a hallarle salidas a la crisis financiera mundial, propuso alentar la cooperación turís-

tica como “una poderosa herramienta para la integración” y ofreció convocar el primer foro de negocios FOCALAE (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011b). Sin embargo, al mismo tiempo, y en contravía de las declaraciones integracionistas, Colombia continuó con la estrategia de negociaciones bilaterales con Corea acompañadas de propuestas para mecanismos similares con Australia, Singapur y Japón, que a la postre reciben mayor estímulo que los compromisos grupales. Por eso, Colombia no solo contribuyó a hacer realidad la Alianza del Pacífico¹⁵, sino que buscó tomar parte activa en el proyecto de libre comercio transpacífico (TPP) promovido por Estados Unidos y cierto número de países con lazos viejos o nuevos con la potencia norteamericana, a saber: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Nueva Zelanda, Singapur, Malasia, Perú y Vietnam. El objetivo del proyecto es promover el crecimiento económico, el comercio, las inversiones y fomentar el empleo (Office of the United States Trade Representative, 2011). Es claro que estos últimos desarrollos se caracterizan por la menor representación birregional y la poca oportunidad de conciliar posiciones de índole latinoamericana¹⁶.

Como una región de vasta pero vulnerable riqueza de biodiversidad, extenso recurso humano, experiencia de deliberación y conciliación de metas colectivas, América Latina tiene ante sí el desafío de aparecer ante el mundo co-

¹⁵ La Alianza va hacia la plena libertad para la circulación de bienes, servicios, capitales y personas entre los cuatro países (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2012).

¹⁶ Hasta los ochenta, antes de asumir el credo neoliberal, el país mantuvo las prácticas integracionistas consignadas en el Acuerdo de Cartagena de 1969, consideradas necesarias para lograr la meta de brindarle a todos los ciudadanos una vida digna (Ramírez, 1986, 13). Más adelante participó con éxito en el proceso de paz centroamericano.

mo un grupo de países que presenta propuestas viables a los grandes problemas globales de la pobreza, la discriminación, la violencia y la intolerancia, entre otros. Esos mismos desmanes forman parte de la agenda inconclusa en el desarrollo social colombiano, de modo que buscar más liderazgo en las negociaciones por el comercio justo, la cooperación tecnológica, la regulación del capital financiero y las inversiones especulativas, la movilidad laboral y la seguridad humana alimentaria deberían ser asuntos destacados de la consulta interna y la participación en los foros regionales y multilaterales. Pero frente a la atracción febril de inversión multinacional en las locomotoras minero-energéticas, en la práctica los frentes de acción ambiental y social son puestos por el gobierno en lugares secundarios.

En estas circunstancias está en juego FOCALAE, cuyo destino se debate entre la opción del debilitamiento o el fortalecimiento como mecanismo de cooperación para las dos regiones más dinámicas en el siglo *xxi*. La crisis financiera de 2008 acentuó las penurias de los dos mayores mercados del siglo *xx*, Europa y Estados Unidos, acosados por la falta de empleo y financiamiento gubernamental¹⁷. Detrás de su éxito industrial y tecnológico estuvo presente la expoliación colonial (Wallerstein, 1974), como bien sabemos. Asia Oriental y América Latina comparten una memoria no grata de las incursiones y los vejámenes de

Europa desde el siglo *xvi* y Estados Unidos en el siglo *xx* y primera década del siglo *xxi*. Es probable que haya lugar a proyectos interregionales para despejar las dudas que quedan sobre los efectos negativos de ese pasado colonial común. Sin embargo, hasta ahora este tipo de preocupación política no aporta mayor material a la cohesión de FOCALAE; tampoco parece ser ingrediente de su desenvolvimiento en el futuro cercano porque prima la cooperación pragmática, entendido este calificativo como aquella dirigida hacia el mutuo beneficio sin vincular a la agenda asuntos estratégicos. Se trata de una decisión saludable, ya que ambas regiones tienen el potencial de captar gran parte del campo de los acuerdos mundiales, sin necesidad de intervenir en la competencia geopolítica global.

Ello no quiere decir, empero, que haya lugar a una separación completa del juego del poder mundial, como lo plantea la teoría de los complejos regionales de seguridad. FOCALAE aparece y ha practicado la cooperación birregional durante un lapso histórico caracterizado por el deterioro progresivo de la hegemonía estadounidense en relación proporcional al alza de la capacidad china de modificar la estructura del poder global¹⁸. Ahora bien, como parte de este ensamblaje, la influencia china se orienta hacia su área contigua y no hacia América Latina. Esto quiere decir que la integración asiática viene a plantearse como un requisito

¹⁷ Lo expresó Paul Krugman en forma gráfica: "Moneyless America, Jobless Europe" (Cohen, 1998, 140).

¹⁸ Dicha transición de poder será más o menos prolongada, según los mecanismos estadounidenses de resistencia y el ingenio chino para crear sinergias a su alrededor. Lo cierto es que los chinos no parecen afanados en tomar el liderazgo. Como escribió en 2006 Yiwei Wang, un profesor de la Universidad de Fudan, el problema para China quizás no sea tanto cómo superar a Estados Unidos sino cómo evitar que su caída sea demasiado rápido (García, 2009, 322).

para el ejercicio del poder mundial chino, de modo que una sólida base económica pueda soportar la superestructura política y estratégica. Es decir, que la integración asiática es imparable, por ahora¹⁹, y China es el alma de la misma. No sucede lo mismo con América Latina, región que Beijing valora como espacio económico proveedor de una buena parte de las materias primas que el Asia industrializada necesita y depositario de las inversiones y programas de cooperación técnica y financiera, sin que ello tenga que devenir en desarrollos ulteriores de índole política, como algunos autores suelen conjeturar (Pérez Le-Fort, 1995; Chyou, 2008).

Al tomar como referencia el impacto que tendrán las tendencias actuales, hay quienes abogan por las posiciones regionalistas, según las cuales los bloques por cercanía geográfica (Europa, América, Asia) serán los grandes actores en las décadas venideras; otros piensan que el papel hegemónico de Estados Unidos no podrá ser contrarrestado en varias generaciones (el siglo estadounidense) y, por tanto, su hegemonía perdurará (Fukuyama, 1989; Buzan y Wæver, 2003) o, si el ascenso asiático es inevitable, llegar a convenir el entendimiento y la cooperación sobre la base de las mutuas influencias construidas durante más de cien años (Caputo, 2007). Al contrario también se vaticina, en consonancia con nuestra propia perspectiva que, propulsada por su formidable crecimiento económico, China llegará a actuar

como un superpoder definidor de la geopolítica en los próximos años (Lampton, 2007; García, 2001). Sin lugar a dudas, cualquier arreglo multilateral nuevo o la reforma de los mecanismos existentes pasa por los acuerdos entre los grandes actores regionales y mundiales, a sabiendas de que Estados Unidos, dado el desmesurado poder militar y tecnológico que ha llegado a reunir, tiene una singular capacidad decisoria, aunque limitada de manera creciente por las contrafuerzas de sus opositores. Es por esto que es tan importante considerar el juego geopolítico subyacente a la discusión sobre la reforma de los acuerdos políticos multilaterales.

CONCLUSIONES

Poco valoradas por las teorías realistas, las asociaciones y los mecanismos de cooperación regional, si bien condicionados por los juegos globales del poder, cumplen una función clave en el momento de decantar y buscar medios prácticos de aplicar las disposiciones universales. Asimismo, son un escenario idóneo para adelantar consultas y coordinaciones que pueden ser de interés para la comunidad mundial. No menos importante, ciertos acuerdos sobre los derechos humanos, las medidas para controlar el calentamiento global o para preservar la biodiversidad ofrecen experiencias replicables, como lo resaltan las teorías liberales y constructivistas, cuyo diagnóstico omite

¹⁹ David Capie se halla entre los asiático-escépticos. Aquellos que consideran imposible la integración de Asia oriental debido a que no hay antecedentes de instituciones regionales en las que participen los países más influyentes (Capie, s.f.).

la tensión estratégica global. De hecho, en el espacio asiático, y a modo de ejemplo, ASEAN ha servido para airear medidas de confianza, distensionar una zona de conflictos persistentes, promover el comercio y las inversiones, e impulsar la cooperación técnica, educativa, tecnológica y ambiental.

En el horizonte de la cooperación birregional, en buena medida FOCALAE destaca un proyecto de cooperación Sur-Sur, dado que la mayor parte de sus integrantes son países en desarrollo. Este intento de promover un intercambio económico con un componente de mayor equidad deja ver un aspecto del Foro digno de ser valorado en forma positiva por los países que lo componen. En este sentido, es equiparable a los otros mecanismos de cooperación económica transpacífica; sin embargo, difiere de ellos desde el rango de la cooperación, que sobrepasa el marco estrecho de los asuntos económicos y se extiende al campo político, educativo, cultural, deportivo y técnico. En consecuencia, el agotamiento de la cooperación transpacífica según la experiencia de PBEC, PECC y APEC, y de pérdida de prestigio de la filosofía del regionalismo abierto, parece impactar menos a FOCALAE, en razón del potencial acercamiento más profundo entre ambas regiones sobre la base de la complementariedad económica y del campo de integral de cooperación en que buscan interactuar.

Hasta ahora, FOCALAE no ha podido ser sopesado en toda su magnitud y sus resultados son incipientes. No se debe ocultar el hecho de estar lejos de la interacción intensa entre Asia Oriental y los países latinoamericanos que parecía tan fascinante y accesible a finales del siglo xx. La dispersión de los intereses en-

tre los países latinoamericanos, su fractura no superada entre los países que preservan una afiliación irremisible con la estrategia global estadounidense y los que se resisten ella, y los niveles tan desiguales de intercambio a través del Pacífico son los principales factores que inciden en la condición anémica en que el devenir del Foro se sortea. Con todo y ello, prever su entierro cercano tampoco parece estar en la agenda de los países que lo constituyen, debido a que la merma relativa del poder hegemónico estadounidense tendrá como efecto la motivación y el elevamiento en la capacidad de concertación latinoamericana, en la cual la construcción de consensos respecto a los desafíos asiáticos será un capítulo destacado de la agenda regional. De ahí que sea pertinente reservarle todavía a este Foro cierto carácter promisorio.

De esta manera, Colombia tendrá cada vez oportunidades más manifiestas de ejercer un liderazgo más asertivo y sostenido en el conjunto latinoamericano, trabajando más de cerca con Brasil y México, los países rectores de las dinámicas regionales. En esta dirección es significativo el concurso humano y técnico ofrecido por el gobierno colombiano para el sostenimiento del proyecto FOCALAE. No obstante, el margen de aprovechamiento del Foro es mucho más amplio del que hasta ahora ha concebido la diplomacia de San Carlos. Extender el radio de acción sobre una frontera más amplia implica mayor clarividencia por parte del ejecutivo nacional y una metodología mucho más participativa, gracias a la cual el aporte de las organizaciones empresariales y académicas densifique la agenda y facilite su realización.

BIBLIOGRAFÍA

- Association of South East Asia Nations, 16 de abril de 2012. ASEAN Plus Three Cooperation, en <http://www.aseansec.org/16580.htm> (Consultada el 20 de mayo de 2012).
- Barbosa, F., Posada, E. y Serrano, E., 2011. *La inserción de Colombia en el Asia Pacífico. 2020: Colombia en el nuevo océano*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores/Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Benejam, M. A., 1991. *La Cuenca del Pacífico, Estados Unidos y la nueva hegemonía mundial*, México D. F., Universidad Autónoma de México.
- Buzan, B. y O. Wæver, 2003. *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Capie, D., s.f. Rival Regions? East Asian Regionalism and its Challenge to the Asia-Pacific, en http://www.alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2009/07/capie_rivalregions.pdf (Consultada el 24 de enero de 2012).
- Caputo, O., 2007. "The World Economy and the United States at the beginning of the Twenty-first Century", en *Latin America Perspectives*, vol. 34, núm. 1, pp. 9-15.
- Chyou, R. R., 2008. "FOCALAE: naciente plataforma para la política latinoamericana de China Popular", en *PORTES, Revista Mexicana de Estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, pp. 101-129.
- Clarín.com., 29 de agosto de 2009. La Unasur aceptó las bases en Colombia, pero con condiciones, en <http://edant.clarin.com/diario/2009/08/29/um/m-01988244.htm> (Consultada el 25 de mayo de 2012).
- Cohen, D., 1998. *Riqueza del mundo, pobreza de las naciones*, México D. F., Fondo de Cultura Económica.
- Devlin, R. y Estevadeordal, A., 12 de noviembre de 2002. Trade and Cooperation: A Regional Public Good Approach, en http://www.pecc.org/publications/papers/trade-papers/1_SII/8-devlin.pdf (Consultada el 24 de enero de 2012).
- Eluniverso.com., 27 de febrero de 2006. Se inició la reunión de países miembros del Focalae, en <http://www.eluniverso.com/2006/02/27/0001/8/035CEE2A9414F26BCED7C8708BBDC67.html> (Consultada el 21 de abril de 2012).
- Embajada de Bolivia, 6 de abril de 2009. VI Reunión del Grupo de Trabajo Política, Cultura y Educación del FOCALAE se realizó en Bogotá, en <http://www.embajadaboliviacolombia.org/VI-Reunion-del-Grupo-de-Trabajo,285> (Consultada el 21 de abril de 2012).
- Faust, J., 2004. "Latin America, Chile and East Asia: Policy-Networks and Successful Diversification", en *Journal of Latin American Studies*, pp. 743-770.
- Fawcett, L., 1995. *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press.
- FEALAC, 23 de agosto de 2007. Brasilia Ministerial Declaration and Programme of Action, en <http://www.mofa.go.jp/region/latin/fealac/dec0708.html> (Consultada el 24 de enero de 2012).
- FEALAC, 25 de agosto de 2011. Fifth Foreign Ministers Meeting of the Forum for East Asia-Latin America Cooperation Buenos Aires Declaration, en <http://www.mfa.go.th/fealac/images/OtherDocumentDoc75.pdf> (Consultada el 21 de mayo de 2012).
- FEALAC, s.f. What is FEALAC?, en <http://www.fealac.org/> (Consultada el 24 de febrero de 2012).
- Friedman, T. 2006. *The world is flat: a brief history of the twenty-first century*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux.

- Fukuyama, F., 1989. "The End of the History", en *National Interest*, núm. 16, pp. 3-18.
- Funabashi, Y., 1993. "The Asianization of Asia", en *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 5, pp. 75-85.
- García, C., 2009. *China. Su larga marcha hacia la globalización*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana/PROASIA Colombia.
- García, P., 2001. *El regreso del dragón. Geopolítica de Asia y el Pacífico*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Icetex, 2012. *Convocatoria Focalae*, en <http://www.icetex.gov.co/portal/Default.aspx?tabid=1585> (Consultada el 12 de marzo de 2012).
- Keohane, R. O., 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown and Company.
- Keohane, R. O., 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Keohane, R. O., 1995. "The Promise of Institutional Theory", *International Security*, vol. 20, núm. 1, pp. 39-51.
- Lampton, D., 2007. *The Three Faces of Chinese Power: Might, Money and Minds*, Berkeley, University of California Press.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 8 de mayo de 2012. Con avances culminó V reunión técnica para consolidar Alianza del Pacífico, en <https://www.mincomercio.gov.co/publicaciones.php?id=2786> (Consultada el 18 de mayo de 2012).
- Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007. *Memorial al Congreso*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, 27 de agosto de 2011a. Boletín semanal 14, en <http://www.embajadacolombia.ca/documents/Boletin-Semanal-14.pdf> (Consultada el 14 de febrero de 2012).
- Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011b. Foro de Cooperación Latinoamerica-Asia del Este, en <http://mre.cancilleria.gov.co/wps/wcm/connect/43e0e1804804762e87608faa97d73352/A+B+C+Corregido.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=43e0e1804804762e87608faa97d73352> (Consultada el 8 de febrero de 2012).
- Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012. Alianza del Pacífico, en <http://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/pacific-alliance> (Consultada el 25 de mayo de 2012).
- Office of the United States Trade Representative, 12 de noviembre de 2011. Negotiators, Stakeholders Convene in Texas for 12th Round of Trans-Pacific Partnership Talks, en <http://www.ustr.gov/tpp> (Consultada el 24 de enero de 2012).
- Pérez Le-Fort, M., 1995. "China y América: estrategias bajo una hegemonía transitoria", en *Nueva Sociedad*, pp. 89-101.
- Ramírez, J. J., 2010. "APEC: pasado, presente... ¿y cuál futuro?", en *Estudios de Asia y Oceanía*, núm. 142, pp. 423-449.
- Ramírez, A., 1986. *Integración, la vía del desarrollo*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Reus-Smit, C., 2001. "Constructivism", en Burchill, S. E. *Theories of International Relations*, Hampshire, Palgrave, pp. 188-212.
- Ritzer, G., 2000. *Sociological Theory*. New York, McGraw Hill.
- Schweller, R. L., 1994. "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In", en *International Security*, vol. 19, núm. 1, pp. 72-107.
- Semana.com., 7 de agosto de 2010. Discurso completo de posesión de Juan Manuel Santos, en <http://www.semana.com/politica/discurso-completo-posesion-juan-manuel-santos/142792-3.aspx> (Consultada el 21 de abril de 2012).

- Soesastro, H., 2002. "El nexo asiático APEC y ASEM", en *Revista de Ciencia Política*, pp. 17-31.
- Stiglitz, J. E., 2005. *Fair Trade For All: How Trade Can Promote Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Stiglitz, J. E., 2002. *El malestar en la globalización*. Trad. Carlos Rodríguez B. Bogotá, Taurus.
- Taccetti, V., 1996. *Constelación Sur. América Latina frente a la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Terada, T., 2003. "Constructing an 'East Asian' Concept and Growing Regional Identity: From EAEC to ASEAN + 3", en *The Pacific Review*, vol. 16, núm. 2, pp. 251-277.
- Urata, S., febrero de 2008. An ASEAN+6 Economic Partnership: Significance and Tasks, en <http://www.jcer.or.jp/eng/pdf/asia07.pdf> (Consultada el 20 de mayo de 2012).
- Wallerstein, I., 1974. "The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis", en *Comparative Studies in Society and History*, pp. 387-415.
- Walt, S. M., 1988. "Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southwest Asia", en *International Organization*, vol. 42, núm. 2, pp. 275-316.
- Waltz, K. A., 1979. *Theory of International Politics*, New York, McGraw-Hill.
- Wilhelmy, M., 2007. América Latina y Asia en 2007: elementos para un balance interregional, en <http://www.anuariooasiapacifico.es/pdf/2007/Panorama7.pdf> (Consultada el 27 de enero de 2012).
- Woronoff, J., 1992. *Asia's 'Miracle' Economies*, New York, M. E. Sharpe.
- Yeung, H. W., 2002. "The Limits to Globalization Theory: A Geographic Perspective on Global Economic Change", *Economic Geography*, pp. 285-305.

La ley de inversiones extranjeras y seguridad nacional en Estados Unidos: opinión pública y formulación de la política pública

Marcela Anzola

Consultora independiente

Correo electrónico: anzola.marcela@gmail.com

La inversión extranjera ha sido tradicionalmente un tema controversial en la medida en que lleva implícita una fuerte tensión política entre el país exportador de capital y el país receptor de inversiones. Desde la perspectiva del país exportador de capital se busca proteger a los nacionales –inversionistas– y sus capitales, y desde el punto de vista del país receptor existe la necesidad de proteger determinados sectores estratégicos de los impactos negativos que pueda tener la inversión extranjera.

Por ejemplo, en el periodo inmediato a la Segunda Guerra Mundial y hasta finales de la década de los ochenta del siglo pasado todos los países –en desarrollo y desarrollados– aplicaron

fuertes restricciones y controles a la entrada de capitales extranjeros principalmente con dos tipos de argumentos: a) la necesidad de proteger la industria local¹, y b) la protección de la soberanía y la seguridad nacional, como ocurrió en el caso de Estados Unidos², Japón y Europa.

En las últimas dos décadas, sin embargo, esta posición cambió, no solo se pasó a una etapa de plena liberalización de la inversión extranjera, sino que también se desató una competencia entre los países por la atracción de este tipo de capitales³. El cambio de políticas a finales del siglo pasado se fundamentó principalmente en la necesidad que tuvieron los países en desarrollo, especialmente en

¹ Véase al respecto, por ejemplo, Haggard (1990), Thorp (1998).

² En Estados Unidos, por ejemplo, sobresale la expedición de la ley Exxon-Florio que tenía por objeto autorizar al presidente la revisión previa de las inversiones, y negar su entrada cuando considerara que podría afectar la seguridad nacional.

³ Para este cambio véase World Bank (1991).

América Latina, de encontrar nuevas fuentes de financiación, luego de la crisis de la deuda en la década de los ochenta⁴. Desde la perspectiva teórica el cambio se justificó con base en la idea de que la inversión extranjera tiene efectos positivos sobre el crecimiento industrial, la generación de empleo, la transferencia de tecnología, las exportaciones, además de ser una importante fuente de capital (Machinea y Vera, 2006; Moran, 2006).

Con el tiempo, la promoción de la inversión extranjera se ha hecho cada vez más importante y ha expandido su alcance. El número de países de todo tipo —desarrollados, en desarrollo o economías en transición— con programas de promoción de inversiones ha aumentado rápidamente.

En la actualidad, como resultado de este cambio de enfoque pero también del crecimiento económico de algunos países en desarrollo, estos últimos se han convertido también en inversionistas, y las inversiones provenientes de países en desarrollo han comenzado a competir en los escenarios internacionales a la par de las de los países desarrollados. Los casos de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y los CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Turquía y Sur África) son un ejemplo de este nuevo fenómeno.

Esto, no obstante, ha planteado problemas interesantes tanto para la teoría como para la política en la materia, especialmente porque ha significado un resquebrajamiento

del enfoque tradicional que veía las inversiones extranjeras como un asunto de países desarrollados en países en desarrollo, o de relaciones entre los primeros. Pero jamás se contempló la posibilidad de que las inversiones pudieran provenir de países en desarrollo, y menos que estas pudieran dirigirse a los desarrollados.

Pero más allá de las consideraciones de política pública o de la teoría, este nuevo desarrollo ha evidenciado también las dificultades existentes en los países desarrollados para la recepción de la inversión extranjera, principalmente cuando estas inversiones se dirigen a sectores considerados como estratégicos en los países receptores.

En algunos casos los países han respondido a este fenómeno con la expedición de leyes tendientes a controlar la entrada de inversiones en determinados sectores. Ejemplos de esto son las leyes expedidas en la última década por Estados Unidos, Canadá, Alemania y Francia, entre otros países, las cuales tienen por objeto controlar, con fundamento en la seguridad nacional, la entrada de capitales foráneos en determinados sectores. La proliferación de este tipo de medidas llevó incluso a que en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se expidieran en el 2009 unas directrices para los países receptores de inversiones relativas a la seguridad nacional⁵.

En el caso de Estados Unidos, en particular, el tema ha revestido especial importancia

⁴ Véase al respecto, por ejemplo, World Bank (1981). De manera más detalla en Moran (2006).

⁵ Guidelines for Recipient Country Investment Policies Relating to National Security Recommendation adopted by the OECD Council on 25 May 2009.

y se ha concretado en diversas leyes, la más reciente fue la ley de inversiones extranjeras y seguridad nacional –Foreign Investment and National Security Act de 2007 (FINSa)–.

Mientras que desde el gobierno la ley se justificó con base en los nuevos enfoques de política adoptados después de los atentados a las torres gemelas el 11 de septiembre del 2001, para algunos analistas (Larson y Marchick, 2006) esta ley fue adoptada como reacción a las críticas de la opinión pública a dos proyectos de inversiones extranjeras: la adquisición de una serie de puertos (P&O Steam Navigation Company) por parte de una compañía de Dubai –Dubai Ports World (DPW)–, y la propuesta de una compañía China de adquirir la Union Oil Company of California (UNOCAL).

Cualquiera que sean las razones para justificar las medidas, lo que esta situación pone en evidencia es la dicotomía existente entre la formulación de la política y el imaginario que cada sociedad y cultura tiene respecto de la inversión extranjera. Mientras que desde la perspectiva tradicional de los países en desarrollo la inversión extranjera se ve como una forma moderna de colonización, en los países desarrollados los temores asociados a la seguridad y la soberanía parecen ser los factores que mueven a la opinión pública en contra de esta. En otros términos, a pesar de que la teoría económica reconoce que la inversión extranjera es positiva para la economía del país receptor, no ocurre lo mismo con la opinión pública, lo cual tiene efectos importantes para la formulación de las políticas públicas y su implementación.

Este trabajo tiene por objeto analizar, en el caso de Estados Unidos, cuáles fueron los factores que influyeron en la expedición de la FINSa, con la finalidad de determinar hasta qué punto la opinión pública puede ejercer influencia en la formulación de la política y cuáles serían las posibles consecuencias. Para tal efecto se partirá de un breve análisis de la política estadounidense en materia de inversión extranjera para establecer las principales tendencias, en segundo lugar se analizarán los alcances de la FINSa, en tercer lugar se examinará cuál fue el papel de la opinión pública en la expedición de la ley y, finalmente, se concluirá con una análisis de las implicaciones de la ley para la política de inversión extranjera.

LA POLÍTICA AMERICANA EN MATERIA DE INVERSIÓN EXTRANJERA

Antecedentes y características

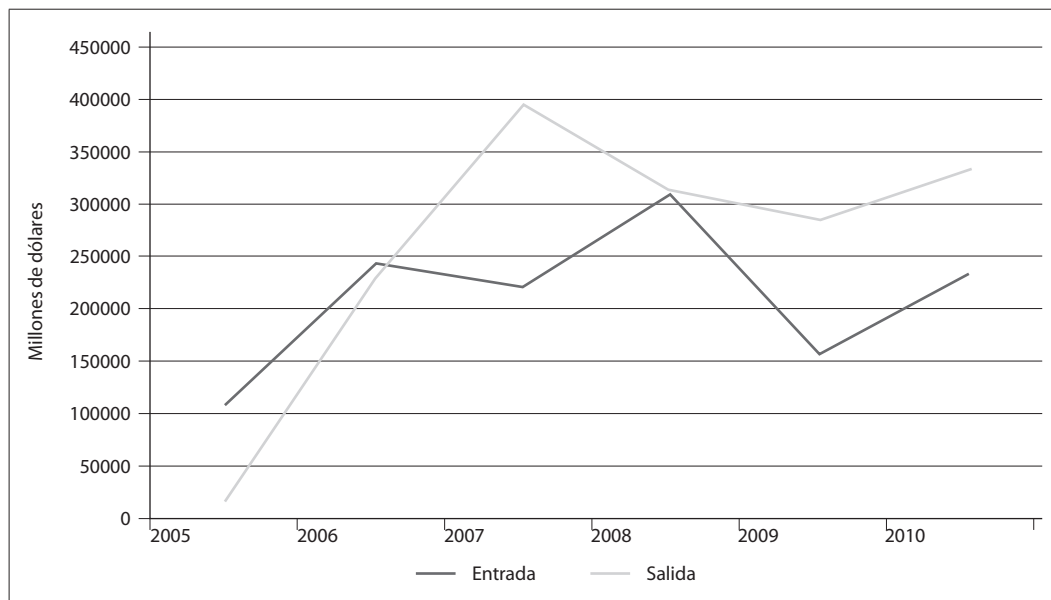
Estados Unidos se ha caracterizado tradicionalmente no solo por ser uno de los principales inversionistas en el extranjero, sino también por ser un importante receptor de inversiones (tabla 1, gráfico 1).

TABLA. 1 FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA EN ESTADOS UNIDOS*

	Entrada	Salida
1990	539601	731762
2000	2783235	2694014
2010	3451405	4843325

* Millones de dólares.

Fuente: UNCTAD

GRÁFICO 1. FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA - ESTADOS UNIDOS

Fuente: UNCTAD - World Investment Report.

Así mismo, ha sido un impulsor de los tratados para promover y proteger las inversiones extranjeras⁶, en los cuales se consolidan una serie de principios que tienen por objeto otorgar garantías mínimas a las inversiones y los inversionistas, y que se han construido a través de la práctica internacional y de los pronunciamientos de los tribunales arbitrales.

Para el caso que nos ocupa son relevantes los principios de no discriminación tanto a la entrada de las inversiones como luego de su establecimiento. Este criterio ha caracterizado el derecho estadounidense, y se ha visto reflejado

tanto en los acuerdos bilaterales (BIT) como en los capítulos de inversión que se han incluido en los acuerdos de libre comercio suscritos por Estados Unidos.

RECUADRO 1. BIT MODELO DE ESTADOS UNIDOS (2004)

Article 3: National Treatment

1. Each Party shall accord to investors of the other Party treatment no less favorable than that it accords, in like circumstances, to its own investors with respect to the establishment, acquisition, expansion, management, conduct, operation, and sale or other disposition of investments in its territory.

⁶ A diferencia de lo que ocurre en el ámbito del comercio internacional, en el campo de las inversiones extranjeras no existe un acuerdo multilateral que determine las normas aplicables en la materia. La normatividad internacional se ha construido prevalentemente por la vía de tratados bilaterales, y más recientemente con base en las normas sobre inversión contempladas en los acuerdos de comercio internacional.

2. Each Party shall accord to covered investments treatment no less favorable than that it accords, in like circumstances, to investments in its territory of its own investors with respect to the establishment, acquisition, expansion, management, conduct, operation, and sale or other disposition of investments.
3. The treatment to be accorded by a Party under paragraphs 1 and 2 means, with respect to a regional level of government, treatment no less favorable than the treatment accorded, in like circumstances, by that regional level of government to natural persons resident in and enterprises constituted under the laws of other regional levels of government of the Party of which it forms a part, and to their respective investments.

El concepto de no discriminación se plasma en el compromiso de no otorgar un trato menos favorable a los inversionistas extranjeros y a sus inversiones que el que se concede a las inversiones e inversionistas nacionales –trato nacional–. De esta obligación de trato no discriminatorio se excluyen aquellos sectores y temas que expresamente se hubieren especificado en el acuerdo. En estos casos, por ejemplo, Estados Unidos siempre ha excluido de sus acuerdos aquellos sectores que se consideran estratégicos para la seguridad nacional, y ha mantenido las prerrogativas que le confieren las leyes nacionales que regulan la inversión extranjera.

Esto obedece al hecho de que la política estadounidense en materia de inversión extranjera se ha caracterizado tradicionalmente por un temor a ciertas inversiones en sectores que

se consideran estratégicos, lo que a su vez ha estado acompañado también de una percepción negativa de las inversiones. Por ejemplo, de acuerdo con Larson y Marchick (2006), a pesar de los significativos beneficios que trae la inversión extranjera para la economía de Estados Unidos, una encuesta realizada en el 2006 por el Pew Research Center for the People and the Press encontró que el 53 por ciento de los estadounidenses creía que la inversión extranjera en compañías norteamericanas era “mala para América”. De acuerdo con los autores citados, este sentimiento se incrementó con la propuesta de Dubai Ports DPW de comprar P&O Steam Navigation Company.

Sin embargo, esto no es novedoso. El vínculo entre seguridad nacional e inversión extranjera se ha debatido desde hace mucho tiempo en Estados Unidos. Durante y luego de la Primera Guerra Mundial el Congreso aprobó una serie de normas que tenían por objeto restringir la propiedad extranjera en sectores estratégicos como la radio, y el transporte aéreo y marítimo. Estas restricciones persisten en la actualidad. En la década de los setenta la alarma sobre las inversiones en el sector del petróleo llevó a la creación del Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)⁷ (recuadro 2), para que se encargara de la revisión de las adquisiciones que podían representar una amenaza potencial para los

⁷ El Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) fue establecido mediante la Executive Order 11858 en 1975 con el objeto de que evaluara y vigilara el impacto de las inversiones extranjeras en Estados Unidos. En 1988, el presidente, a través de la Executive Order 12661, delegó en el CFIUS sus responsabilidades bajo la Sección 721. Mediante esta norma al CFIUS se le otorgó competencia para ser notificado en caso de la adquisición de compañías estadounidenses por extranjeros, y para determinar si una adquisición en particular podía constituir una amenaza para la seguridad nacional.

intereses de seguridad nacional de Estados Unidos.

RECUADRO 2. COMPOSICIÓN ACTUAL DEL CFIUS

Departamentos ejecutivos
• Department of Treasury (presidencia) • Department of Commerce • Department of State • Department of Homeland Security • Department of Justice • Department of Defense
Oficina Ejecutiva del presidente
• Office of Management and Budget • Office of the U.S. Trade Representative • Council of Economic Advisers • Office of Science and Technology Policy • National Security Council • National Economic Council

A finales de la década de los ochenta las preocupaciones surgieron por el incremento de las inversiones japonesas en Estados Unidos, especialmente porque las adquisiciones recayeron sobre firmas que hasta la fecha habían sido controladas en su totalidad por norteamericanos, así como sobre íconos culturales como el Rockefeller Center. En casos como el sector de los semiconductores, la transferencia de la propiedad y el control de firmas norteamericanas (por ejemplo, Fairchild) a firmas japonesas (por ejemplo, Fujitsu) se vio como una amenaza a la competitividad norteamericana.

Esta serie de eventos sirvió de contexto para la expedición de la Exon-Florio Amendment, que tenía por objeto modificar la Defense Production Act de 1950, y que hizo parte de la Omnibus Trade Act de 1988. Exon-Florio le otorgó competencia al presidente para bloquear la participación extranjera en las fusiones

y las adquisiciones de compañías americanas cuando estas amenazaran la seguridad nacional y cuando la amenaza no pudiera ser controlada efectivamente mediante otras leyes y regulaciones.

La FINSA y la doctrina de seguridad

Luego de los atentados a las torres gemelas el 11 de septiembre del 2001, Estados Unidos procedió a una revisión de sus doctrinas de seguridad nacional, defensa y política exterior, dando prioridad a la lucha contra el terrorismo, especialmente a aquel de origen islámico. Esto dio lugar al desarrollo de dos doctrinas que marcarán a partir de este momento todos los procesos en materia de seguridad: la Pre-emptive Action y la Homeland Security (Benítez-Manaut, 2003).

Con fundamento en estas doctrinas la política estadounidense de seguridad ha ampliado su ámbito de acción en diversas áreas, que si bien no se encuentran relacionadas directamente con la defensa, se han considerado claves para la seguridad estadounidense: la política migratoria, el comercio internacional y las inversiones extranjeras. La “securitization” de la inversión extranjera, por su parte, se ha justificado con la consideración de que la apertura económica tiene como consecuencia la reducción de las barreras de seguridad propiciando las actividades terroristas.

La FINSA, que entró en vigor el 26 de octubre de 2007, modificó la ley Exon-Florio. Esta ley tiene por objeto proteger contra el terrorismo e incluye específicamente la seguridad territorial dentro de la definición de seguridad nacional. También amplía el espectro de em-

presas norteamericanas que no son susceptibles de ser adquiridas por extranjeros. Los sectores protegidos incluyen sistemas de acueductos, telecomunicaciones, tratamiento y depuración de aguas, redes de suministro de alimentos y empresas de alta tecnología.

La ley autoriza al CFIUS para revisar toda transacción, aún después de que se hubiera realizado, cuando a su juicio esta puede constituir un peligro potencial para la seguridad de Estados Unidos. Si un gobierno extranjero controla la adquisición, por ejemplo a través de una empresa de su propiedad, la adquisición será susceptible de revisión, en la medida en que involucren sectores críticos para el país.

La revisión del CFIUS tiene por objeto establecer: 1) si la transacción puede dar lugar a que una empresa extranjera controle una empresa estadounidense, 2) si existe una evidencia cierta que apoye la creencia de que la persona extranjera pueda tomar cualquier tipo de acción que ameace la seguridad nacional de los Estados Unidos, 3) si no existe otra ley que pueda proveer las herramientas necesarias para proteger la seguridad nacional.

De acuerdo con la FINSA pueden solicitar la revisión de la inversión: cualquiera de las partes en una transacción, el presidente, el CFIUS, o cualquier miembro del CFIUS. Pasados treinta días de iniciado el proceso de revisión, sin que se contemple alguna acción adicional, el secretario del Tesoro informará a los miembros del Congreso sobre los resultados de la revisión.

Al incluir al Congreso en este proceso se profundiza el análisis público minucioso de los contratos, y se permite que actores internos, tanto privados como políticos, así como sindicatos, grupos de activistas o interesados

en adquirir el bien, respalden o se opongan a la adquisición según sus propios intereses. Las controversias y los conflictos politizados pueden retrasar o incluso impedir la aprobación de las transacciones.

Si a partir de la revisión se encuentra que la transacción podría amenazar la seguridad nacional de Estados Unidos, y que la amenaza no ha sido mitigada durante el periodo de revisión, entonces el CFIUS iniciará una investigación que tendrá un plazo máximo de 45 días. Una vez vencido este plazo el secretario del Tesoro transmitirá a los miembros que el Congreso hubiere designado para tal efecto un informe escrito de los resultados de la investigación, a menos que la propuesta de transacción haya sido enviada al presidente para su decisión.

Para la toma de decisión el FINSA mantiene cinco consideraciones existentes en la Exon-Florio e incluye seis más. Los factores de la Exon-Florio son:

1. La producción doméstica se necesita para cumplir con los requerimientos proyectados en materia de defensa nacional.
2. La capacidad de las compañías nacionales para cumplir con los requerimientos de defensa nacional.
3. El control de las industrias domésticas y la actividad comercial por parte de ciudadanos extranjeros, y cómo esto afecta la habilidad de Estados Unidos para cumplir con los requerimientos de seguridad nacional.
4. Los efectos potenciales de la adquisición sobre las ventas de bienes, equipos o tecnología militar a países que apoyan el

terrorismo o a países respecto de los cuales existe preocupación por la proliferación de misiles o de armas químicas y biológicas.

5. Los efectos potenciales sobre el liderazgo tecnológico internacional de Estados Unidos en áreas que afectan la seguridad nacional.

La FINSA adicionó, como se anotó, seis consideraciones adicionales que tienen carácter obligatorio:

6. Los efectos potenciales sobre la infraestructura crítica de Estados Unidos relacionados con la seguridad nacional, incluyendo los activos en el sector energético.
7. Los efectos potenciales sobre las tecnologías críticas de Estados Unidos relacionados con la seguridad nacional.
8. Si la transacción cubierta es una transacción controlada por un gobierno extranjero.
9. En la medida en que sea apropiado, una evaluación de: a) la adherencia del país objeto de revisión a los regímenes para el control de no proliferación de armas, incluyendo tratados y directrices; b) la relación del país en cuestión con Estados Unidos, específicamente en lo que concierne a la cooperación en la lucha contra el terrorismo, y c) el potencial para transferir tecnologías con aplicaciones para fines militares, incluyendo un análisis de las leyes y regulaciones nacionales para el control de las exportaciones.
10. La proyección en el largo plazo de los requerimientos de Estados Unidos de fuen-

tes de energía y otros recursos y materiales críticos.

11. Cualquier otro factor que el presidente o el CIFUS consideren como apropiado, de manera o en conexión con una revisión o una investigación específica.

La FINSA incluyó la norma existente en Exon-Florio que establecía un procedimiento mediante el cual el CIFUS le puede imponer ciertas condiciones a las empresas respecto de las cuales se hubiere identificado una amenaza potencial –medidas de mitigación–. De acuerdo con esta norma el CIFUS se encuentra autorizado para “negotiate, enter into or impose, and enforce any agreement or condition with any party to a covered transaction in order to mitigate any threat to the national security of the United States that arises as a result of the transaction”. La FINSA prevé que estas medidas deben estar precedidas de un análisis de riesgo y que su cumplimiento será seguido por la entidad que designe el CIFUS, la cual deberá enviar un informe sobre la implementación de las mismas.

En el 2008 el presidente emitió la Executive Order 13456, que tenía por objeto precisar y definir las funciones del Comité, de manera especial en lo que concierne a la mitigación de riesgo.

EL PAPEL DE LA “OPINIÓN PÚBLICA” EN LA EXPEDICIÓN DE LA LEY

En Estados Unidos diversos estudios han resaltado los impactos de la opinión pública sobre la formulación y el diseño de la política. Page y Shapiro (1983), por ejemplo, al analizar la

opinión pública y la información sobre políticas en un periodo comprendido entre 1935 y 1979 encuentran una considerable congruencia entre los cambios en las preferencias y las políticas, especialmente cuando hay cambios en la opinión sobre temas relevantes.

Estos aspectos son cruciales, por ejemplo, en el caso de la expedición de la ley FINSA donde, como se anotó, esta se atribuye a la presión ejercida por la “opinión pública”. Sin embargo, en este contexto no queda muy claro qué se entiende por opinión pública, ni cómo se lleva a cabo este proceso, o cómo se llega a la toma de esta decisión. Un aspecto adicional que suscita algunas dudas es el del papel que jugaron los diversos intereses económicos que rodearon ambos procesos. En lo que sigue se hará una breve presentación y análisis de los casos a los que se atribuyen las modificaciones efectuadas a la mencionada ley con el objeto de establecer si efectivamente estos jugaron un papel central en su expedición.

Presentación y análisis de los casos

Dubai Ports DPW

En el mes de octubre del 2005 Dubai Ports World⁸ (DPW) le solicitó al CFIUS revisar los posibles riesgos que podría plantear la adquisición que estaban planeando de la firma británica Peninsular and Oriental Steam Navigation Company (P&O). En el 2006 se concretó la

transacción y esto implicó que DPW debía asumir las obligaciones adquiridas por P&O, dentro de las cuales se encontraba la administración de las oficinas portuarias en Nueva York, Nueva Jersey, Filadelfia, Baltimore, Nueva Orleans y Miami, así como las operaciones en otros 16 puertos en diferentes ciudades de Estados Unidos.

Una vez aprobada la operación de venta por parte de los propietarios de P&O, se sometió al CFIUS la aprobación del acuerdo y, en especial, lo relativo a los contratos de administración y operación de los puertos ubicados en Estados Unidos. El CFIUS dio su aprobación para la transferencia de los contratos.

Sin embargo, una vez la transacción fue de conocimiento público, una firma ubicada en la Florida y que había suscrito dos *joint ventures* con P&O, consideró que se estaba convirtiendo de manera involuntaria en socia de DPW, y trató de que el Congreso bloqueara la transacción. Como resultado de sus esfuerzos, la transacción captó la atención del senador demócrata por Nueva York Charles E. Sumner y de un periodista de la Associated Press (King, 2006).

Una vez iniciado el escándalo, tanto los miembros del partido republicano como del demócrata cuestionaron la aprobación de la transacción. Y a pesar de que el presidente Bush amenazó con vetar cualquier intento legislativo de bloquear la transacción, una gran mayoría en el Congreso insistió en su oposición⁹.

⁸ Dubai Ports es una compañía especializada en la operación de puertos. La empresa fue fundada en el 2005 a través de la fusión de dos compañías: Dubai Ports Authority y Dubai Ports International.

⁹ Véase: <http://www.foxnews.com/story/0,2933,185479,00.html>

Ante tal situación, en febrero de 2006 DPW pospuso la decisión, y trató de hacer *lobby* ante el Congreso. Sin embargo, en marzo del 2006 una comisión de la House of Representatives (Cámara de Diputados) votó en contra de la transacción, con un total de 62 votos en contra y 2 a favor, y en el Senado el senador Schummer incluyó algunas modificaciones a un proyecto de ley para bloquear la transacción.

Finalmente, DPW decidió vender la parte de la operación en Estados Unidos a la firma Global Investment Group por una suma que no se reveló.

Al examinar lo publicado en los medios (recuadro 3), así como con lo anteriormente analizado, queda claro que lo que en este caso se ha denominado “opinión pública” se encuentra conformado principalmente por actores que a su vez se encuentran encargados de la formulación de la política: representantes de los partidos.

RECUADRO 3. NOTICIAS RELACIONADAS CON EL CASO DUBAI PORTS WORLD (DPW)

- Even Sean Hannity Agrees UAE Port Deal Is A Bad Idea, by Ellen, News Hounds, February 23, 2006.
- Lou Dobbs told to Shut up, Crooks and Liars, February 27, 2006.
- Hillary Clinton ‘unaware’ of Bill’s Dubai ties, by Stephanie Kirchgaessner, MSNBC, March 4, 2006.
- John Gibson: U.S. Ports Should Be Off Limits to Foreign Companies, by John Gibson, foxnews.com, February 24, 2006.
- Peter King: Dubai Ports Company in ‘al-Qaida Heartland’, NewsMax.com, February 20, 2006.
- Tony Snow: It’s time for cooler heads to prevail, by Tony Snow, townhall.com, February 24, 2006.
- Port controversy could widen racial chasm - Thomas L. Friedman, *New York Times*, February 25, 2006.
- Jimmy Carter backs Dubai Ports World deal, NewsMax.com, February 21, 2006.

- Dubai Firm Sought U.S. Security Probe, by Jonathan Weisman, washingtonpost.com, February 27, 2006.
- Stephanie Kirchgaessner. “Bill Clinton helped Dubai on ports deal”, *Financial Times*, 2006-03-02.
- Andrea Koppel. “Dubai company hires Bob Dole to lobby for port deal”, CNN, 2006-02-22
- Paula Newton, Phil Hirschhorn and Ed Henry. “Israeli shipper endorses DP World”, CNN, 2006-03-03.

Esto lleva a plantearse —siguiendo a Page (1994)— la siguiente pregunta: ¿quién influyó a quién?

Por la manera como se planteó el tema es evidente que la preocupación provino en primera instancia de un interesado y que luego se traslada a los políticos. El papel de la prensa se limita a informar sobre lo que está ocurriendo, sin ejercer influencia directa sobre la toma de decisiones.

Una primera conclusión que saldría de este análisis es que no hay congruencia entre la formulación e implementación de la política y lo que podría considerarse opinión pública. Mientras que el gobierno aprobó la operación al no encontrar que podría representar riesgo alguno para la seguridad nacional, el Congreso la rechazó.

CNOOC

En julio del 2005, la compañía China National Offshore Oil Company (CNOOC), de propiedad del gobierno chino en un 70%, solicitó al gobierno estadounidense la aprobación para la adquisición de la Union Oil Company of California (UNOCAL), por la cual estaba presentando una oferta de USD 18,4 mil millones.

Un aspecto interesante en este caso es el hecho de que por la adquisición de UNOCAL

estaba compitiendo, además de la empresa china CNOOC, la empresa estadounidense Chevron, la cual había presentado una oferta por un valor inferior (alrededor de USD16,5 mil millones).

Desde el mes de junio cuando se conoció el interés de CNOOC, la Comisión de Energía del Congreso ya había expresado su preocupación, y de manera especial lo habían hecho los representantes del partido republicano.

The Wall Street Journal reportó el caso bajo el título “Oil Battle Sets Showdown Over China” el 24 de junio de 2005. Algunos medios llegaron incluso a equiparar este caso a la adquisición del Rockefeller Center por empresarios japoneses: “China and Unocal - Remember when the Japanese bought Rockefeller Center?”¹⁰

No obstante, el 1 de julio de 2005 el *Washington Post*, por su parte, en un artículo de Paul Blustein titulado “Many Oil Experts Unconcerned Over China Unocal Bid”, plantea que a pesar de que la adquisición suscita algunos cuestionamientos relacionados con la seguridad, en opinión de los expertos esto no era preocupante dado su tamaño. Dentro de los expertos se encontraban, entre otros, Philip K. Verleger Jr., especialista del Institute for International Economics; Robert J. Priddle, exdirector ejecutivo de la International Energy Agency, y Ammy Myers Jaffe, del programa de energía de la Rice University.

En agosto de 2005, ante la controversia que había suscitado la oferta, CNOOC decidió retirarla y le dio paso a Chevron corp, quien

finalmente adquirió UNLOCAL por un valor menor al ofrecido por CNOOC (USD17 mil millones).

Esto lo reporta el *Washington Post* en su edición de 21 de julio de 2005 bajo el título: “Unocal Accepts Chevron’s Raised Bid, \$17 Billion Offer Still Lower Than Chinese Firm’s”. De acuerdo con este artículo, la decisión fue adoptada por motivos políticos: “The board of Unocal Corp. accepted a sweetened takeover offer from Chevron Corp. early Wednesday, dealing a setback to the politically sensitive, unsolicited bid for Unocal from Chinese oil company CNOOC Ltd.”.

Este caso plantea un punto, que normalmente no se refleja de manera directa en las discusiones sobre política y opinión, y es cómo elementos de política y de opinión pública pueden afectar negativamente las decisiones de negocios. Sobre todo en sectores estratégicos para los países.

En lo que concierne al objeto de este análisis, la relación opinión pública y formulación de políticas no se ve tan clara en la medida en que aquí pareciera que obedece más a una preocupación de los políticos basada en la percepción y el temor de un riesgo potencial ya que, como se resaltó, los expertos, fundados en elementos técnicos, no lo consideraron así.

Ambos casos, sin embargo, llevan a preguntarse sobre la relación opinión pública y formulación de políticas, y cómo la primera puede afectar la segunda.

¹⁰ Irwin M. Stelzer, *The Daily Standard*, 27 de junio de 2005, 12:00 a.m.

La opinión pública

De acuerdo con Page (1994), un punto para tener en cuenta cuando se afirma que la opinión y la política se corresponden, es que en estos casos es extremadamente difícil establecer si la opinión pública ha influenciado la política, o si la política ha influenciado la opinión, o si lo que se ha dado es una clase de proceso recíproco, o si, por otro lado, un factor externo ha afectado ambas produciendo una relación espuria.

Para Page (1994), sin embargo, esto suscita una serie de cuestionamientos que resume del siguiente modo:

1. ¿Qué tanto impacto tiene realmente la opinión pública sobre el diseño y la formulación de la política?
2. ¿Bajo qué circunstancias este impacto es mayor o menor?
3. ¿Cuál es el proceso para que se dé una respuesta a la opinión pública?
4. ¿Qué tan fuerte es el impacto de la opinión pública comparado con otros tipos de influencias, tales como los grupos de interés, los partidos políticos, o los mismos funcionarios públicos?
5. ¿Cuáles son las fuentes para medir la opinión pública?

La respuesta a estos interrogantes, sin embargo, se encuentra asociada a la definición de opinión pública y de manera especial a la delimitación de los actores que la comprenden.

Existen múltiples definiciones de opinión pública (Childs, 1939; Rankin, 1932; Glickman, 1959-1960; Binkley, 1928; Wilson,

1954; Converse, 1987; Hyman, 1957). En la mayor parte de los casos se define con base en sus funciones, pero no existe un concepto unánime. Para Craig (2004), por ejemplo, a pesar de que la opinión pública contemporánea puede estar informada por los principios de la democracia clásica, no se trata de un concepto histórico, ya que sus formas y valores sociales han cambiado dramáticamente en el tiempo. Así mismo, añade, no es una categoría estática sino un concepto que es el producto del contexto económico, social y tecnológico. En este sentido, el concepto de opinión pública se encuentra estrechamente alineado con el de “esfera pública”, en la cual la libertad de opinión juega un papel primordial.

En el ámbito de lo político, sin embargo, el ejercicio de la opinión pública se identifica tradicionalmente con la labor de los partidos políticos, como lo señalan Herbst y Beniger (1994), citados por Craig (2004), para el caso de Estados Unidos.

En el caso objeto de análisis, este punto es relevante en la medida en que si se considera que los partidos políticos son los primeros en considerarse como expresión de la opinión pública, es preciso concluir que la reforma legislativa, que se concretó en la ley FINSA, estuvo influenciada por dicha opinión. No obstante, quedan algunas dudas acerca de si esto representa todos los sectores de la economía estadounidense, como son por ejemplo la academia, el sector empresarial y otros grupos de interés, que bajo un concepto moderno de opinión pública también estarían incluidos. O si, más bien, se trata de acudir al concepto de opinión pública como una estrategia justificativa para dejar en el trasfondo otros intereses

económicos o políticos. O sí, simplemente como menciona Craig (2004), “... Public opinion has a strong and positive political resonance: politicians can dismiss opposition to policies on the grounds of public opinion, and journalists can justify interrogations on the basis that they inquire on behalf of public concern”.

CONCLUSIONES

De lo anteriormente expuesto es posible concluir que es evidente la existencia de una relación de causalidad entre la modificación de la norma y las presiones ejercidas desde diferentes sectores, en especial políticos.

No obstante, vale la pena preguntarse si presiones de este tipo, basadas como parece ser en la simple percepción de un riesgo pero no en fundamentos técnicos, pueden considerarse como un verdadero ejercicio democrático, en el sentido que reflejen los intereses de la mayoría, y de manera especial el bienestar común.

Por ejemplo, cabe preguntarse si la incertidumbre que genera la posibilidad de vetar una inversión en determinado sector, con el argumento de que puede “representar una posible amenaza a la seguridad nacional”, pueda desincentivar la realización de inversiones con vocación de largo plazo. Especialmente si se tiene en cuenta que en la ley no existen criterios claros ni precisos para establecer qué puede considerarse como “amenaza a la seguridad nacional”, y que además existe una tendencia creciente a extender el concepto de seguridad

nacional a ámbitos que exceden los criterios puramente militares.

De otra parte, esto puede llevar a consecuencias negativas para el libre movimiento de capitales ya que al ser Estados Unidos no solo el mayor receptor de inversión extranjera en el mundo, sino también el mayor inversionista en el extranjero¹¹, los países receptores de la inversión pueden verse tentados a aplicar este mismo tipo de medidas a las inversiones estadounidenses. Como se anotó, algunos países de Europa, así como China y Rusia, ya han establecido medidas para admitir o no determinado tipo de inversiones.

En este sentido, como de manera acertada anotan Larson y Marchick (2006), se hace necesario que Estados Unidos haga un balance entre mantenerse abierto a la inversión extranjera y proteger la seguridad nacional. Finalmente, un punto importante para tener en cuenta es que la economía de Estados Unidos cada vez más parece estar dependiendo de la inversión extranjera y, en este sentido, un detrimento en la misma podría afectar también la seguridad nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Benítez-Manaut, R., 2003. *Mexico and the New Challenges of Hemispheric Security*. Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Binkley, R., 1928. “The Concept of Public Opinion in the Social Sciences”, in *Teaching and Research in the Social Sciences, Social Forces*, vol. 6, núm. 3.

¹¹ Véanse cifras en UNCTAD (2007).

- Childs, H. L., 1939. "By Public Opinion I Mean", in *The Public Opinion Quarterly*, vol. 3, núm. 2.
- Converse, P. E., 1987. "Changing Conceptions of Public Opinion in the Political Process (in Theoretical Perspectives)", in *The Public Opinion Quarterly*, vol. 51, Part 2: supplement: 50th Anniversary Issue.
- Craig, G., 2004. *The Media, Politics and Public Life*, Allen & Unwin.
- Glickman, H., 1959-1960. "Viewing Public Opinion in Politics: A Common Sense Approach", in *The Public Opinion Quarterly*, vol. 23, núm. 4.
- Graham, E. M. y Marchick, D. M., 2006. *US National Security and Foreign Direct Investment*, Washington DC, Institute for International Economics.
- Haggard, Stephan, 1990. *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- Hyman, H. H., 1957. "Toward a Theory of Public Opinion (in Growth of a Theory)", in *The Public Opinion Quarterly*, vol. 21, núm. 1. Anniversary Issue Devoted to Twenty Years of Public Opinion Research.
- King, Peter, 2006. "Dubai Ports Company", in *al-Qaida Heartland*, NewsMax.com, February 20, publicado el 23 de marzo de 2006.
- Larson, A. P. y Marchick, D. M., 2006. Foreign Investment and National Security, Getting the Balance Right. *CSR, Council on Foreign Relations*, núm. 18, pp. 1-47.
- Machinea, José Luis, Vera, Cecilia, 2006. *Comercio, inversión directa y políticas productivas*, Santiago de Chile, Naciones Unidas. Serie informes y Estudios Especiales.
- Moran, Theodore, 2006. *Harnessing Direct Investment for Development: Policies for Developed and Developing Countries*, Washington, DC, Center for Global Development.
- Page, B. I. y Shapiro, R. Y., 1983. "Effects of Public Opinion on Policy", in *The American Political Science Review*, pp. 175-190.
- Page, B. I., 1994. "Democratic Responsiveness? Untangling the links between Public Opinion and Policy", in *PS: Political Science and Politics*, pp. 25-29.
- Rankin Sedman, V., 1932. "Some Interpretations of Public Opinion", in *Social Forces*, vol. 10, núm. 3.
- Thorp, Rosemary, 1998. *Progress, Poverty and Exclusion. An Economic History of Latin America in the Twentieth Century*, New York, Interamerican Development Bank.
- UNCTAD, 2007. *World Investment Report*, Genève.
- Wilson F. G., 1954. "Public Opinion: Theory for Tomorrow", in *The Journal of Politics*, vol. 16, núm. 4.
- World Bank, 1981. *World Development Report 1981: National and International Adjustment*, Washington, World Bank.
- World Bank, 1991. *World development Report 1991: The Challenge of Development*, Washington, Oxford University Press.

VI

AGENDA GLOBAL

Los sueños de reformar las políticas contra las drogas y el régimen internacional de control de drogas

Francisco Thoumi

El dilema de la intervención humanitaria a la luz del derecho y de la filosofía del derecho internacional. Un *excursus* histórico de casos y una hipótesis de *iure condendi*

Massimo Labartino

Los sueños de reformar las políticas contra las drogas y el régimen internacional de control de drogas

Francisco E. Thoumi*

Fundación Razón Pública

Correo electrónico: fthoumi@gmail.com

Durante los últimos tres años se ha insinuado la posibilidad de abrir un debate amplio sobre la flexibilización de las políticas contra las drogas. En Estados Unidos varios estados han aprobado o tolerado el uso médico de la marihuana, y en la elección del 2 de noviembre de 2010 en California la Propuesta 19, que obtuvo 46,2% de los votos, hubiera legalizado diversos usos no medicinales de esa planta. Propuestas semejantes continuarán siendo promovidas por grupos ciudadanos en diversos estados de la unión americana.

La violencia asociada al narcotráfico, que se ha elevado durante los últimos años a niveles muy altos en México, y los vínculos fuertes que se han desarrollado entre las organizaciones traficantes y los gobiernos de varios países centroamericanos y de algunos estados mexicanos ha generalizado el clamor por cambios en las políticas contra las drogas.

Además, Bolivia solicitó en 2009 a las Naciones Unidas un cambio en la Convención Única de 1961 para permitir la práctica tradicional de mascar coca la cual está prohibida por dicha Convención. Los resultados de esta solicitud se discuten más adelante.

En 2008 se organizó la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia con la participación de 18 personalidades de la región entre los que sobresalen los expresidentes Zedillo (México), Gaviria (Colombia) y Cardoso (Brasil), el exvicepresidente Ramírez (Nicaragua), y algunos de los escritores más notables de América Latina como Mario Vargas Llosa (Perú) y Tomás Eloy Martínez (Argentina). En febrero de 2009 la Comisión publicó su informe en el que insta a tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública, a reducir el consumo mediante acciones de información y prevención, y a focalizar la

* Este ensayo fue patrocinado por la Fundación Friedrich Ebert-Colombia (FESCOL). Una versión anterior del ensayo se encuentra en la página de Internet de FESCOL. El autor agradece los comentarios de Marcela Anzola y de un comentarista anónimo de esta revista.

represión sobre el crimen organizado en lugar de los cultivadores de coca y adormidera y los consumidores.

Además, la Comisión invita a los gobernantes y la sociedad a “evaluar con un enfoque de salud pública y haciendo uso de la más avanzada ciencia médica la conveniencia de descriminalizar la tenencia de marihuana para consumo personal”, y a romper el silencio y quebrar los tabúes que bloquean la apertura de un amplio debate sobre el problema de las drogas como precondition para que cada país pueda encontrar soluciones innovadoras, adecuadas a su historia y su cultura.

Otra búsqueda de cambio fue la propuesta de la Unión Europea a la Comisión de Estupefacientes de 2009 para que esta reconociera como legítimas las políticas de disminución de daño asociadas al consumo de drogas (distribución de agujas y jeringas limpias a adictos a la heroína, centros de inyección y otras prácticas similares). Sin embargo, esta propuesta no prosperó en parte porque dentro del grupo de países que la hicieron no lograron forjar un consenso sobre lo que se debía incluir en el término “disminución de daño”.

El informe de la Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia fue bien acogido por la academia, los políticos y la prensa, lo que permitió avanzar en la formación de la Comisión Global de Políticas de Drogas cuyo propósito es generar un debate mundial en el que se puedan discutir con bases científicas formas humanitarias y efectivas de disminuir el daño causado por las drogas a las sociedades. Las metas de esta nueva comisión son:

- Revisar los supuestos básicos, la efectividad y las consecuencias de la “guerra contra las drogas”.
- Evaluar los riesgos y beneficios de las respuestas al problema de las drogas de diferentes países.
- Elaborar recomendaciones de reforma a las políticas de drogas constructivas, legales y basadas en la evidencia empírica.

Esta nueva comisión, presidida por el expresidente Fernando Henrique Cardoso, está conformada por César Gaviria, Ernesto Zedillo, Mario Vargas Llosa y Carlos Fuentes, más un grupo de personalidades ya no regionales, sino globales. Entre ellas sobresalen: Ruth Dreifuss, expresidente de Suiza y ministra de Asuntos Internos; George Papandreou, primer ministro de Grecia; Kofi Annan, exsecretario general de las Naciones Unidas; Louise Arbour, exAlta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, presidente del Grupo Crisis Internacional, Canadá; George P. Shultz, exsecretario de Estado de Estados Unidos (presidente honorario); Paul Volcker, expresidente de la Reserva Federal de Estados Unidos y del Consejo Asesor para la Recuperación Económica; Javier Solana, exalto Representante de la Unión Europea para Política Exterior y Seguridad Común, y Thorvald Stoltenberg, exministro de Asuntos Exteriores y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

No hay duda que este es un grupo impresionante, pero solamente un miembro, George Papandreou, está hoy en una posición de poder. Todos los demás son ex de algo que cuando tuvieron poder hicieron muy poco o

nada para modificar las políticas de drogas¹. El problema es que para abrir un debate serio sobre las drogas se requiere el apoyo no de una comisión de notables sino de un grupo de gobiernos de países.

En su primer informe de junio de 2011 esta comisión aboga porque los gobiernos:

- Terminen “con la criminalización, la marginalización y la estigmatización de las personas que usan drogas pero que no hacen ningún daño a otros”.
- Experimenten con modelos de regulación legal de las drogas, especialmente la marihuana.
- Expandan los servicios de tratamiento a los adictos y experimenten con nuevas formas de tratamiento, eliminando las que violan los derechos humanos como el internamiento en programas de trabajo forzado.
- Den a los campesinos, correos (mulas), y pequeños vendedores el mismo trato que a los consumidores.
- Focalicen la represión en las organizaciones criminales violentas.
- Focalicen las políticas en disminuir el daño en lugar de disminuir los mercados ilegales.

Todos estos ejemplos indican que a pesar de las afirmaciones oficiales de la Oficina de las

Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD) sobre el éxito de las políticas punitivas y represivas actuales contra las drogas, para muchos grupos de la sociedad civil estas no han tenido los logros que sus formuladores e implementadores esperaban o pregonan. Con frecuencia estos grupos recalcan que la “guerra contra las drogas” lleva ya cuarenta años y que el consumo de drogas no ha disminuido mientras que cada vez hay más países que tienen problemas al respecto. Además, que los dineros del tráfico ilegal han propiciado el crecimiento del crimen organizado en el mundo y que este ha socavado la democracia y la legitimidad de muchos regímenes.

Este artículo tiene como finalidad explorar un ideal o sueño respondiendo dos preguntas simples pero fundamentales: ¿Cómo sería un sistema que manejara la producción, el tráfico y el consumo de drogas hoy ilegales de manera que se minimizaran los costos sociales asociados a dichas actividades? Y ¿cómo se podría empezar a modificar el régimen prohibicionista actual?

EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS (RICD)

El RICD es el resultado de un largo proceso que empezó hace más de cien años². A partir de la Comisión de Shanghái de 1909 los esfuerzos para generar una normatividad inter-

¹ Por ejemplo, en 2000 yo coordinaba el Informe Mundial sobre las Drogas de las Naciones Unidas en Viena. Kofi Annan era el jefe de mi jefe, Pino Arlacchi, quien censuró el 60% del informe posiblemente en respuesta a presiones políticas. Annan implícitamente apoyó el *statu quo* de las políticas contra las drogas y yo renuncié.

² La historia del RICD ha sido estudiada en detalle en muchos libros y ensayos, véase por ejemplo Escobedo (1998), Buxton (2006), Gootenberg (2008), McAllister (2000), Jelsma y Thoumi (2008), y Thoumi (2009).

nacional se concentraron en los opiáceos a los que se les fueron agregando otras drogas. Las convenciones de La Haya de 1912 y las tres dentro del marco de la Liga de las Naciones en 1925, 1931 y 1936 buscaban solamente controlar los mercados de drogas psicoactivas y no obligaban a las partes a invocar el derecho penal para llegar a este objetivo. Los grupos prohibicionistas con fuertes raíces religiosas estadounidenses buscaron prohibir las drogas, lo cual finalmente lograron después de la Segunda Guerra Mundial cuando Alemania estaba debilitada³. Así, en el Protocolo de 1948 se entronizó el principio fundamental que le ha dado forma al RICD: las drogas controladas solamente pueden tener usos médicos y de investigación científica. En otras palabras, los usos experimentales, rituales y recreativos están totalmente prohibidos. Lo mismo se aplica a los usos industriales de los que se pudiera extraer la droga. Por eso en todos los documentos de la ONUDD el consumo no médico o científico de dichas drogas es calificado como “abuso”. La limitación a estos usos fue resultado de la influencia de grupos religiosos y del sector salud que durante todo el siglo xx tuvieron gran influencia en la formulación de la normatividad internacional sobre drogas psicoactivas. Esta restricción tiene efectos importantes pues no permite diferenciar entre drogas, por ejemplo, blandas y duras, y nubla la diferencia entre usuarios y adictos, puesto que tanto los usuarios ocasionales, los frecuentes y los adictos son todos abusadores de drogas ilegales cuyo consumo debe ser eliminado.

La inflexibilidad en el RICD es tan grande que ningún esfuerzo de reforma pretende abrir un debate sobre el principio fundamental que prohíbe todo uso no médico o científico de las drogas controladas y solamente buscan cambios marginales, como permitir el uso tradicional e industrial de la hoja de coca y las políticas de reducción del daño asociado al consumo de heroína y otras drogas.

La contribución de las ciencias sociales a la formación del RICD fue marginal y médicos toxicólogos, abogados penalistas, químicos, diplomáticos, políticos, religiosos, policías y demás profesionales que participaron en ella tenían concepciones ideológicas muy fuertes sobre el consumo de drogas, la naturaleza del crimen, y sobre la estructura y evolución de las sociedades que científicamente han sido revaluadas con amplitud. Por ejemplo, se afirmaba que mascar coca “degeneraba la raza”, que el consumo de cocaína generaba deseos sexuales incontrolables y el de marihuana violencia, o que había que prohibir y eliminar las drogas porque los textos sagrados así lo requerían (aunque los de algunos usuarios las ensalzaran).

La Convención Única de 1961 reunió la normatividad internacional que se había creado desde la Comisión de Shanghái. Es de notar que cuando se firmó esta convención las drogas no eran un asunto importante de política en el mundo por lo cual no había mucha gente interesada en ellas. Esto permitió que quienes consideraban que las drogas eran un asunto de primordial importancia tuvieran una fuerte influencia sobre la convención resultante. Así,

³ Su gran industria química y farmacéutica se había opuesto a la prohibición.

grupos religiosos moralistas, y la opinión de médicos, abogados penalistas y burócratas de los servicios policiales y de inteligencia reafirmaron la prohibición del uso y la limitación de la producción de las drogas controladas a las necesidades médicas y de investigación científica. La Convención establece cuatro listas –I, II, III, y IV– en las cuales coloca las diferentes drogas controladas. Las listas determinan el tratamiento que se le debe dar a cada droga. Hay algunas cuyo uso está totalmente prohibido y hay otras con usos médicos que deben ser controladas.

La Convención de Drogas Psicotrópicas de 1971 fue inspirada por el aumento del consumo experimental y recreativo de muchas drogas durante los años sesenta, y se concentró en las sustancias sintéticas y alucinógenas, muchas de ellas con usos médicos. La Convención establece las reglas que los gobiernos deben seguir para otorgar licencias de producción, y la regulación de las prescripciones médicas y el comercio internacional incluyendo los casos en los que están prohibidas. Además, establece directrices para la cooperación internacional y para la acción contra el tráfico ilícito. Respecto al consumo ilegal, las partes de la Convención se comprometen a tomar medidas adecuadas pero no tienen obligaciones definidas. Además, agrega a sus listas un número alto de drogas sintéticas. Sin embargo, la influencia de la industria farmacéutica fue fuerte y se aceptó que “a menos de que existieran pruebas concluyentes sobre el peligro de una determinada sustancia, esta no debería penalizarse” (Sinha, 2001, 27)⁴.

La Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Drogas Psicotrópicas de 1988 surgió como reacción al crecimiento del narcotráfico internacional y al fortalecimiento de las organizaciones traficantes. La Convención se concentró en el control del tráfico internacional de drogas y la cooperación entre los signatarios. Regula los asuntos relacionados con la jurisdicción, la confiscación de activos, la extradición, la asistencia legal mutua, y otras formas de cooperación y asistencia entre Estados que sirven de tránsito a las drogas. Establece controles a las sustancias usadas en la fabricación de drogas ilegales, a las zonas y puertos libres, y al uso de los correos por parte de los traficantes.

Esta Convención introdujo varias innovaciones importantes: por primera vez se utiliza el concepto de lavado de activos y la necesidad de luchar contra esta actividad. Además, obliga por primera vez a las partes firmantes a penalizar todos los aspectos relacionados con el tráfico ilícito de drogas: el cultivo, la fabricación, la distribución, la venta, el blanqueo de dinero, etc., y a “garantizar que los tribunales o las autoridades competentes de cada Estado tratarán dichas actividades ilícitas como delitos graves” (E/CN.7/590, 48). También, hace obligatoria la penalización de la posesión de drogas para el consumo personal aunque no obliga a su criminalización. Es decir, el consumo se debe tipificar penalmente, pero dependiendo de la importancia que se le dé en cada país, puede considerarse como delito o como contravención, lo que da lugar a que su sanción

⁴ Citado por Jelsma (2003).

varíe. Esta medida implica que el manejo del consumo haya dejado de ser considerado solamente como un asunto de política nacional (Jelsma, 2003).

Bolivia cabildeó para sacar la coca de la lista I de 1961 y para eliminar el compromiso adquirido de acabar con sus usos tradicionales, y logró que en el inciso 2 del artículo 14 sobre “Medidas para erradicar cultivos ilícitos de plantas estupefacientes y para eliminar la demanda ilícita de estupefacientes y drogas psicotrópicas” se estableciera que “las medidas adoptadas respetarán los derechos humanos fundamentales y tendrán en cuenta los usos tradicionales lícitos, en donde hay evidencia histórica de tal uso, y también la protección del medioambiente”. A pesar de este logro, Bolivia firmó la Convención con reservas enfatizando la necesidad de diferenciar entre la coca y la cocaína con el argumento de que la planta de coca no es una droga como lo implica estar en la lista I de 1961.

Es importante resaltar que de conformidad con el derecho internacional las convenciones tienen fuerza vinculante para los Estados. Los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados regulan el principio del *pacta sunt servanda*, de acuerdo con el cual los tratados vigentes deben ser cumplidos por las partes (art. 26), aun cuando estos se encuentren en oposición con el derecho interno (art. 27)⁵. Sin embargo, la Convención de 1988 incluye principios específicos que requieren prudencia pues el tratado

debe implementarse “en conformidad con las provisiones fundamentales de sus respectivos sistemas legislativos” (art. 2.1) y “sujeto a los principios constitucionales y a los conceptos básicos de su sistema legal” (art. 3.2). No obstante, una vez que un país firma un tratado internacional tiene que cumplirlo aunque su normatividad interna esté en contradicción con lo previsto en el mismo. Esto implica que los países signatarios de las convenciones de drogas no pueden, por medio de su legislación doméstica, cambiar los compromisos contraídos internacionalmente.

La operación del RICD está encomendada a tres órganos: la Comisión de Estupefacientes (CE), la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD). La CE y la JIFE son órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social (ECOSOC). La ONUDD es una agencia de apoyo a los otros dos órganos.

La CE fue creada en 1946 y es

el órgano central en la formulación de las políticas de las Naciones Unidas contra las drogas. La CE se reúne anualmente y permite que los Estados miembros analicen la situación mundial de las drogas, hagan seguimiento a la Veinteava Asamblea General Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas de 1998 (UNGASS-1998) y formulen medidas a nivel mundial dentro del ámbito de su acción. Además hace seguimiento a la implementación de las tres convenciones sobre el control de las drogas y tiene el

⁵ La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, firmada en 1969 y vigente desde enero de 1980, establece las normas que los países deben seguir respecto a los tratados internacionales.

poder de tratar todos los asuntos relacionados con las metas de las convenciones, incluyendo la inclusión en las listas de sustancias que entren a ser controladas internacionalmente⁶.

El artículo 8 de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes establece las funciones de la CE:

La Comisión tendrá autoridad para estudiar todas las cuestiones relacionadas con los objetivos de esta Convención, y en particular para:

a) Modificar las Listas según lo dispuesto en el artículo 3;

b) Señalar a la atención de la Junta cualquier cuestión que tenga relación con las funciones de la misma;

c) Hacer recomendaciones para la aplicación de las disposiciones de esta Convención y el logro de sus propósitos, y en particular recomendar programas de investigación científica e intercambio de información de carácter científico o técnico;

d) Señalar a la atención de los Estados no Partes las decisiones o recomendaciones que adopten en cumplimiento de la presente Convención, a fin de que dichos Estados examinen la posibilidad de tomar medidas de acuerdo con tales decisiones y recomendaciones.

La JIFE es un órgano de seguimiento independiente y cuasi judicial de la implementación de las convenciones del Régimen Internacional de Control de Drogas, y está

conformada por trece miembros designados por el ECOSOC.

Tres miembros que posean experiencia médica, farmacológica o farmacéutica, elegidos de una lista de cinco personas, por lo menos, propuestas por la Organización Mundial de la Salud; diez miembros elegidos de una lista de personas propuestas por los Estados Miembros de las Naciones Unidas y por las Partes que no sean miembros de las Naciones Unidas.

Con el fin de garantizar objetividad,

los miembros de la Junta habrán de ser personas que por su competencia, imparcialidad y desinterés, inspiren confianza general. Durante su mandato no podrán ocupar cargo alguno ni ejercer actividad que pueda redundar en detrimento de su imparcialidad en el desempeño de sus funciones. El Consejo, en consulta con la Junta, tomará todas las medidas necesarias para garantizar la total independencia técnica de la Junta en el desempeño de sus funciones.

Y el ECOSOC “teniendo debidamente en cuenta el principio de la distribución geográfica equitativa, estudiará la conveniencia de que formen parte de la Junta, en una proporción equitativa, personas que conozcan la situación en materia de estupefacientes en los países productores, fabricantes y consumidores, y que estén vinculados con esos países”⁷.

En general, la JIFE se ocupa de:

⁶ <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/index.html>

⁷ Estas citas son de la página de entrada al portal de la JIFE, <http://www.incb.org/>

- a) Con respecto a la producción y el uso de drogas lícitas, la JIFE procura, en cooperación con los gobiernos, asegurar la oferta adecuada de drogas disponibles para uso médico y científico y evitar que estas drogas se desvíen a usos ilícitos. La JIFE también hace seguimiento a los controles gubernamentales a los productos químicos usados en la manufactura de drogas ilícitas.
- b) Con respecto a la manufactura, el tráfico y el uso de drogas ilícitas, la JIFE identifica las debilidades en los sistemas nacionales e internacional de control y contribuye a corregir esas situaciones. La JIFE también es responsable por la evaluación de los productos químicos usados en la manufactura de drogas ilícitas con el fin de determinar si estos deben ser controlados internacionalmente.

La ONUDD tiene su origen en 1991, ha evolucionado en sus funciones y ha tenido diferentes nombres que han reflejado esa evolución. Actualmente debe:

ayudar a las Naciones Unidas a hacer frente y responder de manera coordinada y comprensiva a los asuntos interrelacionados al tráfico ilícito y al abuso de las drogas, la prevención del crimen y la justicia criminal, el terrorismo internacional y la corrupción. Estas metas se persiguen a través de tres funciones primarias: investigación, guía y apoyo a los gobiernos en la implementación de diversas convenciones, tratados y protocolos relacionados con el crimen, las drogas y el

terrorismo, además de la cooperación técnica y financiera a dichos gobiernos que enfrentan sus situaciones y desafíos particulares en esos campos.

Resumiendo, la CE se encarga de formular las políticas contra las drogas de acuerdo con las convenciones, recomendar cambios y promover estudios relevantes. La JIFE supervisa el cumplimiento de los países con las convenciones y emite juicios al respecto. La ONUDD apoya a los otros dos órganos e implementa los programas de cooperación técnica. Su función de apoyo requiere la elaboración de estudios analíticos que tienen consecuencias de política importantes.

Otra característica de las convenciones es que son muy difíciles de cambiar. Las convenciones se pueden modificar y enmendar. Las modificaciones son cambios en las listas de las drogas controladas, las enmiendas son cambios en los artículos de las convenciones⁸. Para modificar las listas de drogas las convenciones de 1961 y 1971 requieren que la Organización Mundial de la Salud (OMS) o un país signatario de la convención soliciten el cambio que debe estar sustentado en estudios. La Convención de 1961 requiere que el cambio sea aprobado por la mayoría de los miembros de la CE; los cambios en las listas de la Convención de 1971 requieren dos tercios. Además, si la CE aprueba el cambio, cualquier Parte de la convención puede requerir que la decisión de la CE sea revisada por el ECOSOC en donde otra votación mayoritaria es necesaria para aprobar la recomendación. En el caso de

⁸ Bewley-Taylor (2003) hace un análisis detallado de estos procesos.

la Convención de 1988 la JIFE y no la OMS es el órgano que puede solicitar el cambio. Dado el fuerte bloque prohibicionista dentro de la CE que incluye a Estados Unidos, Suecia, Japón y la mayoría de Estados Árabes y antiguos miembros de la Unión Soviética y de la Europa Oriental, las posibilidades reales de modificar las convenciones son mínimas (Bewley-Taylor, 2003, 174).

Bewley-Taylor (2003, 174) explica además que en el caso de “drogas naturales” como la coca y el cannabis hay más obstáculos pues el comentario de la Convención de 1961, que no es vinculante pero sí tiene peso interpretativo, excluye de los cambios posibles los referentes al cultivo de dichas drogas.

El otro camino para el cambio son las enmiendas que tienen procedimientos semejantes en las tres convenciones. Cualquier Parte

puede notificar al Secretario General su propuesta de enmienda, incluyendo las razones para esto. El Secretario General entonces comunica la enmienda propuesta a las Partes y al ECOSOC que debe decidir si convoca una conferencia para considerar la enmienda o si consulta a las Partes si ellas aceptan la enmienda. Si después de 18 meses ninguna Parte rechaza la enmienda, esta entra en vigencia (Bewley-Taylor, 2003, 175).

Sin embargo, basta con que un país signatario objete la enmienda para que esta no se apruebe. En ese caso el ECOSOC tiene tres opciones: primero, puede decidir si convoca una conferencia para considerar la enmienda; segundo, puede simplemente aceptar el veto y tercero, puede aceptar la enmienda la cual no se aplicaría en los países que la objetaron.

Hace pocos años Bewley-Taylor (2003, 175) postulaba que en caso de que se convocara una conferencia, el resultado probable podría ser el fortalecimiento del enfoque represivo de las convenciones debido a la fortaleza del grupo prohibicionista. Es posible que los eventos mencionados anteriormente aumenten las probabilidades de un resultado opuesto. Sin embargo, esto requeriría el apoyo fuerte un grupo de países con peso político.

La situación de la normatividad internacional actual se puede esquematizar de manera muy sencilla. Primero, este es un tema de política importante sobre el cual no existe un consenso respecto a cómo debería tratarse. Segundo, un grupo para el que el tema era cardinal elaboró un sistema semejante a una camisa de fuerza con el que imponía su posición. Tercero, quienes pudieran haberse opuesto a ese proceso eran muy pocos o no estaban organizados o para ellos el tema no era crucial en ese momento. Cuarto, el mundo ha evolucionado, las relaciones políticas y económicas entre países se han fortalecido y el asunto de la producción, el tráfico y el consumo de drogas ha ganado en importancia para muchos grupos y países. Quinto, toda política crea beneficiarios y perjudicados y las actuales políticas contra las drogas generan una distribución de costos y beneficios que perjudica a algunos países y grupos sociales que consideran que sus costos exceden a los beneficios que obtienen de ellas. Sexto, los grupos que se consideran beneficiarios se oponen a cualquier cambio para lo cual se apoyan en la camisa de fuerza que construyeron. Séptimo, el problema es claro pero la solución no lo es.

CARACTERÍSTICAS DE UN SISTEMA “RAZONABLE”

La palabra razonable se pone entre comillas porque no hay un consenso respecto a lo que es razonable, especialmente en un campo como el de las drogas en el que las emociones juegan un papel fuerte. Sin embargo, como toda política tiene un grado de arbitrariedad en cuanto beneficia a algunos grupos y perjudica a otros, de lo que se trata es de buscar políticas que idealmente minimicen los costos y maximicen los beneficios sociales, o que al menos balanceen la distribución de costos y beneficios entre los diversos grupos sociales. De acuerdo con este criterio es posible formular algunas características de un sistema “razonable” de control de drogas.

Primero, las dos posiciones extremas, la prohibicionista que propone una tolerancia cero y la meta de eliminar el consumo no médico de todas las drogas que alteran el ánimo, y la libertaria extrema de un mercado totalmente libre en el que la gente pudiera comprar y consumir drogas cuándo y cómo quisiera, se basan en posiciones ideológicas dogmáticas, religiosas o moralistas, pero no en la evidencia empírica, lo que hace que no sea posible debatir con sus proponentes para lograr soluciones intermedias satisfactorias puesto que estas no existen para ellos. Para quienes tengan cualquier otra posición, el RICD debería existir pero no en su forma actual. La existencia del RICD se justifica de manera muy simple: las drogas se transan internacionalmente y los diversos mercados nacionales cada vez están más integrados. Por ejemplo, una droga producida en un país con cierta cultura, instituciones y políticas al

respecto se vende en otros países con culturas, instituciones y políticas diferentes. Entre más integrados estén los mercados nacionales con el mundo exterior, mayor necesidad hay de tener un RICD.

Segundo, el RICD debería tener en cuenta las características de cada droga. La política hacia una droga que pueda generar violencia debería ser diferente a la de una que no la generara. Las drogas altamente adictivas deberían ser tratadas de manera diferente a las poco adictivas. Lo mismo se debería hacer con las drogas que generan efectos irreversibles y destructivos de las capacidades del cerebro al contrastarlas con aquellas que no tuvieran esos efectos. Para que esto suceda es necesario reevaluar el principio fundamental del RICD que rechaza todo uso no médico o de investigación científica de las drogas reguladas.

Tercero, el RICD debería ser consistente en el tratamiento de las diferentes drogas. El sistema actual no cubre las drogas domesticadas en la cultura occidental como el alcohol y el tabaco, aunque estas generen muchas más muertes que las controladas. Drogas usadas por culturas que en su momento fueron consideradas inferiores fueron incluidas en las listas y sus usos sociales prohibidos. Ejemplos de esto son las hojas de coca, el peyote y el qat. Lo anterior implica que para que el RICD actual sea consistente es necesario prohibir el uso humano no médico del alcohol en todo el mundo, incluyendo su uso en las ceremonias religiosas cristianas y judías de la misma forma en que el uso del peyote está prohibido en las ceremonias de algunas tribus de Estados Unidos.

Cuarto, el RICD debería ser consistente con las demás convenciones de las Naciones

Unidas que tratan sobre derechos humanos, migraciones, refugiados, niñez, comunidades nativas, minorías, salud, medioambiente y otros asuntos importantes. Las políticas prohibicionistas contra las drogas actuales requieren que estas se cumplan aun a costa de que al hacerlo se afecten derechos fundamentales de mucha gente. El RICD no puede formularse sin tener en cuenta las demás convenciones. El sistema actual, al poner como meta acabar con todo uso no médico o científico de las drogas, niega la historia humana en la que todas las sociedades han usado drogas psicoactivas para lograr estados de euforia, comunicarse con la divinidad y los ancestros, socializar, guerrear, etc. Además, al definir la estrategia contra las drogas como una “guerra”, y colocar una meta imposible de cumplir a cabalidad se termina implícitamente situando al control de drogas como una meta primordial de las Naciones Unidas puesto que esta no puede dejar su lucha hasta eliminar todos los usos prohibidos.

Las convenciones de las Naciones Unidas sobre las drogas prohíben de manera absoluta muy pocos comportamientos como algunos relacionados con derechos humanos fundamentales como el abuso infantil y el tráfico de personas. En general es posible afirmar que respecto a estos comportamientos existe un consenso casi unánime entre los gobiernos y las sociedades del mundo. ¿Cabe preguntar si en la sociedad moderna el uso recreativo de drogas que alteran la mente debe tratarse en

las convenciones de manera semejante a los comportamientos mencionados?

Quinto, el sistema debería ser dinámico y responder a la aparición de nuevas drogas psicoactivas, nuevas drogas para tratar las adicciones, nueva información sobre las consecuencias del uso de las drogas, etc. En medicina, farmacia y ciencias sociales los avances han sido enormes en el último siglo. El RICD está basado en el conocimiento de la primera mitad del siglo xx y se pretende que haya sido inmutable. No existe en ningún país moderno otro campo de política en el que se acepte como dogma de fe que los avances en el conocimiento de los últimos cincuenta años han sido irrelevantes por lo que no deben tener consecuencias sobre las políticas. Esto solo ocurre cuando las políticas están basadas en dogmas religiosos o políticos pero no en conocimiento científico.

Sexto, para avanzar en la evaluación de las políticas es necesario lograr un consenso sobre la manera de evaluar los costos y beneficios de la producción, el tráfico y el consumo de drogas. En la corriente principal de las ciencias económicas este tema ha sido desarrollado ampliamente pero en otras disciplinas puede haber posiciones diferentes. Además, con frecuencia quienes presentan argumentos sobre costos y beneficios lo hacen de manera improvisada sin explicar cómo definen dichos conceptos o cómo han hecho las evaluaciones⁹. Detrás del tema de los costos y beneficios está otro más difícil de manejar: las diferencias

⁹ Afirmaciones en Colombia como “las grandes ganancias del narcotráfico se quedan en Estados Unidos” y “el sistema financiero mundial depende de los depósitos del narcotráfico” tienen bases semejantes a las afirmaciones en Estados Unidos como “la economía colombiana depende del narcotráfico” y “el narcotráfico genera mucho empleo en Colombia”.

entre los paradigmas utilizados por los diversos analistas. Esta diversidad hace muy difícil poder llegar a algún acuerdo. Sin embargo, es necesario plantearla para poder comprender la naturaleza de las discusiones sobre drogas¹⁰.

Séptimo, el RICD debería permitir la experimentación con políticas nuevas siempre y cuando se efectuaran bajo sistemas de control rigurosos. Estos experimentos son necesarios para poder determinar los costos sociales reales del consumo y otros aspectos asociados a las drogas ilegales.

CAMBIOS INSTITUCIONALES AL SISTEMA ACTUAL

Para avanzar hacia un RICD “razonable” se pueden formular varias reformas al sistema actual. El RICD debería tener un mecanismo que hiciera seguimiento a la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilegales independiente de la CE, la JIFE y la ONUDD. Estas agencias fueron creadas para hacer cumplir las convenciones usadas para declarar la guerra a cualquier uso de drogas psicoactivas diferente a los médicos y de investigación científica. Por eso tienen que hacer maromas lógicas para justificar muchas políticas. Por ejemplo, las consecuencias de las políticas contra las drogas como la fumigación y la erradicación que generan el desplazamiento de cultivos y campesinos, y altos costos sociales, son tratadas por la ONUDD como “consecuencias no buscadas” las cuales

se atribuyen a los actores ilegales. En otras palabras, no son consecuencias de la fumigación y erradicación sino de la actividad ilegal. Así, son como los efectos colaterales de una guerra justificada en la que cualquier medida es válida para luchar contra un mal tan grande que requiere que todo se subordine a luchar contra él. Este mal es el abuso de drogas, es decir, sus usos no médicos o científicos.

Otro ejemplo se encuentra en las evaluaciones de las consecuencias del prohibicionismo hechas por la ONUDD en las que frecuentemente afirma que hace cien años había muchos más países cultivadores de coca que hoy. En efecto, en esa época en lo que son hoy Malasia, Indonesia, Taiwán y Sri Lanka había cultivos de coca. Esta afirmación esconde tres hechos fundamentales: hace cien años esos cultivos eran legales, el uso principal de la cocaína era medicinal y hoy su producción es unas treinta veces mayor. Es claro que la ONUDD presenta datos selectivamente para apoyar sus propias creencias o intereses.

Lo anterior muestra que la ONUDD difícilmente puede apoyar estudios científicamente rigurosos y objetivos sin influencias políticas¹¹. La forma en que la ONUDD se financia es un obstáculo enorme a su rigor y objetividad. En 2009, por ejemplo, el 95% del presupuesto de la ONUDD provino de contribuciones de países donantes para proyectos específicos. La mayoría de los funcionarios de ONUDD tienen contratos de muy corto plazo y dependen de

¹⁰ Khun (2006) explica claramente estos conflictos.

¹¹ Thoumi (2002) recuenta los problemas encontrados al hacer investigaciones sobre drogas dentro del sistema de las Naciones Unidas.

la continuidad del financiamiento de los proyectos. En esas circunstancias difícilmente la organización puede promover pensamiento crítico y riguroso. Además, el grupo de investigación es muy pequeño y tiene otras funciones no relacionadas con esta labor, como proporcionar insumos para los discursos de los altos funcionarios y apoyar a la JIFE recogiendo y proporcionando estadísticas, aunque hay que reconocer que en los últimos tres o cuatro años la ONUDD ha hecho esfuerzos por mejorar el rigor de sus documentos y ha aumentado el personal del grupo de investigación. Sin embargo, una cosa es mejorar el nivel de los análisis estadísticos utilizando métodos estadísticos avanzados y otra proteger a la organización de presiones políticas para que sus informes produzcan ciertos resultados.

Lo anterior indica que el RICD “razonable” tendría un centro de investigación semejante a un verdadero centro de pensamiento en el que se aceptaran posiciones diversas que se pudieran debatir de manera rigurosa para elaborar sugerencias que permitieran mejorar las políticas en lugar de simplemente defender a capa y espada las políticas actuales. Este centro debería tener una financiación de largo plazo independiente de los intereses de corto plazo de los países donantes de la ONUDD. Obviamente, el problema es ¿cómo lograr algo así? Se podría pensar en un financiamiento combinado de algunos países y de grandes fundaciones con tendencias políticas diversas. Este centro además podría incorporar otras agencias de la ONU como la OMS y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cuyas actividades claramente se ven afectadas por los temas tratados por ONUDD.

En un sistema “razonable” la CE debería modificarse para que pudiera cumplir con sus funciones de manera más efectiva. Como se mencionó, la CE es el “órgano central de formulación de políticas de las Naciones Unidas contra las drogas”. La CE tiene 53 países miembros que se reúnen una vez por año en Viena durante una semana. En este entorno es muy difícil, por no decir imposible, tener una discusión rigurosa sobre la efectividad de las políticas. Esta situación genera un sesgo muy fuerte a favor de la continuación de las políticas represivas y en contra de la posibilidad de cambios en las mismas. En efecto, la dificultad que tiene la CE para analizar en serio las políticas ha abierto la puerta para que la JIFE emita conceptos evaluativos muy fuertes sobre ellas al punto que se podría afirmar que es posible que se haya extralimitado en sus poderes cuasi judiciales. En un sistema “razonable” el centro de investigación sugerido en el párrafo anterior podría, después de evaluar rigurosamente las políticas, proponer cambios a la CE.

LA FLEXIBILIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS

La reciente experiencia boliviana

En algunos países de América Latina y Europa, y en algunos estados americanos hay movimientos en favor de la flexibilización de los mercados de drogas. Sin embargo, estos movimientos enfrentan grandes obstáculos. La experiencia de la reciente propuesta boliviana para que en las convenciones se acepte el uso tradicional de la coca aunque este no sea médico ni de investigación científica podía ser objetada o apoyada hasta el 31 de marzo

de 2011. El resultado de esta solicitud es muy ilustrativo:

- Dieciocho países objetaron: Alemania, Bulgaria, Canadá, Eslovaquia, Estados Unidos, Estonia, Dinamarca, Francia, Italia, Japón, Letonia, Malasia, México, Reino Unido, Rusia, Singapur, Suecia y Ucrania.
- Tres países que habían objetado retiraron su objeción: Colombia, Egipto y Macedonia.
- Finalmente, cinco países apoyaron la solicitud: Ecuador, Uruguay, Venezuela, Costa Rica y España.

Como consecuencia de esta votación, el ECOSOC tuvo tres opciones:

- Rechazar la enmienda propuesta sin tomar ninguna medida, lo cual no sería aceptable para Bolivia y los países que la apoyaron.
- Adoptar la enmienda sin que se aplique a los países que la objetaron (no se podrá mambear en ellos), lo cual no sería aceptable para Estados Unidos y los demás objetores.
- Convocar una Conferencia de las Partes de la Convención para discutir usos lícitos de la coca. Esta opción, que parece razonable, es algo que muchos países buscaron evitar.

El ECOSOC optó por la primera opción lo cual colocó a Bolivia ante un dilema: aceptar la obligación de prohibir e intentar eliminar la práctica ancestral de mascar coca, o siguiendo

el proceso reconocido en la convención de 1961, renunciar a la convención y luego adherir con reservas que permitan a los bolivianos mascar coca, beber té de coca y tener otros usos socialmente legítimos de esa planta. El 29 de junio Bolivia siguió este camino y denunció la convención. El gobierno ahora ira al Congreso y presentará una solicitud de adhesión a la convención con reservas.

La reacción de la JIFE a las acciones bolivianas, las cuales no solamente son legales sino que siguen los procedimientos consignados en la convención misma, fue notable. En un comunicado de prensa lamenta la decisión del Gobierno de Bolivia:

en un paso sin precedentes [...] El gobierno también anunció su intención de readherir a esta Convención pero con una reserva con respecto a provisiones específicas del tratado.

La Junta es de la opinión que mientras este paso de Bolivia pueda estar de acuerdo con la carta de la Convención, tal acción es contraria al espíritu de la Convención. La comunidad internacional no debería aceptar ningún abordaje en donde gobiernos usen el mecanismo de denuncia y readhesión con reserva, a fin de que se libren de la obligación de implementar ciertas provisiones del tratado. Tal abordaje minaría la integridad del sistema global de control de drogas, deshaciendo el buen trabajo de gobiernos en muchos años para lograr los objetivos de las convenciones de control de drogas, incluyendo la prevención del abuso de drogas que está devastando las vidas de millones de personas.

Las convenciones internacionales de control de drogas son la piedra angular de los esfuerzos internacionales para prevenir la producción ilícita, fabricación, tráfico y abuso de drogas mientras al mismo

tiempo asegura que las drogas lícitas estén disponibles para propósitos médicos y científicos. La casi universal adhesión de estas convenciones es un testigo de la confianza de los Gobiernos en el sistema internacional de control de drogas y un prerrequisito para la efectividad de los tratados a prevenir el tráfico y abuso de drogas.

La Junta solicita que el gobierno boliviano considere muy seriamente todas las implicaciones de sus acciones a este respecto, y lo convida a hacerlo en un contexto de la responsabilidad compartida de todos los países en tratar el problema universal de las drogas.

Es realmente notable cómo un grupo de trece expertos que deben ser objetivos y científicamente rigurosos, y cuya función es hacer seguimiento al cumplimiento de las convenciones se arroga la función de interpretar metafísicamente “el espíritu de la Convención” contradiciendo el texto de la misma.

Esta experiencia deja lecciones importantes:

- Primero, continúa siendo imperativo abrir un debate riguroso y científico sobre la producción, el tráfico y el consumo de estupefacientes.
- Segundo, además de Estados Unidos y Rusia, los países objetores a la masticación incluyen a la mayoría de la población de Europa Occidental y a los países más poderosos e influyentes de esa región.
- Tercero, esta objeción ocurre a pesar de que la mayoría de estos países consideran y ejecutan políticas de reducción de daño respecto del consumo de drogas ilegales. Estos países están dispuestos a flexibilizar las políticas hacia el consumo y tratar de manera humanitaria a los consumidores,

pero no hacia la producción de drogas ilegales.

- Cuarto, lo anterior resalta otro punto. Quienes abogan por el prohibicionismo no consideran la situación actual como un equilibrio estático, sino que están dispuestos a luchar por *fortalecer el prohibicionismo* dentro del Régimen Internacional de Control de Drogas. Para ellos la prohibición de la masticación es un logro que obtuvieron hace años y su legalización una derrota en la lucha por eliminar los usos no médicos de las drogas.
- Quinto, el conflicto entre la prohibición de la masticación y los derechos humanos no se percibe como relevante dentro del grupo de los objetores.
- Sexto, el debate sobre el RICD es en alto grado un choque de paradigmas y culturas. La cultura occidental domesticó el alcohol y el tabaco, pero para ella la coca todavía es forastera, amenazante e inaceptable.
- Séptimo, para las agencias de drogas de las Naciones Unidas no es permisible en ninguna forma cambiar las convenciones. Cualquier cambio, aunque siga los procedimientos consagrados en las convenciones mismas, socava el espíritu de ellas cuya meta es un mundo sin drogas excepto para usos médicos y científicos.
- Octavo, México, que había liderado el movimiento crítico de las convenciones en la década de los noventa, se alejó del Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe (GRULAC), que generalmente actúa por consenso en la CE.

- Noveno, una posible opción que se deriva de la historia de la propuesta boliviana es la formación de un grupo iberoamericano que incluya a América Latina sin México y a España y Portugal, que abogue por cambios en las convenciones y en las políticas contra las drogas. Este podría ser una continuación del trabajo de la reciente Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia y serviría para abrir el debate sobre las políticas contra estas sustancias. Ojalá este grupo incluyera países de otras regiones, pero en ellas los movimientos que buscan cambiar las políticas contra las drogas han sido muy débiles hasta ahora.
- Décimo, este evento confirma que la única opción para Colombia, México y otros países en los que las drogas están asociadas a altos niveles de violencia es aprender a vivir en un mundo donde hay drogas y otros productos ilegales, que por ser ilegales son muy rentables, y que no se deben seguir produciendo simplemente porque el costo social de hacerlo es demasiado alto.

LOS CONTROLES SOCIALES Y LAS PROPUESTAS EN ESTADOS DE LA UNIÓN AMERICANA

Los movimientos en algunos estados americanos hacia la flexibilización de las políticas contra las drogas se han enfocado en la marihuana

y se han fortalecido como resultado de la crisis fiscal de los estados que enfrentan costos de encarcelamiento cada vez mayores¹². Es claro que coca no es cocaína, pero marihuana tampoco es cocaína. En otras palabras, en ningún estado de los Estados Unidos hay un movimiento que busque legalizar el uso recreativo de la cocaína.

Sin duda se puede alegar que el tabaco y el alcohol son responsables de muchas más muertes que la cocaína y la heroína, y que es injusto que aquellas drogas sean legales y que estas no. Claro que el argumento opuesto es igualmente válido: dentro de un prohibicionismo consistente lo injusto es que el tabaco y el alcohol no sean ilegales puesto que generan muchas más muertes y que la cocaína y la heroína que sí lo son. En otras palabras, la misma lógica utilizada para abogar por la legalización de la cocaína y la heroína se puede usar para alegar que el alcohol y el tabaco deben ser ilegales.

Con frecuencia se arguye que los usos recreativo, experimental y ritual de las drogas no se pueden eliminar y que estas drogas han sido usadas a través de la historia en todas las culturas y sociedades, hecho negado por la JIFE como se vio en la sección anterior. Esto es cierto, pero el argumento así de simple esconde un factor clave: todas las sociedades han controlado el uso de las drogas psicoactivas. Las normas y los ritos sociales, cuya función es controlar los costos sociales de la adicción y del uso de las drogas psicoactivas, son los que han permitido que estas se usen (Escohotado, 1997; Siegel, 2005). Por ejemplo, en muchas

¹² http://www.lao.ca.gov/laoapp/laomenus/sections/crim_justice/6_cj_inmatecost.aspx?catid=3 muestra que los costos por preso en california en 2008-2009 fueron de US\$47.102.

culturas el uso por las mujeres ha sido muy restringido para proteger a los fetos; en otras su uso se tolera solamente como parte de ceremonias religiosas en las que los participantes se comunican con sus dioses o antepasados, etc. El punto es que la tolerancia social al uso de drogas psicoactivas no es un asunto de justicia sino de domesticación de las drogas, es decir, de costos sociales: cuando en la sociedad hay controles el uso es permitido, pero cuando las drogas no han sido domesticadas, las sociedades lo rechazan.

Además, estos controles son dinámicos. Por ejemplo, cuando la información sobre los efectos del tabaco se generalizó, su uso en países como Estados Unidos empezó a ser rechazado y su consumo disminuyó radicalmente. Las leyes que regulan el consumo de cigarrillos y tabaco se han endurecido, pero estas han sido resultado de las presiones de la sociedad civil y reflejan las convicciones de la gran mayoría de la sociedad.

En Estados Unidos y partes de Europa se puede afirmar que la marihuana ha sido aceptada y controlada dentro de grupos amplios de esas sociedades, en otras palabras, que ha sido domesticada dentro de esos grupos y que cada vez más crece el grupo que la acepta como parte de la cultura. La Oficina de Control de Drogas y Prevención del Crimen de Estados Unidos (ONDCP) estima que en el 2010 el 11,3% de la población entre 12 y 65 años consumió marihuana al menos una vez¹³. Como el uso no es igual en todos los estados, se puede afirmar con bastante certeza que en California y otros

estados liberales haya grupos consolidados en los que la marihuana esté domesticada; por eso es posible pronosticar que en esos estados se podrá legalizar en algún momento y que ese evento podría promover cambios en el RICD. Sin embargo, no hay indicios en ningún país con respecto a la domesticación de la cocaína, la heroína y otras drogas semejantes las cuales continúan siendo utilizadas por jóvenes pero rechazadas por las corrientes principales de cada sociedad.

De lo anterior se deduce un corolario: el consumo de drogas legales genera costos sociales más grandes en países en los que los controles sociales son más débiles. Por ejemplo, en un país con muy poca confianza, solidaridad, reciprocidad y empatía por el prójimo, el alcohol genera costos sociales y violencia mucho más altos que en otro país con las condiciones opuestas.

LOS CONTROLES SOCIALES EN LOS PAÍSES PRINCIPALMENTE PRODUCTORES Y DE TRÁNSITO

Los mercados de drogas ilegales tienen tres anomalías cuando se comparan con los mercados legales. Primero, a pesar de la gran rentabilidad de las drogas ilegales, la mayoría de los países que pueden cultivar coca o adormidera y producir cocaína y heroína no lo hacen. Lo mismo ocurre con otras drogas como las anfetaminas que se pueden producir en el laboratorio de cualquier colegio. Segundo, la mayoría de los países por donde transitan las drogas

¹³ http://www.whitehousedrugpolicy.gov/drugfact/marijuana/marijuana_ff.html

hacia los principales mercados no son países de tránsito para otros productos de los países de donde provienen las drogas. Por ejemplo, ninguna exportación legal de Colombia a Estados Unidos se hace a través de México, solamente las ilegales. Por eso, el problema de Colombia y México no es que produzcan o trafiquen drogas sino que uno concentró la producción y el otro, hoy, el tráfico hacia Estados Unidos. Tercero, mientras que hay un consenso respecto a la relación entre organizaciones criminales y violencia, esta no explica por qué en Colombia y México la violencia asociada a las drogas ilegales es tan grande comparada con la que se da en otros países involucrados en la producción y el tráfico de drogas como Bolivia, Perú, Myanmar, Laos, Afganistán y otros países del Asia Central. Con frecuencia en Colombia se escucha que en Estados Unidos la violencia asociada al alcohol durante la prohibición fue el factor principal que motivó el cambio de políticas. Esto puede haber sido así, pero esa violencia fue insignificante cuando se la compara con la actual en México o en Colombia. Entre 1925 y 1929 el número de pandilleros asesinados en Chicago fue “enorme”, 227, o sea cuatro y medio por mes, un poco más de uno por semana. Y en la famosa masacre del día de San Valentín, el 14 de febrero de 1929, la pandilla italiana de Capone masacró a la irlandesa de Bugs Moran; ese día murieron 7 pandilleros¹⁴.

Estas anomalías indican que muchos de los efectos atribuidos al narcotráfico ocurren en sociedades con estructuras tanto físicas como

sociales vulnerables. El problema es que si en el mundo se declara ilegal algo fácil de hacer y su producción y tráfico se concentran en pocos sitios, estos serán los lugares en los que es menos riesgoso hacerlo. En otras palabras, donde es más fácil violar la ley. Sin duda, parte de la vulnerabilidad de un país como México se debe a su vecindad con Estados Unidos. Sin embargo, Canadá tiene una frontera mucho más larga y porosa con este país, y por ahí no pasa mucha cocaína. Claro que se puede algar que Canadá es mucho más lejano de Colombia que México, lo cual es cierto. No obstante, en el caso de productos muy valiosos por unidad de peso y volumen el riesgo es un factor más determinante que la distancia cuando se trata de elegir una ruta. Por eso, no se puede negar que la estructura social, las instituciones y la cultura (valores, actitudes y creencias) contribuyen a que México sea un país de tránsito de drogas. Hoy se afirma que un factor generador de violencia es la gran cantidad de armerías en el lado estadounidense de la frontera que venden los instrumentos utilizados en la violencia del lado mexicano. Sin embargo, la violencia en la frontera es reciente y las armerías han estado allá por mucho tiempo. La pregunta entonces es ¿por qué ahora las armerías en el lado estadounidense de la frontera generan violencia en México y antes no lo hacían? Más aun, no es posible aceptar que sea “natural” que en Colombia y México la gente se mate por lograr grandes ganancias ilegales fáciles de obtener, pero que esto no sea natural en el resto del mundo.

¹⁴ Véase http://www.historylearningsite.co.uk/prohibition_and_the_gangsters.htm

La propensión de cualquier persona al crimen depende de tres factores. Primero, los controles del Estado: sus leyes y normas y su capacidad de hacerlas cumplir. Segundo, de los controles sociales impuestos por la familia, la religión, los compañeros y otros organismos y grupos sociales. Y tercero, por su autocontrol, es decir, las restricciones interiorizadas que la persona tenga. En países vulnerables estos controles son muy débiles por lo que la criminalidad puede surgir fácilmente. Una vez esto ocurre, es posible que se cree una espiral negativa en la que la ilegalidad aumenta y las drogas se vean como la “causa”. Sin embargo, el crimen surge de un proceso social evolutivo que se genera en sociedades vulnerables, no de una “causa”.

En la actualidad el RICD, implícitamente, se basa en una teoría simplista de la criminalidad: hay buenos y malos, “nosotros” somos los buenos y “quienes” violan las leyes son los malos. En este caso las políticas contra las drogas son policivas: debemos atacar a los malos y sancionarlos para que dejen de cometer crímenes y para disuadir a otros criminales potenciales. En el RICD soñado las políticas contra las drogas se basarían en análisis que identificaran las vulnerabilidades de cada sociedad y procuraran atacarlas. Por ejemplo, en sociedades con procesos de concentración de la riqueza muy fuertes, desplazamientos forzados de grandes poblaciones, desarraigo social y cultural, la probabilidad de que surja el crimen es muy alta. Es claro, no obstante, que atacar

las vulnerabilidades sociales requiere cambios y reformas sociales y económicas políticamente impopulares entre quienes tienen poder. Por consiguiente, estas no se han implementado, ni se implementarán, por lo que la guerra contra las drogas, que ya tiene cuarenta años, continuará.

UNA PROPUESTA INGENUA

La historia de las drogas muestra que su domesticación se basa en instituciones y controles sociales que disminuyen los costos que el consumo de drogas psicoativas adictivas genere en dichas sociedades. Por eso, es importante explorar opciones de política que contribuyan a ese fin, aunque parezcan totalmente imprácticas. En ese sentido, en Thoumi (2009) se presentó una propuesta que busca disminuir los costos sociales del consumo de drogas. Como hoy no es posible hacer experimentos de política que permitan el consumo de drogas ilegales, la propuesta se refiere a las dos drogas legales más usadas, el tabaco y el alcohol, cuyos costos sociales son claros ya que ambos disminuyen la expectativa de vida de los usuarios: el cigarrillo tiene efectos nocivos sobre los “fumadores pasivos”; las personas bajo la influencia del alcohol pueden volverse violentas y su consumo actúa a menudo como un detonador del abuso sexual y familiar, y afecta la productividad en las zonas urbanas¹⁵, además de generar en los alcohólicos depresión y otros problemas.

¹⁵ En algunos casos tiende a disminuir la productividad aunque también hay situaciones en lo que lo opuesto es válido.

Estas razones han servido para justificar el control del alcohol y del tabaco. Ambos productos están gravados con impuestos altos y existen prohibiciones a diversas formas de publicidad. Sin embargo, los productores han ideado maneras de evadir las restricciones¹⁶. Los empresarios de licor y tabaco saben que sus productos son adictivos y que su demanda depende de la adicción. La persona tiene la libertad de probar el producto, pero un porcentaje de quienes lo prueban pierde la libertad de dejar de probarlo. Por eso han diseñado productos y publicidades para atraer a sectores vulnerables de la población y han modificado sus productos para maximizar la adicción.

Los actuales impuestos al tabaco y al alcohol tienen un gran defecto: no vinculan directamente el consumo con los costos sociales que este genera. Aunque con frecuencia lo recaudado por estos impuestos se utiliza para financiar educación o salud, esta asignación de fondos no se hace para compensar a quienes se ven afectados por el consumo de alcohol o tabaco sino más bien, se utiliza para callar las objeciones a un consumo que claramente provoca altos costos sociales. Después de todo, como dice el refrán común, “el que peca y reza, empata”.

El problema social es cómo minimizar los costos de la adicción más los costos de las políticas contra las drogas. Este problema es semejante al que se presenta con el tráfico vehicular cuando se trata de asegurar a la sociedad contra los costos que pueden surgir de

accidentes. La adicción se puede tratar de la misma forma. Para eso, una solución sencilla (e ingenua) sería establecer un Seguro contra las Adicciones a las Drogas (SAD). Esto supondría establecer un impuesto especial a la venta de tabaco y alcohol pagado por cada consumidor, quien recibiría un seguro contra la adicción a ese producto. Estos fondos se utilizarían para financiar programas de prevención, tratamiento y rehabilitación que hoy cubren solamente a una proporción reducida de adictos.

El SAD cubriría no solamente a los adictos sino también a sus víctimas —daños a terceros—. La forma de implementación del SAD puede variar de acuerdo con las instituciones de cada país, aunque algunas normas podrían ser aplicadas de manera general. Por ejemplo, personas que bajo la influencia del alcohol cometan actos de violencia familiar podrían ser obligadas a recibir tratamiento (el SAD proporcionaría los fondos). En el caso del tabaco, el SAD pagaría los costos de los tratamientos para dejar la adicción y de los tratamientos del cáncer de pulmón, enfisema y otras enfermedades pulmonares aunque estos deberían regularse de manera concordante con los seguros de salud ya existentes. El SAD podría ser manejado por una o varias empresas públicas o privadas. No obstante, la participación de las grandes aseguradoras mundiales podría disminuir la resistencia internacional a un experimento de esta naturaleza.

El SAD sería una forma de lograr que quienes toman decisiones arriesgadas paguen los

¹⁶ Por ejemplo, la prohibición de publicitar en televisión se evade financiando deportistas que exhiben las marcas de las cervezas o los cigarrillos en sus uniformes. La contradicción lógica de publicitar un licor o cigarrillo en el pecho o la espalda de deportistas profesionales no molesta a la gran mayoría.

costos que estas pueden generar al resto de la sociedad. El argumento es simple: una persona puede decidir usar una droga adictiva, pero si su decisión genera costos a la sociedad, se debe asegurar que el individuo los pague. Se trata de una forma de lograr un equilibrio entre los deberes y los derechos de los ciudadanos. Cuando los intereses individuales de los ciudadanos se ven afectados por el interés general, estos deben ser compensados, y lo mismo en el sentido inverso. Los ciudadanos no deben trasladar los costos que generan sus actividades individuales a la sociedad sin compensarla.

La implementación del SAD requiere estimaciones actuariales de los costos de las diversas consecuencias de la adicción al alcohol y al tabaco, y puede hacerse de manera escalonada empezando con una protección parcial que cubra solamente algunas de ellas. Por ejemplo, se podría empezar con una cobertura a las víctimas de acciones violentas o accidentes causados por personas bajo la influencia del alcohol. La cobertura y el proceso de implementación, como se mencionó, pueden variar ampliamente dependiendo de las instituciones de cada país.

Una vez que el SAD se aplique con éxito a las drogas legales, quedaría demostrado el compromiso de la sociedad para proteger a las víctimas de las adicciones y controlar a los grandes intereses asociados a las drogas adictivas legales. Cuando esto se logre se podrían explorar diversas formas de aplicar un sistema similar a las drogas que hoy son ilegales, y se podría también abogar por cambios drásticos en la normatividad internacional demostrando de manera empírica que existen opciones socialmente superiores al prohibicionismo actual.

La existencia de un SAD no implicaría permitir el uso legal de todas las drogas ni su uso por todas las personas. Esto dependería de los efectos de cada droga: qué tanta violencia pueda generar su consumo, qué efectos tenga sobre el desarrollo mental de los jóvenes, etc. Simplemente ofrecería opciones de política que no fueran costosas a los gobiernos y que permitieran que los adictos tuvieran más oportunidades de recibir tratamiento y apoyo en sus esfuerzos por salir de su adicción.

REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

El RICD que sirve de marco a las actuales políticas contra las drogas es inefectivo y obsoleto pero también es un régimen blindado apoyado por grupos ideológicamente motivados que lograron construirlo durante un periodo en el que el tema de las drogas no era importante para la mayoría de los artífices de política. El resultado ha sido una camisa de fuerza muy difícil de cambiar.

El RICD, sin embargo, va cambiar. El problema es cómo y cuándo. A través de la historia las normas (instituciones) han surgido como respuesta a problemas sociales percibidos como importantes en su momento. Con el tiempo la tecnología y el conocimiento cambian, se modifican las estructuras sociales y de poder y la percepción de los problemas proporcionando otras soluciones. Esto hace que las normas antiguas dejen de ser funcionales por varias razones. Primero, empiezan a generar costos sociales que antes no existían. Segundo, cada política genera una distribución de costos y beneficios y, al cambiar las estructuras sociales y de poder, los perjudicados pueden presionar

para modificar las normas. Tercero, aumentos en el conocimiento pueden identificar costos de las normas y disminuciones en sus beneficios que antes no se conocían.

En la coyuntura actual es difícil proponer formas para avanzar hacia un RICD “razonable”, a pesar de lo cual —y como este es un ensayo sobre sueños— sería posible pensar en una Comisión Global de Políticas de Drogas expandida que incluyera a gobiernos latinoamericanos y a algunos europeos —y ojalá a otros del resto del mundo— que promoviera un debate amplio para bien, o modificar las convenciones o simplemente elaborar una nueva. El temor a represalias y retaliaciones hace que ningún país por sí solo pueda promover dichos cambios, pero un conjunto de países podría tener suficiente peso para, por lo menos, abrir el debate.

¡Soñar no cuesta nada, el problema es despertar!

BIBLIOGRAFÍA

- Bewley-Taylor, David R., 2003. Challenging the UN drug control conventions: problems and possibilities. *The International Journal of Drug Policies*, vol. 14, núm. 2.
- Buxton, Julia, 2006. *The Political Economy of narcotics: production, consumption and global markets*, New York, Zed Books.
- Escohotado, Antonio, 1998. *La historia de las drogas*, 7 edición, Madrid, El libro de Bolsillo, 3 vols.
- Gootenberg, Paul, 2008. *Andean Cocaine. The making of a global drug*, University of North Carolina Press.
- Jelsma, Martin, 2003. “Drugs in the UN system: the unwritten history of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on drugs”. *The International Journal of Drug Policy*, vol. 14: 2.
- Jelsma, Martin y Francisco E. Thoumi, 2008. “La normatividad internacional sobre drogas: soporte del paradigma prohibicionista”, en A. Rangel (Ed.), *La batalla perdida contra las drogas. ¿Legalizar es la opción?*, Fundación Seguridad y Democracia.
- Khun, Thomas S., 2006. *La estructura de las revoluciones científicas*, 3 edición, México, Fondo de Cultura Económica.
- McAllister, William B., 2000. *Drug Diplomacy in the Twentieth Century. An international history*, London, Routledge.
- Siegel, 2005. *Intoxication. The Universal Drive for Mind-Altering Substances*, Rochester, Park Street Press.
- Sinha, Jay, 2001. *The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions*. Documento para el Comité Especial del Senado sobre Drogas Ilegales, División de Drogas, Leyes y Gobierno del Canadá.
- Thoumi, Francisco E., 2002. “Can the United Nations support ‘objective’ and unhampered illicit drug policy research? A testimony of a U. N. funded researcher”, en *Crime, Law and Social Change*, vol. 38, núm. 2.
- Thoumi, Francisco E., 2009. “La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza”, en *Nueva Sociedad*, vol. 222, pp. 42-59.

El dilema de la intervención humanitaria a la luz del derecho y de la filosofía del derecho internacional

Un *excursus* histórico de casos y una hipótesis *de iure condendi*

Massimo Labartino

Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: malabart@hotmail.it

INTRODUCCIÓN

En su informe anual a la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1991¹, el Secretario General Pérez de Cuéllar destacó que el principio de no intervención en los asuntos internos de un Estado no puede ser considerado por la comunidad internacional como barrera a la protección contra las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos. La noción de soberanía, de hecho, no puede incluir campañas de exterminio o desplazamiento forzado de civiles con el único propósito de controlar los conflictos y la insurgencia.

En su discurso, el Secretario General de las Naciones Unidas afrontaba, por tanto, el

problema sobre la legalidad de la intervención humanitaria y cuál tenía que ser el comportamiento de la comunidad internacional en caso de graves violaciones de los derechos humanos ocurridas en un Estado.

En 1987, el presidente de la República francesa se expresó a favor de un deber de injerencia humanitaria por parte de la comunidad internacional para hacer frente a las graves violaciones de los derechos humanos. La idea fue tomada después, con éxito, por algunas organizaciones no gubernamentales². Algunas veces se habla, más que de un deber, de un derecho de injerencia humanitaria, enfatizando la facultad de intervención en territorio ajeno con el fin de remediar estas violaciones de los derechos humanos (Ronzitti, 1996, 166). La

¹ Informe del Secretario General, 46ª Sesión, Suplemento 1, p. 5.

² Es necesario señalar, particularmente, la actividad realizada por Médicins Sans Frontières, una organización no gubernamental médica que trabajó en Francia para obtener un compromiso del gobierno a fin de asegurar, a nivel internacional, el principio de libre acceso a las víctimas.

injerencia humanitaria es por esto una noción muy amplia que contiene dos hipótesis.

La primera hipótesis se produce cuando un Estado, un grupo de Estados o una organización internacional, también no gubernamental, interviene con operaciones de rescate que no implican el uso de la fuerza armada, con el fin de remediar las graves situaciones de emergencia humanitaria de cualquier naturaleza. La intervención es siempre lícita en el caso en que el gobierno, en cuyo territorio se realizó la emergencia, autorice la intervención. Está en discusión si dicha autorización se ha dado o si, en su ausencia, la intervención constituye o no una violación del principio de no injerencia en los asuntos internos de un Estado.

La segunda hipótesis se origina cuando un Estado, un grupo de Estados o una organización internacional utiliza la fuerza contra otro Estado con el fin de intervenir para poner fin a las violaciones de los derechos humanos que se han producido en este último Estado. Se trata ciertamente de una situación más grave con respecto a la precedente, dado que la intervención se produce a través del uso de la fuerza armada, sin el consentimiento del gobierno y en contra de él, siendo responsable de las violaciones. La legalidad de la intervención humanitaria es en este caso dudosa, ya que podría constituir una violación de la prohibición del uso de la fuerza establecida en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas.

El objetivo de este escrito es, por tanto, evaluar si la intervención humanitaria debe ser considerada legítima en el derecho internacional y en qué condiciones, prestando particular atención a la hipótesis mencionada anteriormente sobre intervención humanitaria

armada y analizándola a la luz del principio de la prohibición del uso de la fuerza, con referencia a la práctica de los Estados y de las Naciones Unidas.

Es durante el periodo de la Guerra Fría, dada la incapacidad de funcionamiento del Consejo de Seguridad (CdS), causada por los vetos ejercidos por sus miembros permanentes, que se produjeron hipótesis de intervención unilateral armada con fines humanitarios.

Como ejemplo cabe recordar la intervención armada de Tanzania en Uganda en 1969, la de India en Pakistán oriental en 1971, la de Francia en África Central en 1979 y las intervenciones de Estados Unidos en Granada en 1983 y en Panamá en 1989. El problema de la legalidad de dichas operaciones dio lugar a un animado debate en la doctrina, especialmente en relación con la prohibición del uso de la fuerza contenida en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas.

El final de la Guerra Fría marcó también el fin del límite de la jurisdicción interna con respecto a los derechos humanos. La Resolución 688 (1991) para proteger a los kurdos iraquíes y las posteriores intervenciones humanitarias posconflicto en Yugoslavia (1992), Somalia (1992), Ruanda (1994) y en Haití (1994) parecían haber concretado la facultad asignada al Consejo de Seguridad en el capítulo VII de la Carta ONU de autorizar a los Estados miembros o a las organizaciones regionales a intervenir militarmente en un Estado soberano, si la violación de los derechos humanos en este último perpetrada constituyera una amenaza a la paz internacional en conformidad con el artículo 39 de la misma Carta. Los problemas relacionados con la legalidad de la

intervención (armada) humanitaria parecían, por tanto, poderse resolver en el ámbito del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas.

Sin embargo, la intervención de la OTAN en Kosovo, ocurrida en marzo de 1999 sin una autorización formal del Consejo de Seguridad, reabrió el debate. Es necesario, de hecho, establecer si dicha intervención entra o no en el marco del sistema de seguridad colectiva asignado al Consejo de Seguridad y, si no, cerciorarse si se está formando una nueva y adecuada norma internacional consuetudinaria volviendo a una situación similar a la anterior a la Carta de la ONU, situación que permitiría a los Estados individuales o grupos de Estados intervenir por razones humanitarias, sin tener el respaldo del Consejo de Seguridad. Este análisis debe llevarse a cabo también a la luz de la no intervención, en septiembre de 1999, en Timor Oriental. La misión humanitaria se llevó a cabo bajo los auspicios de las Naciones Unidas y solo después de la autorización del gobierno de Indonesia. En este preciso caso, empero, la intervención fue decidida moviéndose en la “zona gris” enmarcada entre los capítulos VI y VII de la Carta de San Francisco, según el patrón de lo que se conoce comúnmente como “cap. 6 y medio”. Finalmente, la intervención en Libia de 2011 nos ayudará a profundizar la problemática presentada.

Una última precisión se debe hacer antes de afrontar específicamente los argumentos propuestos: los términos “injerencia” e “intervención” pueden ser utilizados como sinónimos, de acuerdo con las indicaciones dadas por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) relativas al caso de las actividades militares y paramilitares en contra de Nicaragua (27 de junio de 1986). En esta ocasión, la Corte definió el principio de no intervención como el derecho del Estado soberano de conducir sus propios asuntos sin injerencia externa³. Debido a que dicha opinión es ampliamente compartida en la doctrina, los dos términos se utilizan aquí como sinónimos⁴.

LA PROHIBICIÓN DEL USO DE LA FUERZA EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

Antes de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas los Estados gozaban de una amplia libertad de recurrir al uso de la fuerza armada. La guerra era el instrumento utilizado más frecuentemente para resolver las controversias internacionales.

La firma del Pacto de la Sociedad de las Naciones en 1919 marcó un primer límite a dicha libertad. El Pacto, de hecho, sancionaba la obligación de solucionar pacíficamente las controversias recurriendo a la Corte Permanente de Justicia Internacional o al Consejo de

³ Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), en *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1986, p. 106.

⁴ Como ejemplo véase Conforti (1991, 627) y Ronzitti, (1996, 159). Una minoría de la doctrina cree, por el contrario, que se tiene que hablar de injerencia si la interferencia ejercida por el Estado se lleva a cabo a través de medidas coercitivas que no impliquen el uso de la fuerza armada, mientras que se tiene que hablar de intervención si se utiliza la fuerza armada. Como ejemplo en este sentido véase Tanja (1995, 74).

la misma Sociedad de las Naciones. El Pacto establecía, además, la imposibilidad de hacer una guerra a un Estado que hubiese cumplido con una sentencia de la Corte Permanente o con un laudo arbitral, y la prohibición del uso de la guerra si un Estado miembro había cumplido con un informe del Consejo adoptado por unanimidad. La guerra era por tanto lícita solo si el Estado no se conformaba con las decisiones de los dos órganos internacionales. Tampoco estaban prohibidos los procedimientos de autotutela violenta diferentes a la guerra, como las represalias armadas.

Otra limitación para el uso de la guerra fue consagrada en el Pacto Kellogg-Briand (Pacto de París de renuncia a la guerra), firmado en 1928. En este se estableció la renuncia al uso de la guerra como instrumento para la solución de las controversias internacionales y la necesidad de recurrir a medios pacíficos. Nada quedó establecido, por el contrario, para las acciones armadas diferentes a la guerra, que quedaron implícitamente admitidas (Giuliano, Scovazzi y Treves, 1991, 53).

La Carta de las Naciones Unidas, que entró en vigencia en octubre de 1945, completó y perfeccionó el proceso que se había iniciado con el Pacto de las Naciones, puesto que sancionó la prohibición del uso de la fuerza armada, incluyendo en esta noción tanto la guerra como las acciones coercitivas armadas.

Es necesario distinguir, en la Carta, las normas que prohíben el uso de la fuerza en las relaciones entre los Estados individualmente considerados y las normas que disciplinan el sistema de seguridad colectiva dirigido por el Consejo de Seguridad. Se incluye en la primera hipótesis el artículo 2.4 y las relativas excepciones establecidas en el artículo 51 de la Carta; se incluyen en la segunda hipótesis los artículos 39 y siguientes contenidos en el Capítulo VII.

El artículo 2.4 establece que los Estados miembros de las Naciones Unidas deben abstenerse, en sus relaciones internacionales, de la amenaza o del uso de la fuerza⁵. El término “fuerza” se entiende de manera menos amplia con respecto al término “intervención”, ya que abarca solo el uso o la amenaza de la fuerza armada y no la coerción económica. Esto puede inferirse del hecho de que durante la Conferencia de San Francisco, Brasil propuso calificar el término “fuerza” en aras de incluir también la coerción económica, pero la propuesta fue rechazada (Ronzitti, 1996, 4). También en otros instrumentos internacionales se distinguió entre las dos nociones: en la citada Resolución de la Asamblea General 2625 (xxv) de 1970 en el listado de actos que pueden constituir agresión no se incluye la coerción económica⁶; mientras que la Resolución 42/22 de 1987, relativa al fortalecimiento de la eficacia del principio del no uso de la fuerza, prohíbe la coerción econó-

⁵ Artículo 2 parágrafo 4 de la Carta de las Naciones Unidas:

“All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations”.

⁶ Primer Principio de la Resolución 2625 (xxv), 24 de octubre de 1970: “Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones amigables y a la cooperación entre los Estados de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas”.

mica que, sin embargo, es distinta con respecto a la fuerza armada⁷.

El artículo 2.4 prohíbe también la amenaza del uso de la fuerza armada, aunque a veces sea difícil determinar cuándo se presenta tal situación. Constituye seguramente amenaza el caso de un ultimátum, mientras que más incierta es la hipótesis en la cual un Estado desarrolla una importante carrera armamentista (Ronzitti, 1996, 4). La Corte Internacional de Justicia, en la sentencia sobre el caso de las actividades militares y paramilitares en contra de Nicaragua de 1986, excluyó que, en este último caso, se hubiese presentado una amenaza del uso de la fuerza, dado que en el derecho internacional consuetudinario no existen reglas que impongan a los Estados soberanos límites de armamento⁸.

De todos modos, la Carta de las Naciones Unidas establece una excepción a la prohibición del uso de la fuerza, contenida en el artículo 51, que atribuye a los Estados miembros no solo un derecho de legítima defensa individual, sino también colectiva. Esto significa que otro Estado, si bien no sea directamente objeto de un ataque o una amenaza de tipo armado, podría intervenir en favor de un Estado que haya, al contrario, sufrido un ataque⁹.

Como el artículo 2.4 no hace referencia expresa a las represalias armadas, se cree que las mismas estén prohibidas. Dicha prohibición ha sido sancionada por instrumentos internacionales posteriores a la Carta, entre los cuales se encuentra la Resolución 2625 (xxv) de 1970 y el Acto Final de Helsinki sobre la seguridad y la cooperación en Europa¹⁰. También la

⁷ Resolución 42/22 del 18 de noviembre de 1987: “Declaración sobre el fortalecimiento de la eficacia del principio de abstención de la amenaza o del uso de la fuerza en la relaciones internacionales”.

⁸ *Affaire des activités militaires et paramilitaires*, cit., p. 135.

⁹ Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas:

“Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defense if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken the measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defense shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security”.

¹⁰ Resolución 2625 (xxv) 24 de octubre de 1970: “Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones amigables y a la cooperación entre los Estados de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas”. Primer principio del anexo § 5:

“Les États ont le devoir de s’abstenir d’actes de représailles impliquant l’emploi de la force”.

Acto Final de Helsinki, Principio vi: “Non-intervention in internal affairs”, par. 2: “The participating States will refrain from any intervention, direct and indirect, individual or collective, in the internal or external affairs falling within the domestic jurisdiction of another participating State, regardless of their mutual relations.

They will accordingly refrain from any form of armed intervention or threat of such intervention against another participating State.

They will likewise in all circumstances refrain from any other act of military, or of political, economic or other coercion

Corte Internacional de Justicia, en la sentencia sobre el caso de las actividades militares y paramilitares en contra de Nicaragua de 1986 estableció que la prohibición de las represalias armadas es norma del derecho internacional consuetudinario¹¹.

Además de las excepciones establecidas directamente por la Carta de las Naciones Unidas, es necesario preguntarse si la prohibición del uso de la fuerza pueda someterse a nuevas excepciones y, en caso afirmativo, si la intervención humanitaria constituye una de estas excepciones.

Antes de afrontar tal argumento, sin embargo, hay que detenerse un momento para intentar encontrar una definición del ámbito de la intervención humanitaria. Cabe señalar como, en este sentido, existe una amplia variedad de evaluaciones entre los estudiosos.

Como ya se ha recordado, “intervención humanitaria” significa interferencia coercitiva de un Estado o una Organización Internacional (OI) en los asuntos de otro Estado con el fin de proteger los derechos humanos. En teoría se afirmó que solo las violaciones de los derechos fundamentales legitimarían la intervención humanitaria, aunque existan posiciones di-

ferentes relativas a cuáles derechos deben ser considerados como fundamentales¹².

No hay uniformidad de opiniones ni siquiera en lo que se refiere al momento en el cual la intervención se deba hacer. Algunos autores sostienen, de hecho, que debe hacerse inmediatamente después de verificarse las violaciones¹³. Otros, por el contrario, consideran admisible la intervención preventiva, si hay una inminente amenaza de violación de los derechos humanos¹⁴.

Posteriormente, la doctrina abordó la cuestión de cuáles partes deben beneficiarse de la intervención humanitaria. Un primer enfoque considera que la tutela solo debe concederse a los ciudadanos del Estado que interviene, los cuales se encuentran en el extranjero y sufren una violación de sus derechos (Lillich, 1973, 46 y 54). Un segundo enfoque, por el contrario, sostiene que la tutela debe otorgarse a cada individuo, independientemente de la nacionalidad¹⁵.

Hay, sin embargo, un acuerdo sustancial que considera que se puede hablar de intervención humanitaria no solo en el caso en que el autor de la violación sea la autoridad de gobierno, sino también en la hipótesis en que los

designed to subordinate to their own interest the exercise by another participating State of the rights inherent in its sovereignty and thus to secure advantages of any kind.

Accordingly, they will, inter alia, refrain from direct or indirect assistance to terrorist activities, or to subversive or other activities directed towards the violent overthrow of the regime of another participating State”.

¹¹ *Affaire des activités militaires et paramilitaires*, cit., p. 100.

¹² Para las diferentes posiciones véase, por ejemplo, Verwey (1985, 368) y Chatterjee (1981, 763); véase la posición expresada por Franck en Lillich (1973, 53).

¹³ Por ejemplo, Verwey (1985, 370).

¹⁴ Por ejemplo véanse las opiniones expresadas por Goldie y por Moore, en Lillich (1973, 46 y 49).

¹⁵ Véanse las opiniones de Lillich (1973, xi) y Verwey (1985, 374).

responsables sean grupos no gubernamentales (Verwey, 1985, 373).

Por último, si la doctrina occidental considera que la intervención armada humanitaria implica claramente el uso de la fuerza armada, los Estados afroasiáticos tienden a incluir en el concepto todas las medidas coercitivas, armadas y no armadas (Verwey, 1985, 357; Jhabvala, 1981, 208).

Después de haber examinado el alcance del concepto de intervención humanitaria con base en diferentes enfoques doctrinales, es ahora posible intentar establecer si el artículo 2.4 prohíbe claramente las intervenciones armadas con fines humanitarios realizadas unilateralmente por un Estado, un grupo de Estados o una OI al margen del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas¹⁶. La doctrina está dividida también sobre este argumento. Mientras algunos autores, de hecho, niegan todas las formas de intervención humanitaria armada, otros apoyan solo acciones humanitarias colectivas especialmente si son autorizadas por el Consejo de Seguridad, pero rechazan las unilaterales.

El primer punto en que la doctrina ha expresado opiniones diferentes tiene como objeto la interpretación del artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas. Los trabajos preparatorios, de hecho, son ambiguos y no permiten establecer con certeza el alcance de la norma.

Los defensores de la intervención humanitaria creen que la interdicción contenida en

el artículo 2.4 no tiene un alcance general, porque solo se refiere a la utilización de la fuerza armada directa contra la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o cuando su uso es incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. Dado que en el derecho internacional no existe una definición de “integridad territorial” y de “independencia política”, la doctrina favorable a la intervención afirma que, en el primer caso, está prohibido el uso de la fuerza con el fin de desmembrar un Estado o modificar sus fronteras, mientras que en el segundo caso está prohibido el uso de la fuerza para derrocar el gobierno de un Estado con el fin de reemplazarlo con la parte que intervino (Teson, 1997, 150; Reisman, 1990, 258).

Quienes se oponen a la intervención humanitaria, sin embargo, creen que el deber de respetar la soberanía territorial de un Estado queda implícito en el concepto de integridad contenido en el artículo 2.4. Justifican su posición también citando una sentencia de la Corte Internacional de Justicia sobre el caso del estrecho de Corfú (9 de abril de 1949), en la cual la Corte estableció que el respeto de la soberanía territorial es la base esencial de las relaciones internacionales. Se inferiría de la sentencia, por tanto, que el principio de soberanía absorbe la prohibición de usar la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de un Estado¹⁷. Esto significa que la acción realizada por un Estado para

¹⁶ En cuanto a las intervenciones realizadas en el marco del sistema de seguridad colectiva, véase más adelante este trabajo.

¹⁷ *Affaire du Détroit de Corfou*, 9 de abril de 1949, in *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1949, p. 35.

salvar las vidas en peligro sobre el territorio de otro Estado violaría la integridad territorial y la independencia política de este último, y por tanto quedaría dentro de los términos del artículo 2.4 (Paye, 1996, 131).

Los defensores de la intervención humanitaria, por otra parte, disputan acerca de la prioridad que viene asignada al propósito del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional en el sistema creado por la Carta. El artículo 1 sanciona los objetivos de las Naciones Unidas: además del mantenimiento de la paz y de la seguridad se persiguen también el desarrollo de las relaciones amigables entre los pueblos, con fundamento en el principio de igualdad de derechos y de la autodeterminación de los pueblos; la colaboración internacional en términos económicos, sociales, culturales y humanitarios; la difusión de la tutela

de los derechos y de la libertad del hombre sin distinción de raza, sexo, lengua y religión¹⁸.

Los intervencionistas opinan que puede haber una jerarquía entre estos objetivos, en cuya cúspide se encuentra la protección de los derechos humanos. Justifican su posición afirmando que el mantenimiento de la paz depende, finalmente, de la consecución del respeto de los derechos fundamentales y que, por tanto, en ciertas circunstancias es necesario dar prioridad a la protección de tales derechos. Esta interpretación del artículo 1 encontraría su fundamento en el Preámbulo de la Carta, donde se rechaza el uso de la fuerza armada excepto para alcanzar los intereses comunes de los pueblos, entre los cuales, como afirman los intervencionistas, están incluidos también los derechos humanos¹⁹.

La Corte Internacional de Justicia fue llamada a decidir sobre la actividad de dragado realizada por la marina militar británica en las aguas territoriales albanesas, operación que tenía el objetivo de recuperar minas con el fin de probar la responsabilidad de Albania en minar un estrecho internacional. Gran Bretaña sostuvo que su actividad no constituía amenaza a la integridad territorial y a la independencia política de Albania, ya que esta última no había sufrido ninguna pérdida territorial, ni una limitación de su independencia política.

¹⁸ Artículo 1, Carta de las Naciones Unidas:

“The purposes of the United Nations are:

1. To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of the acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situation which might lead to a breach of the peace;
2. to develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace;
3. to achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and
4. To be a center for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends”.

¹⁹ Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas:

“We the peoples of the United Nations determined to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind, and to reaffirm faith in fundamental human rights, in the

Sería moralmente inaceptable que, con el fin de salvaguardar la estabilidad de los gobiernos, se sacrificara el más alto valor de la dignidad y del derecho a la vida del hombre (Verwey, 1985, 378). Para confirmar la validez de su posición, los defensores de la intervención humanitaria recuerdan también los artículos 55 y 56 de la Carta, que se consideran como una limitación del artículo 2.4²⁰, porque legitimarían a los Estados a actuar individualmente para hacer respetar los derechos del hombre y las libertades fundamentales a través de todos los medios jurídicos existentes, incluyendo a un hipotético derecho consuetudinario de intervención humanitaria (Teson, 1997, 153; Lillich, 1973, 237).

Aquellos que se oponen a la intervención humanitaria unilateral no apoyan la idea de la preeminencia de los derechos humanos con

respecto a los otros objetivos de las Naciones Unidas, puesto que la prioridad del principio del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional sería confirmada por la frecuencia con que el mismo se reitera en varios artículos de la Carta. Ellos afirman, además, que no puede haber ninguna jerarquía entre los objetivos enunciados por el artículo 1, porque, según su interpretación, es claro que la promoción de los derechos del hombre no sería nada diferente a un medio a través del cual realizar la cooperación internacional (Farer, 1991, 186). Un Estado que utilizara la fuerza armada para poner fin a una situación de grave violación de los derechos humanos en territorio extranjero no cooperaría con la soberanía territorial y, por tanto, violaría la Carta de las Naciones Unidas (Paye, 1996, 133).

dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small, and to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained, and to promote social progress and better standards of life in larger freedom, and for these ends to practice tolerance and live together in peace with one another as good neighbours, and to unite our strength to maintain international peace and security, and *to censure, by the acceptance of principles and the institution of methods, that armed force shall not be used, save in the common interest*, and to employ international machinery for the promotion of the economic and social advancement of all peoples, have resolved to combine our efforts to accomplish these aims”.

²⁰ Artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas:

“With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote:

- a. higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development;
- b. solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and
- c. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion”.

Artículo 56 de la carta ONU:

“All Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55”.

Los no intervencionistas argumentan, finalmente, que el artículo 2.4 prohíbe de manera absoluta el uso de la fuerza por parte de los Estados en sus relaciones internacionales y citan, para confirmar sus posiciones, el artículo 2.3, en que se pide a los Estados miembros utilizar medios pacíficos para resolver las controversias internacionales²¹. Los dos artículos expresan el mismo principio: uno, en forma negativa, como prohibición del uso de la fuerza armada; y el otro, en forma positiva, como obligación del uso de arreglos pacíficos (Corten y Klein, 1992, 166/67). También algunas resoluciones de la Asamblea General son a menudo reconsideradas para validar este punto de vista²².

El segundo argumento utilizado por los defensores del derecho de intervención humanitaria se basa en la necesidad de reinterpretar el artículo 2.4 a la luz de la falta o del mal funcionamiento de los mecanismos de seguridad colectiva establecidos en la Carta.

Antes de su entrada en vigencia, de hecho, el derecho internacional toleraba el uso de la fuerza como un medio a través del cual un Estado podía resolver sus controversias con otro Estado. Con la fundación de las Naciones Uni-

das se crearon mecanismos y procedimientos para la solución de las controversias internacionales y sobre todo para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional. El artículo 2.4 es, por tanto, parte de un complejo sistema de seguridad internacional colectiva que tiene su eje en los capítulos VI y VII de la Carta. Los defensores de la intervención humanitaria, sin embargo, han destacado en el tiempo el fracaso de este sistema, no solo por la falta de establecimiento y funcionamiento del Comité de Estado Mayor en conformidad con los artículos 45, 46 y 47 de la Carta, sino también, en mayor medida, han señalado la incapacidad del Consejo de Seguridad para intervenir en numerosas situaciones históricas que pusieron en peligro la paz y la seguridad internacional, debido al ejercicio por parte de sus miembros permanentes del famoso derecho de veto. Esto haría necesaria la reinterpretación del artículo 2.4 y legitimaría el uso de la fuerza unilateral, también para fines humanitarios, cada vez que el sistema de seguridad colectiva se muestre incapaz de funcionar (Reisman, 1984, 642; Teson, 1997, 158).

Los opositores de la intervención humanitaria consideran que en la Carta de las

²¹ Artículo 2 par. 3 de la Carta de las Naciones Unidas:

“All Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice are not endangered”.

²² Véase por ejemplo la Resolución 2131 parágrafo 11 (xx) del 21 de diciembre: “Declaración sobre la no admisibilidad de la intervención en los asuntos internos de un Estado y protección de su independencia y de su soberanía”: “Aucun État n’a le droit d’intervenir, directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires, intérieures ou extérieures d’un autre État. En conséquence, non seulement l’intervention armée, mais aussi toute autre forme d’ingérence ou toute menace”.

Véanse las resoluciones 2625 (xxv) del 24 de octubre de 1970 (para el texto, véase la nota n. 11) y la 3314 (xxix) del 14 de diciembre de 1974 sobre la definición de agresión. Véase, finalmente, la Resolución 2852 (xxvi) del 20 de diciembre de 1971.

Naciones Unidas no existiría ninguna norma que permitiera llegar a esa conclusión. El examen de los trabajos preparatorios mostraría, al contrario, la tendencia hacia una dirección opuesta: los participantes en la Conferencia de San Francisco, de hecho, habían rechazado la propuesta de un mejoramiento, liderada por Francia, en la cual se planteaba que, en caso de que el Consejo de Seguridad no hubiera llegado a ninguna decisión, los Estados miembros podían reservarse el derecho de actuar, si lo considerasen necesario, para la búsqueda de la paz, del derecho y de la justicia (Paye, 1996, 134).

Por otra parte, la falta de funcionamiento de la seguridad colectiva de las Naciones Unidas debería ser atribuida únicamente a la responsabilidad de los Estados y a sus posiciones políticas, y no a la estructura de la Organización en sí (Kartashkin, 1991, 202; Jhabvala, 1981, 208). Los defensores de la intervención humanitaria identifican, por esto, en la voluntad de los Estados la causa de la falta de colaboración internacional y citan, en este sentido, la Resolución 377 (v) del 3 de noviembre de 1950, en la cual la Asamblea General autorreconoció su responsabilidad, en los límites de sus poderes, de sustituir al Consejo de Seguridad si este último estuviera imposibilitado para actuar debido al derecho de veto. A pesar del fundamento de la citada

resolución, en la misma se manifestó el compromiso de los Estados miembros de lograr la cooperación internacional superando las dificultades del Consejo de Seguridad.

Por último, los opositores de la intervención humanitaria recuerdan una parte de la mencionada sentencia de la Corte Internacional de Justicia sobre el caso del estrecho de Corfú de 1949, en la cual la Corte consideró que el supuesto derecho de intervención armada tenía que ser considerado como la manifestación de una política de pura fuerza, cualesquiera sean las deficiencias de la organización internacional²³.

El tercer argumento utilizado por los seguidores del derecho de intervención humanitaria tiene arraigo en sus propias tesis y se basa en la convicción de la existencia de una norma consuetudinaria que tolera las intervenciones humanitarias unilaterales, norma que sobrevivió después de la entrada en vigencia de la Carta de las Naciones Unidas. Citan, para confirmar la existencia de una norma consuetudinaria, algunas acciones realizadas en el siglo XIX relativas a la protección de los derechos humanos, por ejemplo, la intervención franco-anglo-rusa en Grecia en 1827, la expedición francesa en Siria en 1860, la guerra declarada por Rusia contra el Imperio Otomano, la invasión a la isla de Cuba por parte de Estados Unidos en 1898, y también citan la práctica de

²³ *Affaire du Déroit de Corfou*, cit., p. 35. *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1949. Es necesario enfatizar que en la sentencia, en realidad, la Corte Internacional de Justicia se refiere a la organización internacional entendida como el complejo de los sujetos que componen la comunidad internacional y las relaciones que existen entre ellos, y, en cambio, no se refería a la diferencia de la interpretación dada por los opositores del derecho humanitario, las organizaciones internacionales entendidas como organismos institucionales de cooperación intergubernamental, como las Naciones Unidas. Véase en este sentido Paye (1996, 135) y Schachter (1984, 645).

algunos Estados después de la firma de la Carta (Franck y Rodley, 1973, 273). La confirmación de la supervivencia de la norma se inferiría del hecho de que, frente a las acciones adoptadas por los Estados—acciones que violan el artículo 2.4, las Naciones Unidas— se limitaron a una simple condena verbal, no seguida por ninguna sanción efectiva, con el resultado de la validación *de facto* de los actos de violación en sus intentos y propósitos (Reisman, 1984, 642).

Los opositores de la intervención humanitaria rechazan estas argumentaciones enfatizando que en otras situaciones, en las cuales se registraron igualmente violaciones masivas de los derechos humanos, no hubo ninguna reacción armada por parte de la comunidad internacional (Corten y Klein, 1992, 177, 182; Franck y Rodley, 1973, 642; Verwey, 1985, 407). Para este bando de la doctrina el principio de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales pertenece también al derecho internacional consuetudinario y su existencia sería independiente del artículo 2.4. La Corte Internacional de Justicia, en la sentencia sobre el caso de las actividades militares y paramilitares contra Nicaragua de 1986 precisó cómo la Carta de las Naciones Unidas representó un momento fundamental para la consolidación de tal norma consuetudinaria,

señalando, por consiguiente, una importante etapa evolutiva para el derecho consuetudinario sobre el uso de la fuerza²⁴.

En un siguiente texto, la Corte se pronunció también contra la protección de los derechos humanos a través del uso de la fuerza armada, estableciendo de hecho la ilegitimidad de la reclamación de Estados Unidos, cuando afirmaba haber intervenido en Nicaragua después de presentarse violación de los derechos humanos, con el fin de apoyar a los rebeldes en la lucha contra el gobierno responsable de tales violaciones²⁵.

Por último, parte de la doctrina intervencionista justifica la intervención humanitaria con base en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, considerando que un Estado, cuya población es víctima en su totalidad o en parte de violaciones de derechos por parte de otro Estado a través de medios violentos que no constituyen formalmente un ataque armado, puede ser defendido por un tercer Estado. La doctrina no intervencionista rechaza esta tesis argumentando que el ejercicio del derecho de autotutela colectiva se limita únicamente a la hipótesis en que se haya comprobado un ataque armado.

Otro argumento presentado por los intervencionistas se fundamenta en la hipótesis

²⁴ *Affaire des activités militaires et paramilitaires*, cit., p. 100.

²⁵ “In any event, while the United States might form its own appraisal of the situation as to respect for human rights in Nicaragua, the use of force could not be the appropriate method to monitor or censure such respect. With regard to the steps actually taken, the protection of human rights, a strictly humanitarian objective, cannot be compatible with the mining of ports, the destruction of oil installations, or again with the training, arming and equipping of the *contras*. The Court concludes that the argument derived from the preservation of human rights in Nicaragua cannot afford a legal justification for the conduct of the United States, and cannot in any event be reconciled with the legal strategy of the respondent State, which is based on the right of collective self-defense”. *Affaire des activités militaires et paramilitaires*, cit., p. 134.

según la cual el artículo 51 permitiría la defensa de los ciudadanos de un Estado en el exterior. O sea que el uso de la fuerza, en caso de legítima defensa, no se limitaría a la defensa territorial, sino que incluiría también la protección individual de los ciudadanos de un Estado en el exterior. Por consiguiente, se considera que dicho Estado podría involucrarse también en la protección colectiva de los ciudadanos de otro Estado. Dado que el derecho del Estado intervencionista en operación de defensa colectiva no existe solo cuando está involucrado un interés vital, entonces la intervención armada podría también ser asegurada en el caso en que sea necesario proteger los derechos fundamentales de los extranjeros (Verwey, 1985, 357). La doctrina no intervencionista, sin embargo, señala que con la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas se modificó la norma consuetudinaria que permitía la protección de los ciudadanos en el extranjero, por lo que es cuestionable su cumplimiento con el artículo 51 (Ronzitti, 1996, 1).

El examen de los diferentes argumentos presentados por los defensores del derecho de intervención humanitaria unilateral y las relativas y puntuales críticas de los opositores no permiten esclarecer una posición objetiva acerca de la legalidad o ilegalidad del uso de la fuerza con fines humanitarios al margen del sistema de seguridad colectiva. También a causa de la ausencia de instrumentos internacionales que disciplinan la materia, es útil y necesario, por tanto, examinar algunos casos en los cuales Es-

tados u organizaciones internacionales intervinieron y las justificaciones por ellos presentadas.

LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA EN LA PRAXIS INTERNACIONAL. EXCURSUS DE CASOS

El leading case de Kosovo

La región serbia de Kosovo, situada en el límite con Albania, ha constituido por mucho tiempo un lugar de conflictos y reivindicaciones entre la comunidad mayoritaria albanesa y la componente minoritaria, de etnia serbia. Después de que el régimen de Belgrado redujera fuertemente y después eliminara la autonomía de la cual la región había gozado durante el régimen del mariscal Tito, la situación en la pequeña provincia se fue progresivamente deteriorando. Desde 1998, en respuesta a la ofensiva de los guerrilleros separatistas del Ejército de Liberación de Kosovo (UCK) se desató la violenta represión de las fuerzas militares (y paramilitares) serbias. El Consejo de Seguridad intervino con una serie de resoluciones²⁶ en las cuales se condenaba la brutal represión llevada a cabo por las tropas del presidente serbio Milosevic, estigmatizando al mismo tiempo las acciones de la guerrilla del UCK e invitando a las partes a cesar las hostilidades y a encontrar una solución política a la cuestión territorial de Kosovo.

Después de las primeras dos resoluciones de 1998, el 12 de octubre de 1998 la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN)

²⁶ Antes de la intervención militar de la OTAN fueron adoptadas, en sucesión, la Resolución 1160 del 31 marzo de 1998, la Resolución 1199 del 23 septiembre de 1998, luego la Resolución 1203 del 24 octubre de 1998.

impartió a sus fuerzas militares una orden de activación en los territorios de la República Federal de Yugoslavia (desde ahora, RFY), acto que precedió la intervención militar. Después de varios días, bajo la presión del mencionado *Act order*, la RFY concluyó un acuerdo con la OTAN y otro con la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), para una misión aérea de reconocimiento y del envío de verificadores de la OSCE en relación con el incumplimiento de la Resolución 1199 de 1998 del CdS.

A continuación de tales acuerdos, el CdS adoptó la Resolución 1203 del 24 octubre de 1998, con la cual se otorgaba pleno apoyo a los acuerdos arriba mencionados, invitando a la RFY a respetar las resoluciones precedentes, así como a cooperar con las misiones OSCE y OTAN.

De todas maneras, en esta última resolución no se mencionaba la posibilidad de adoptar “medidas adicionales”, de conformidad con el artículo 42 de la Carta ONU como, al contrario, había ocurrido con la Resolución 1199, en la cual el CdS sí se reservaba la “evaluación de la adopción de medidas adicionales”²⁷.

Seguidamente se pasó a la negociaciones de Rambouillet en Francia, que llevaron a la preparación de un borrador de acuerdo redac-

tado por el así llamado “Grupo de Contacto”²⁸, que fue suscrito por la representación del UCK, pero no por los representantes del gobierno de la RFY.

Desde el 24 de marzo de 1999 se inició la campaña de bombardeos de la OTAN en Serbia. Durante y después de tal campaña, que se prolongó por más de dos meses, se registraron dos nuevas resoluciones emitidas por el CdS. La primera, pocos días después del inicio de los bombardeos²⁹, fue propuesta por Rusia con el fin de condenar la acción militar de la OTAN e imponer la cesación de las operaciones. Tal proyecto de resolución fue rechazado con 3 votos a favor y 12 en contra.

La otra Resolución es la 1244 del 10 de junio de 1999, aprobada el día siguiente a la terminación de los bombardeos en Serbia, que tenía como objeto esencialmente el futuro y la reconstrucción de Kosovo, pero en la cual no había ni un aval explícito ni una condena de la acción armada de la OTAN.

Se trata ahora de analizar la conformidad, o no, de la intervención humanitaria en Kosovo, en primer lugar con respecto a la Carta de la ONU y después en el ámbito del derecho internacional general³⁰. Varias voces respetables se levantaron para tal propósito.

²⁷ Citas textuales de la Resolución 1199.

²⁸ El grupo de contacto estaba constituido por Francia, Alemania, Italia, Rusia, Gran Bretaña y Estados Unidos, y desde 1998 se demostró activo en la búsqueda de una solución para la crisis kosovar.

²⁹ El proyecto es del 26 marzo de 1999, en UN doc. S/1999/328.

³⁰ Sobre los aspectos legales de la intervención de la OTAN en Kosovo véanse, entre otros, Ronzitti (1999, 476-482), Simma (1999), Cassese (1999); las varias intervenciones (Henkin, Wedgwood, Charney, Chinkin, Franck, etc.) contenidas en *Editorial comments: NATO's Kosovo Intervention*, in *American Journal of International Law*, núm. 4, octubre 1999; las intervenciones en el *Giornale a più voci*, en *Los Derechos del hombre – crónicas y batallas*, 1999, con intervenciones de Zanghi, Marcelli, Saulle, Ungari, Remondino, etc.

A la luz de la Carta de la ONU, la intervención de la OTAN en Kosovo se puede considerar ciertamente ilegal³¹. La OTAN, de hecho, actuó en contra de la prohibición del uso de la fuerza sancionada en el artículo 2.4, sin intentar recurrir a la excepción relacionada con la autorización del Consejo de Seguridad en conformidad con el artículo 42.

Así, de hecho, intervino sin la autorización prevista por el artículo 53 y, por tanto, se puso al margen del sistema de seguridad colectiva proporcionada por el capítulo VII de la Carta.

No parece evidentemente aceptable la posición de quien sostiene que la autorización del uso de la fuerza estaba ya contenida en las precedentes resoluciones del Consejo de Seguridad, en cuanto en ninguna de estas se hacía referencia explícita al respecto. Además, en cuanto a la Resolución 1203, cabe recordar que los acuerdos de la RFY con la OSCE y la OTAN, que la misma resolución avalaba, eran nulos, de conformidad con el artículo 52 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en cuanto una de las partes los había concluido, claramente, bajo la amenaza de intervención armada de la OTAN³².

Dicha posición a favor de la intervención en Kosovo tiende, esencialmente, a configurar una clase de autorización implícita a la intervención armada por parte del Consejo de Seguridad. Se hace referencia a aquellos

casos en los cuales dicho Consejo califica una situación como una amenaza a la paz y a la seguridad internacional, pero a continuación no manifiesta una autorización explícita al uso de la fuerza en conformidad con el artículo 42 de la Carta. Según algunos, en tales casos se podría de hecho identificar en las precedentes resoluciones emitidas por el CdS en el caso de Kosovo una clase de autorizaciones implícitas al uso de la fuerza³³. Esta posición no parece compatible, sobre todo porque el uso de la fuerza en el sistema de las Naciones Unidas es claramente de carácter excepcional, debido a la prohibición general establecida en el artículo 2.4. En consecuencia, no parece posible, en vía interpretativa, eludir la prohibición general con base en precedentes resoluciones de la ONU sobre el mismo caso particular.

Además, una teoría de este tipo se inclina a producir solamente una mayor arbitrariedad e incertidumbre del derecho en un ámbito en el cual la efectividad de las normas ya es repetidamente cuestionada.

Ni siquiera parece posible invocar el artículo 51 de la Carta de la ONU, como algún autor ha afirmado (Kirgis, 1999), con base en un pretexto a la legítima defensa colectiva, que precisamente este artículo establece como excepción a la prohibición de la fuerza de conformidad con el artículo 2.4. De hecho, en el caso de Kosovo no se puede admitir haber realizado ningún ataque contra un tercer país,

³¹ Sobre esta posición concuerda gran parte de la doctrina, véanse Simma (1999), Cassese (1999), Ronzitti (1999).

³² El artículo 52 de la Convención de Viena dice: "Es nulo cada tratado donde la conclusión haya sido obtenida con la amenaza o con el uso de la fuerza en violación de los principios del derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas".

³³ Sobre el punto véase Corten-Dubuisson (2000).

condición necesaria para poder invocar la legítima defensa, individual o colectiva.

Es necesario, sin embargo, distinguir dos planos de este discurso, por una parte el tema de la legalidad de una intervención armada, por otra la cuestión de su legitimidad.

De hecho, en la doctrina hay posiciones a menudo diferentes sobre los dos aspectos: así, muchos autores, aunque reconociendo diferentes perfiles de legitimidad en la intervención humanitaria, con particular referencia al caso de la OTAN en Kosovo, no pueden no reconocer el desconocimiento del derecho internacional y de la Carta de la ONU, esencialmente por la ausencia de una explícita autorización del Consejo de Seguridad.

Uno de los principales argumentos adoptados por los “intervencionistas”, es decir, por quienes estaban a favor de la intervención en Kosovo, es la creciente importancia que en aquellos años se iba consolidando acerca de la tutela de los derechos humanos, incluso en el marco de la Carta ONU. Sin embargo, se trata de consideraciones que en la época podían servir más para detectar y delinear una evolución futura del sistema de seguridad colectiva, pero no para justificar una intervención como la que se dio en la RFY que, como se ha dicho y repetido, aconteció fuera del sistema de la Carta ONU por la ausencia de autorización del CdS.

Otro argumento comúnmente utilizado por los intervencionistas está relacionado con el mal funcionamiento del sistema de segu-

ridad colectiva proporcionado por la Carta, vinculado y limitado por el derecho de veto en el Consejo de Seguridad. Se afirma así que, en presencia de una tal situación de estancamiento que impida adoptar resoluciones que autoricen el uso de la fuerza, antes que se perpetren violaciones graves y masivas de los derechos humanos se impondría una intervención por fuera de aquel sistema de seguridad colectiva.

En coherencia con tal teoría se afirmó que la intervención en la RFY se pondría en el surco de una nueva práctica, la cual permitiría, en caso de inmovilidad del CdS, la intervención de Estados individuales o de organizaciones regionales frente a graves violaciones de los derechos humanos.

Aquí, para cerrar el discurso sobre el caso de Kosovo, se impone una breve reflexión de los efectos prácticos de la campaña de bombardeos puesta en marcha por la OTAN en los cielos de la República Federal de Yugoslavia.

En retrospectiva, la intervención de la OTAN determinó la intensificación de la “limpieza étnica” en contra de la población de etnia albanesa, que probablemente solo después del inicio de los bombardeos asumió las proporciones realmente catastróficas³⁴, como lo testifica el impresionante número de refugiados que desde ese momento se produjo.

También la manera como se llevó a cabo la intervención fue, a todos efectos, la de una guerra real, con “daños colaterales” más o menos involuntarios³⁵ y con graves daños a la infraes-

³⁴ Muchas dudas han surgido, por ejemplo, sobre la “matanza de Racak” y sobre su uso de carácter propagandístico-mediático.

³⁵ Por ejemplo, el bombardeo contra la televisión serbia o la embajada china.

estructura y al ambiente, así como en términos de vidas humanas³⁶, lo cual no sentó bases firmes y propicias para la institucionalización de la intervención armada humanitaria que, al menos en principio, debería ser considerada solo para poner remedio a las emergencias humanitarias y a las violaciones masivas de los derechos humanos.

EL CASO RECIENTE DE LIBIA

Las resoluciones 1970 y 1973 del Consejo de Seguridad, aprobadas entre febrero y marzo de 2011 llegaron providencialmente a eliminar cualquier coartada de carácter ideológico o económico en la comunidad internacional, empujándola a poner sus cartas sobre la mesa respecto a la cuestión de la violencia y de la violación masiva de los derechos humanos que se estaba llevando a cabo desde hacía varios meses por parte del gobierno en contra de la insurgencia antigubernamental en Libia. En este caso en particular, todo acuerdo precedente entre gobiernos podía ser superado, todo pacto bilateral podía ser pasado por alto, toda restricción de soberanía podía ser justificada, toda acción de fuerza, incluyendo los bombardeos aéreos y navales, podía volverse lícita, siempre y cuando fueran inspirados por exigencias humanitarias. El único acto explícitamente prohibido por las mencionadas resoluciones fue el despliegue de una fuerza extranjera en cualquier forma y lugar del territorio libio. En el caso de Libia también se hace necesario analizar los contenidos del derecho internacional

y la situación de hecho relativos a la cuestión del uso de la fuerza.

La Resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pareció haber sellado y finalizado en su momento largas discusiones acerca de la legitimidad de una intervención armada con fines humanitarios sin autorización de la ONU. Se ha hablado mucho acerca de la “responsabilidad de proteger” la población civil dejando a un lado la idea de que se trata única y sencillamente de un deber del Estado, el cual no puede, por precepto del *jus cogens*, maltratar y abusar de sus ciudadanos. Pero este deber no parece autorizar a los miembros de la comunidad internacional a intervenir sin una clara deliberación del CdS. Por esta razón, la acción militar emprendida por la “coalición de los dispuestos” (*coalition of the willing*) –como fue definido el grupo de gobiernos que prestaron su disponibilidad y logística a la intervención– debió ser mantenida dentro de los límites diseñados por la Resolución 1973.

Sin embargo, la misma resolución ha presentado ambigüedades. El contenido y los límites de la acción bélica estaban en ella indicados, pero presentaban también puntos de difícil interpretación, especialmente en los párrafos 4, 8 y 13.

El párrafo 4 autorizaba a los miembros de las Naciones Unidas a emprender, individualmente o en el marco de un organismo o acuerdo regional, “todas las medidas necesarias” en aras de proteger los civiles y las áreas pobladas bajo amenaza de ataque. El lenguaje,

³⁶ Sobre las responsabilidades de la OTAN véase la detallada relación de Amnesty International (2000).

ya utilizado en otras ocasiones, autorizaba el uso de la fuerza, pero excluía “la ocupación bajo cualquier forma” de alguna parte de territorio libio, lo cual constituiría el primer elemento de ambigüedad: no quedaba claro si la palabra “ocupación” sería usada en el sentido técnico-jurídico o no. O sea, que se excluía únicamente la permanencia prolongada y efectiva de ejércitos extranjeros en el suelo libio, pero se permitía una presencia más limitada como, por ejemplo, podría ocurrir en el caso de rescate del piloto de un avión derribado o en el caso de escolta de un convoy humanitario en socorro de la población civil. El párrafo 8 autorizaba la institución de una *no-fly zone* sobre el espacio aéreo libio. Todo vuelo estaba prohibido, excepto naturalmente los de la “coalición de los dispuestos” y los de naturaleza humanitaria o con fines de evacuación de ciudadanos extranjeros. En este caso, los miembros de la comunidad internacional estaban también autorizados a emprender “todas las medidas necesarias” para alcanzar el objetivo de la resolución. El párrafo 13 obligaba a los Estados miembros de la ONU a inspeccionar embarcaciones y aviones en sus puertos y aeropuertos a fin de verificar que fuera respetado el embargo de armas en contra de Libia. Asimismo, eran autorizadas medidas de inspección en alta mar de navíos con bandera ajena. No quedaba claro si eran lícitas medidas hacia aviones que sobrevolaran el espacio aéreo internacional y si los mismos podían ser interceptados. El párrafo 13 tampoco mencionaba el bloqueo naval, aunque se pudiera concebir como instrumental a la consecución del objetivo de proteger la población civil sancionado en el párrafo 4. La Resolución 1973, en fin, no establecía un término de la

acción armada, que acabó a finales de 2011, después de la muerte de Gadhafi y de la toma de Sirte por los rebeldes. En esa época se cancelaron los vuelos aéreos y los bombardeos en territorio libio, y fueron formalmente suspendidas las sanciones del CdS. Es cierto que durante los siete meses de operaciones militares el CdS mantuvo la situación bajo observación y habría podido teóricamente decretar el fin de las medidas armadas con anterioridad, así como su endurecimiento, hasta la invasión por tierra. Todo dependía del comportamiento de las autoridades libias y, especialmente, de su aceptación efectiva del cese al fuego y del cese inmediato de hostilidades en contra de la población civil. Tal solución nunca fue puesta en marcha por el gobierno libio y, por eso, el fin de las medidas que habían autorizado el uso de la fuerza fue decretado por el CdS únicamente en el momento en que el mismo estimó que hubiesen realmente cesado los focos de violencia en el país, incluso los causados por las fuerzas ganadoras de la contienda. Los hechos sucesivos a la asunción del poder formal por las fuerzas no gubernamentales demostraron, infortunadamente, el exceso de optimismo de la comunidad internacional. La Resolución 1973, además, se enfocaba, y se justificaba, simplemente en propósitos humanitarios y no contemplaba inicialmente un cambio de régimen, aunque los acontecimientos desde el inicio hubieran sugerido una lectura diferente.

Cabe mencionar que, durante los últimos veinte años, la intervención en Libia constituye la segunda vez en que, en la memoria de observador cuidadoso, la ONU haya explícita y formalmente autorizado el uso de la fuerza armada con fines humanitarios. La primera vez

ocurrió en noviembre de 1990, cuando con la ya mencionada Resolución 678 el CdS conminó a Saddam Hussein, con un ultimátum, a retirarse de Kuwait, so pena de una intervención armada. Cabe precisar que a Hussein, al menos, se le dio un corto plazo de reflexión. A Gadhafi este lujo no le fue concedido. En principio parecía que la amenaza de aplicación de la fuerza por aire había funcionado, tanto que el ministro de Asuntos Exteriores libio declaró un cese al fuego unilateral. Pero se trataba de una táctica dilatoria. Muchos se preguntaron cómo era posible una acción humanitaria de cualquier tipo, armada o no, sin ingresar al territorio libio de alguna forma. Evidentemente, desde el principio se contemplaba tácitamente tal posibilidad, pero el lenguaje de la Resolución 1973 quedó sibilino y no ofreció indicaciones concretas sobre cómo otorgar protección a los civiles sin incursionar en el territorio.

Según el concepto tradicional predominante, en caso de conflicto interno de un Estado los terceros Estados pueden intervenir ayudando al gobierno en el poder, a través del envío de armamentos, pero no a los insurgentes. La regla consuetudinaria ha sido violada varias veces, pero su vigencia legal es testificada por el hecho de que la ayuda a los insurgentes ha sido históricamente otorgada de manera oculta.

Sin embargo, el Consejo de Seguridad tiene en realidad la amplia facultad de invertir la regla, establecer un embargo general o incluso volver lícita la ayuda a los rebeldes. En este sentido, ¿qué establecían las resoluciones 1970 y 1973 de 2011 adoptadas por el Consejo de Seguridad con respecto a Libia, basándose

en el asunto de que la situación en el país y la represión de Gadhafi constituyeran una grave amenaza a la paz y a la seguridad internacional y, por tanto, entrañaran los requisitos que pueden dar lugar a las medidas previstas por el capítulo VII de la Carta?

En el párrafo 9, la Resolución 1970 establecía el embargo total sobre los abastecimientos de material bélico a Libia; el embargo aplicaba para todo el territorio, incluyendo al controlado por los insurgentes. Para monitorear la situación la resolución había instituido un Comité de las Sanciones compuesto por todos los miembros del CdS, praxis consolidada en estos tipos de resoluciones. La misma Resolución 1970 preveía tres derogaciones al embargo: a) el suministro de material militar no letal destinado a un uso exclusivamente humanitario, a condición de ser previamente aprobado por el Comité de Sanciones; b) el material de protección, destinado exclusivamente al uso personal de los miembros de la ONU, de los medios de comunicación y de los representantes humanitarios; c) la venta o suministro de armas y el relativo otorgamiento de asistencia y experticia, previamente aprobados por el Comité de Sanciones.

La Resolución 1973, a su vez, exacerbaba el embargo permitiendo la inspección en alta mar de naves con bandera de otros Estados a fin de comprobar si estaban transportando armas y mercenarios. La resolución permitía también tomar todas las medidas necesarias para proteger a los civiles y a las áreas pobladas bajo amenaza de ataque.

La resolución no permitía la ocupación de ninguna porción del territorio libio, o sea el desembarque de tropas terrestres, solo auto-

rizaba a los demás miembros de las Naciones Unidas, como se dijo, a tomar todas las medidas que fueran necesarias para proteger a la población civil amenazada.

¿Qué lectura se puede dar a las dos resoluciones? Una posible interpretación de la Resolución 1970 nos llevaría a afirmar que el suministro de armas sería posible si era autorizado por el Comité de Sanciones. Esta resolución, entonces, constituiría una decisión en contra del gobierno libio, al cual se pedía cesar de inmediato toda forma de violencia; por tanto, el suministro de armas que el Comité de Sanciones hubiese eventualmente autorizado habría podido ser solo a favor de los rebeldes.

La Resolución 1973 iba más allá. Considerando que los Estados estaban autorizados a tomar todas las medidas necesarias para proteger a la población civil, entre tales medidas podía caber el suministro de armas a los rebeldes, pero solo con fines defensivos. No obstante, en este caso, el embargo dispuesto por la otra resolución (1970): de hecho, estaba expresamente indicado que las medidas podían ser tomadas, “no obstante lo dispuesto por el párrafo 9”. En nuestra opinión, el punto crítico sería establecer si fuera necesaria o no la previa autorización del Comité de Sanciones contemplada en la Resolución 1970, dado que el contenido de la 1973, aparentemente, dejaría a los Estados miembros en condición de considerar dicha autorización superada. Ambas lecturas no son incontrovertibles. Por ejemplo, importantes

juristas como Philippe Sands del University College of London han afirmado que el embargo sobre armas es universal³⁷, y fuentes del Parlamento británico han dicho que cualquier resolución del CdS que autorice el uso de la fuerza debe ser tradicionalmente interpretada de manera restrictiva, en cuanto ninguna de las dos resoluciones preveía que la “coalición de los dispuestos” actuara en nombre y por cuenta de los rebeldes libios³⁸. Por el contrario, otros tuvieron una posición más matizada a favor de la posibilidad de suministro de armas si era autorizado por el Comité de Sanciones.

La división se dio también entre Estados. Por ejemplo, la secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, y la representante de este país ante la ONU, Susan Rice, se pronunciaron a favor del suministro de armas a los insurgentes. Precisamente Estados Unidos fue el artífice de la inserción en el texto de la Resolución 1973 de las palabras “no obstante el párrafo 9”. Por otro lado, Rusia se mostró contraria a tal interpretación, así como el secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, que se pronunció a favor de la prohibición de suministro de armas a los rebeldes.

Lo anterior demostraría que la Resolución 1973 fue votada de afán y el cuestionado punto de la dotación de armas a los insurgentes no fue abordado con profundidad. De hecho, el significado de la enmienda Clinton no fue comprendido por la mayoría de los otros países y una nueva resolución aclaratoria del CdS

³⁷ “Algunos comentarios sobre las cuestiones de derecho internacional levantadas por la situación en Libia”, 7 de abril de 2011, en <http://www.dirittointernazionale.wordpress.com>.

³⁸ <http://www.parliament.uk/briefingpapers/05916.pdf>

nunca llegó a disipar las dudas, considerando además que el simple suministro de armas a los rebeldes, sin el envío de instructores militares para su capacitación, constituiría una medida ineficaz (Ronzitti, 2011).

Los 22 países (la “coalición de los dispuestos”) que se reunieron el 19 de marzo de 2011 en París bajo el liderazgo del presidente francés produjeron un documento final en el cual acordaron su prolongado compromiso hacia Libia, acompañado por un fuerte apoyo al Comité Nacional de Transición (CNT), o sea a los rebeldes con base en Bengasi que, ya en aquel momento, Francia había reconocido como el legítimo representante del pueblo libio, iniciando relaciones diplomáticas formales (sucesivamente imitado por varios países). La acción militar inicial provocó de inmediato las primeras fisuras entre los miembros del CdS. En particular, Rusia y China consideraron una medida excesiva autorizar el uso de la fuerza. Los dos países formaron parte del grupo de los cinco que se abstuvieron de aprobar la Resolución 1973, entre ellos también Brasil que, en particular, refutó el párrafo 4 y sostuvo que la acción bélica podría provocar más daños que una efectiva protección de la población civil. Alemania, otro miembro del CdS que se abstuvo, afirmó que el uso de la fuerza conllevaría grandes riesgos y la posible pérdida de numerosas vidas humanas.

Una mirada atenta de los observadores internacionales, sin embargo, permite evidenciar el hecho de que no se produjo ni un solo voto en contra, sino únicamente abstenciones, acontecimiento más único que raro en la historia del Consejo de Seguridad. La unanimidad de tal evento será confirmada, pocos meses

después, por el veto de China y Rusia a la resolución propuesta en el Consejo de Seguridad en contra de Siria.

Igualmente, cabe mencionar que los bombardeos aéreos no siempre han sido resolutivos y a menudo han requerido prolongarse por un largo tiempo para producir los efectos esperados. Por ejemplo, los bombardeos en contra de Serbia en el caso de Kosovo perduraron durante tres meses (marzo-junio de 1997) antes de que Slobodan Milosevic retirara las fuerzas serbias de aquel territorio.

El conflicto libio, inicialmente, constituyó un conflicto armado no internacional (entre fuerzas gubernamentales e insurgentes) que implicaba el respeto del derecho internacional humanitario por lo que se refería a la represión de los insurgentes por parte del gobierno en el poder, derecho que fue violado por el gobierno libio, según la ONU. Por otro lado, y sucesivamente a la aprobación de las mencionadas resoluciones del CdS y al despliegue de la operación “Unified Protector” de la OTAN, el conflicto entre la “coalición de los dispuestos” y el gobierno libio se transformó en un conflicto armado internacional que, a su vez, entrañaba y postulaba la observancia de varias “reglas de juego”. La disciplina de las operaciones aéreas dirigidas contra objetivos terrestres estaba por sí misma contenida en el Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949. Las reglas relativas debían ser respetadas, a título de costumbre, incluso por los países –como Estados Unidos– que no ratificaron el mencionado Protocolo I, mientras los demás países ratificadores estaban comprometidos por las mismas disposiciones del Protocolo, que prevén la

posibilidad de incursiones aéreas. Aunque la violencia bélica, en estos casos, deba ser dirigida únicamente contra objetivos militares, son inevitables las víctimas civiles, en especial si el objetivo militar está ubicado en áreas densamente pobladas. Sin embargo, existen algunos principios que se deben respetar en aras de evitar excesivos daños colaterales. Por ejemplo, podría presentarse el caso de escudos humanos voluntarios, o sea personas que han decidido posicionarse alrededor de los objetivos militares para evitar que estos sean bombardeados. Esta conducta, que se califica normalmente como participación directa en las hostilidades, tiene como consecuencia que el objetivo militar no queda inmune a los bombardeos y que los escudos humanos quedan activamente expuestos al riesgo de hostilidades, en cuanto considerados, en aquel contexto, beligerantes activos. No obstante, preceptos generales del derecho internacional sugerirían evitar los bombardeos de aquellos objetivos que tengan como consecuencia víctimas civiles.

La intervención multilateral en Libia, iniciada inmediatamente después de la aprobación de las resoluciones del CdS ya analizadas, como se ha mencionado, la participación de numerosos países en las operaciones militares dirigidas a establecer una zona de interdicción en los cielos libios.

Al lado de Francia, Reino Unido, Italia y Estados Unidos, que constituyeron la alianza inicial, se comprometieron sucesivamente en las operaciones algunos Estados del medio oriente como Turquía, Jordania, Emiratos Árabes Unidos y Qatar. En principio, los países participantes en la operación autorizada por la ONU contribuyeron suministrando medios

aéreos interceptores y embarcaciones pertenecientes a sus Fuerzas Aéreas y a sus Armadas para llevar a cabo, respectivamente, las operaciones de sobrevuelo aéreo y el bloqueo naval impuesto al régimen de Gadhafi. De todas maneras, los límites prácticos de la imposición de la zona de interdicción aérea no han resultados claros, ni siquiera bajo el punto de vista del derecho internacional.

Por tales razones, las competencias y capacidades de una organización internacional de carácter militar como la OTAN de llevar a cabo la operación militar por un tiempo prolongado constituyeron seguramente la mejor elección disponible.

A finales de octubre de 2011 las imágenes repetidamente transmitidas por todas las televisiones del mundo mostraron la muerte cruenta de Muamar Gadhafi, ostentando ante la opinión pública internacional el cuerpo ensangrentado y obscenamente ofendido del coronel. Surge aquí una amarga reflexión: el asesinato del exlíder libio impidió llevar a cabo un justo proceso interno en el país (que, por ejemplo, pese a la pena capital conminada, fue reconocido a Saddam Hussein en Irak) y, sobre todo, un proceso en la Corte Penal Internacional de La Haya, que ya había expedido la orden de captura internacional del coronel. Aunque su muerte haya ocurrido con rara premura en el momento en que se hacía oportuno silenciar las embarazosas declaraciones que un personaje tan cuestionado, pero tan acogido en varias capitales europeas, habría podido presentar frente a la máxima instancia del derecho penal internacional, precisamente acerca de esos duraderos lazos de amistad sostenidos por ventajas comerciales y petroleras.

De esta manera, si la guerra en Libia, como parece, ha terminado con la muerte del coronel, todos sabemos quién la perdió: el mismo Gadhafi, pagando con su vida, su clan familiar, los aprovechadores del régimen, las tribus aliadas, los amigos internacionales que apostaron por su victoria. Por el contrario, no tenemos claro quién la ganó: los rebeldes combatieron con coraje pero representan aún en la actualidad una fuerza chapucera inicialmente compuesta por núcleos islamistas, cuestionablemente democrática. Sus filas se agrandaron cuando la intervención de la OTAN pareció garantizar una segura victoria. Por otro lado, muchos poderosos que por meses habían quedado a la espera, cambiaron de bando solo en las últimas semanas anteriores a la muerte de Gadhafi: la prueba de que el resultado del conflicto era incierto y de que, en la mejor de las hipótesis, el país podría a futuro ser gobernado por una coalición de oportunistas posgadhafianos, por largo tiempo cómplices del mismo hombre que dominó Libia durante 42 años³⁹.

¿Ganaron los jefes de Estado occidentales que eligieron la intervención armada? Aparentemente no dado que, después de un conflicto mucho más largo de lo esperado, los gobernantes con expectativas en el petróleo se habrán dado probablemente cuenta de que un país destruido e ingobernable puede ser el peor de los aliados posibles.

Por lo que se refiere a la OTAN, frente a la opinión internacional, una vez finalizadas las operaciones, la organización sostuvo que su papel fue decisivo, pero su victoria “técnica”

no evita mostrar el fracaso de la operación humanitaria, que sin duda causó la baja de un número indefinido de civiles y el trastorno de los objetivos iniciales de la intervención, como prueba de su impotencia frente a la evolución de los eventos.

La incertidumbre del resultado final en Libia en términos de democracia, a pesar de la neta victoria militar, probablemente tendrá como efecto volver aún menos eficaz la política de Europa y Estados Unidos en el norte de África y en el Cercano y Medio Oriente. En fin, frente a una transición que se está revelando más incierta y compleja de lo planeado, pese al papel del CNT, Occidente parece haber perdido la partida del conflicto militar, que en las intenciones iniciales habría llevado en Libia a una paz-relámpago, para justificar la intervención humanitaria autorizada por la ONU.

La ambigüedad política y la eficacia parcial y tardía de la opción militar, en nuestro concepto, han debilitado las potencias occidentales dejando al descubierto la decisión de utilizar la OTAN como fuerza militar ofensiva y no solo defensiva. La “Hermandad musulmana” en Egipto, Bashar Al Assad en Siria, Hezbollah en Líbano, Ali Abdullah Saleh en Yemen, Omar Al Bashir en Sudan y, obviamente, Mahmud Ahmadinejad en Irán saben que Occidente, en la actualidad, absorbido por sus desmesuradas crisis financieras, podrá solo predicar la democracia y amenazar con sanciones, dos armas que a menudo se han mostrado ineficaces en la historia reciente de las relaciones con los países musulmanes fundamentalistas.

³⁹ *Corriere della Sera*, Entrevista a Sergio Romano, exembajador de Italia, 22 de agosto de 2011.

LA INTERVENCIÓN DE LA ONU Y LA OTAN. EL PUNTO DE VISTA ÉTICO Y DE LA FILOSOFÍA DEL DERECHO INTERNACIONAL

Según muchos autores ingleses y estadounidenses, un ataque militar contra un Estado cuyas autoridades políticas sean culpables de graves violaciones de los derechos humanos coincidiría en efecto, salvo algunas excepciones, con el triunfo de los valores universales de la comunidad internacional y no con los intereses particulares del Estado comprometido en la acción de guerra. Se podría decir, como escribió el jurista estadounidense Michael Glennon, que en este caso —como ocurrió en 1999 en Kosovo— el uso de la fuerza era simplemente el instrumento para lograr el “gran ideal de la justicia” (Glennon, 1999, 7), más allá del formalismo de quien se opone al uso de la fuerza que no sea formalmente legitimado por las instituciones internacionales. Si la fuerza de las armas se usa para hacer justicia, “el derecho seguirá”, legitimando el hecho consumado en formas codificadas o por vía consuetudinaria. El respeto por la soberanía de los Estados, como sostuvo entre otros Michael Ignatieff, es un problema secundario con respecto al deber de tutelar los derechos del hombre. La universalidad de los derechos humanos no puede compararse con la universalidad de las intervenciones armadas necesarias para tutelarlas (Ignatieff, 2001, 37-48).

Las cosas no son y no pueden seguir así, escribió con autoridad Thomas Franck (2003), sin ocultar su diferencia en contra de una apología indiscriminada del uso de la fuerza para fines humanitarios. Franck pensaba sabiamente —y obviamente— que es necesario

distinguir entre intervenciones humanitarias “genuinas” e intervenciones humanitarias simuladas y oportunistas. Puede suceder que la emergencia humanitaria sea pura invención de una potencia que se propone intervenir en la *domestic jurisdiction* de otro Estado por razones políticas o económicas. O puede suceder que una guerra civil de reducidas dimensiones se agrande a causa de una potencia grande para justificar la agresión en contra de un país militarmente débil, que ha decidido ocupar por razones estratégicas.

En nuestra opinión es prudente, de acuerdo con Franck, hacer una evaluación rigurosa de las motivaciones y los propósitos de quien usa la fuerza declarando su generosa vocación “humanitaria”. ¿Cómo olvidar el escepticismo radical de Carl Schmitt? “Quien busca disfrazar su ataque militar con trajes humanitarios es un impostor: en realidad él trata de consagrar su propia guerra como ‘guerra justa’ y de degradar a su adversario, de aislarlo como un enemigo de la humanidad y de ser hostil hasta la extrema inhumanidad” (Schmitt, 1963). Franck parece ser consciente de este altísimo riesgo. Y, sin embargo, no se indican los criterios normativos que permiten distinguir con seguridad entre las (poco probables) intervenciones humanitarias “genuinas” y las (mucho más probables) intervenciones humanitarias “falsas”. Se acerca a contextos históricos difícilmente comparables en términos jurídicos y mucho menos en términos éticos. La noción contemporánea de “intervención humanitaria” es inseparable de la emergencia de la doctrina de los derechos humanos y, en particular, de la internacionalización de estos derechos con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948

y los sucesivos tratados internacionales, específicamente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ambos de 1966.

Además, sería un error de perspectiva histórico-política no tener en cuenta la profunda novedad de las “intervenciones humanitarias”, que se incrementaron en la segunda mitad del siglo pasado, en particular después de la caída del imperio soviético y del fin de la actitud bipolar de las relaciones humanitarias. Al final de los años sesenta del siglo xx varias instituciones internacionales habían apoyado el principio de “intervención humanitaria” como derecho de injerencia de la comunidad internacional dentro de las fronteras de un Estado para evaluar una posible violación de los derechos humanos y para llevar ayuda a las poblaciones afectadas. En Estados Unidos, durante la presidencia de Carter, el argumento de la tutela internacional de los derechos humanos fue propuesto oficialmente como un motivo legítimo para la interferencia en los asuntos internos de un Estado (Albala, 1999, 82-3).

Pero es en los años noventa cuando la perspectiva de la injerencia humanitaria se convierte en el elemento clave de la estrategia estadounidense y crecen las reclamaciones por legitimidad ética y jurídica. Paralelamente, toma forma en Occidente la tendencia a sustituir, también en la terminología, el “derecho internacional humanitario” con el “derecho internacional de guerra”. Este último, como

es sabido, fue el resultado de un largo proceso de secularización de los principios éticos-religiosos de la doctrina del *bellum justum* y hacía referencia a los sujetos primarios del derecho internacional comprometidos a tutelar la propia soberanía e integridad política y territorial. Ahora se dice que el nuevo “derecho internacional humanitario” legitima en varias formas –sanciones de carácter económico, misiones de *peace-enforcing*, jurisdicciones penales internacionales *ad hoc*– la posibilidad de que la soberanía de los Estados sufra excepciones en función de la protección internacional de los derechos humanos (Gardam, 1999).

En los años noventa el tema del intervencionismo humanitario se convierte en una gran actualidad gracias a una serie de documentos de las más altas autoridades de Estados Unidos. La recurrente justificación del uso unilateral de la fuerza como *humanitarian intervention* es una praxis que tiene raíces precisamente en esos documentos. En agosto de 1990 el presidente de Estados Unidos, George Bush, trazó las líneas de un proyecto de paz en el mundo, que se había bautizado con el nombre de *new world order*. Estados Unidos, sostenía Bush, había ganado la última guerra mundial –la Guerra Fría– y por tanto, dependía de ellos la tarea de proyectar el desarrollo futuro del orden internacional y de indicar los principios y las reglas (Zolo, 1997, 35-38). En el siguiente año el proyecto de George Bush se perfeccionó con la directiva *National Security Strategy of the United States*⁴⁰. Y en los inicios de 1992 las

⁴⁰ The President of the United States, *National Security Strategy of the United States*, Washington, The White House, 1991.

líneas estratégicas indicadas por el presidente se desarrollaron en la directiva *Defence Planning Guidance*⁴¹.

Mientras tanto, una extensa literatura elaboraba las implicaciones estratégico-militares de la noción de “seguridad global” (*global security*), que era el foco de estos documentos⁴². El colapso del imperio soviético y el fin de la Guerra fría –se argumentaba– habían abierto una nueva era en la cual se había mitigado el peligro de una guerra nuclear de amplias proporciones. Estados Unidos tenía, por esto, en la mano la “extraordinaria posibilidad” de construir un sistema internacional justo y pacífico, inspirado en los valores de la libertad, del Estado de derecho, de la democracia, de la economía de mercado. Dada la creciente complejidad e interdependencia de los factores internacionales, los “intereses vitales” de los países industriales se habían vuelto más vulnerables. En riesgo estaban el libre y regular acceso a las fuentes energéticas, el suministro de las materias primas, la libertad y la seguridad de los tráficos marítimos y aéreos, la estabilidad de los mercados mundiales, en particular de aquellos financieros.

La organización de un sistema de *global security* involucraba por esto dos innovaciones estratégicas esenciales. En primer lugar era necesaria una corrección de la estrategia defensiva de la OTAN, ya no comprometida a combatir el disuelto Pacto de Varsovia. El tradicional cuadro geográfico de la Alianza Atlántica tenía que

dilatarse hasta tener en cuenta los crecientes riesgos de desorden internacional procedentes de una multiplicidad de regiones (Wörner, s. f., 100-105). En un mundo ya no bipolar la asociación transatlántica que garantizaba la presencia militar de Estados Unidos en Europa estaba fundada sobre nuevas bases. El nuevo atlantismo tenía que ser expresión de una estrategia proyectiva y no defensiva, expansiva y no solo de reacción, dinámica y flexible y no estática y rígida.

En segundo lugar, y este es el punto decisivo, la estrategia de la *global security* exigía que las grandes potencias, responsables del orden mundial, dieran ya por superado el viejo principio westfaliano de la no injerencia en la *domestic jurisdiction* de los Estados nacionales. Ellos habrían debido ejercitar y legitimar su derecho-deber de “injerencia humanitaria” en los casos en que se hacía necesario intervenir con la fuerza para resolver las crisis internas en los distintos Estados, en particular para prevenir o remediar graves violaciones de los derechos humanos.

Esta estrategia ha sido confirmada por teóricos y prácticos justo después de la guerra del Golfo de 1991, gracias al activismo del gobierno estadounidense y del británico, que inicialmente, sin el consentimiento explícito de las Naciones Unidas, se comprometieron con la operación humanitaria *Provide Comfort* en Irak. Posteriormente, durante los años de 1992 a 1994, la política de las intervenciones huma-

⁴¹ El documento, redactado por un *staff* de funcionarios del Departamento de Estado y del Pentágono, fue publicado por *The New York Times* el 8 de marzo de 1992 y sucesivamente reelaborado.

⁴² Entre muchos otros, Wolfowitz (1991, 19-28), Art (1991, 5-53) y Gaddis (1991, 102-22).

nitarias se estableció más allá de una referencia normativa, incluida la Carta de las Naciones Unidas. La intervención de Estados Unidos y de algunas otras potencias en Somalia, motivada por la necesidad de garantizar la afluencia de ayudas alimenticias y sanitarias, rápidamente se transformó en un sanguinario conflicto militar cuyos objetivos se alejaban más y más de la finalidad institucional de las Naciones Unidas, hasta llegar a coincidir con los intereses de algunas poderosas compañías petroleras. Mientras tanto, inciertas y trágicas controversias fueron por mucho tiempo las perspectivas de una análoga intervención “humanitaria” en territorio de la ex Yugoslavia. Finalmente, la tarea de la intervención fue tomada por fuerzas de la OTAN, como si esta organización, hija de la Guerra Fría, fuera una emanación de las Naciones Unidas y no una estructura político-militar defensora de los intereses occidentales y, de hecho, dominada por Estados Unidos. La actividad militar de la OTAN en los territorios de la ex Yugoslavia durante la guerra de Bosnia (1992-95) y sobre todo en el conflicto de Kosovo (1999) se tomó otras atribuciones con el consentimiento de las Naciones Unidas.

En nuestra opinión, y solo dentro de este contexto estratégico y normativo se puede entender el significado que en las relaciones internacionales ha asumido en los últimos veinte años la problemática de las “intervenciones militares”, en particular de las intervenciones humanitarias decididas por la OTAN y la ONU. Y es solo en este contexto que se puede identificar un eventual criterio de distinción entre intervenciones humanitarias “genuinas” e intervenciones humanitarias “falsas”, como la que propone Franck.

El uso de principios de una “ética internacional” de carácter universal y moral es en la mayoría de los casos un instrumento de referencia —es típico el caso de la ética militar de Michael Walzer— en las condiciones normativas influenciadas por evaluaciones políticas, por creencias religiosas y por universos simbólicos muy diferentes entre ellos. Y además, se trata de condiciones normativas manipulables basadas en teorías metaéticas diferentes y divergentes, a partir de la oposición weberiana entre ética de los principios y ética de la responsabilidad. Edward Carr manifestó concisamente que no es la política internacional la que puede ser concebida como una función de la ética, sino que es la ética internacional la que se presta a ser usada como una función de la política nacional. Según Carr, este aspecto era particularmente evidente en la ética internacional elaborada por la cultura anglosajona en la primera mitad del siglo xx. Ella ha intentado cambiar, sin darse cuenta pero sistemáticamente, el interés particular del mundo británico y norteamericano con el interés general de la humanidad (Carr, 1964).

Lo que en Occidente, de una manera especial por la cultura anglosajona, se llamó “ética internacional” es en realidad una concepción de la tradición judeo-cristiana tomada como *ordinary morality* o como *common sense of moral justice* (Franck, 2003, 216). Se cree —como han argumentado entre otros Charles Beitz, Stanley Hoffmann, Joseph Nye y Michael Walzer— que tal moral no requiere justificación en el plano filosófico y epistemológico, porque se da por sentado que está dotada de una racionalidad universalmente reconocida y de una autoridad normativa superior a otra tradición moral

posible (Beitz, 1979; Hoffmann, 1981; Nye, 1986; Walzer, 1992). En realidad, no tiene ninguna fuente de autoridad normativa, y no está respaldada por ningún consenso internacional. En esto es completamente diferente del derecho internacional moderno que, a pesar de su escasa eficacia operativa, se presenta como un ordenamiento judicial consolidado, dotado de fuentes de autoridad normativa como los Estados nacionales, articulado en instituciones y en el apoyo de un amplio reconocimiento y prestigio internacional.

Pero —y este es un punto decisivo— según autores como Franck, Glennon y Allen Buchanan, la alusión a la ética es necesaria porque en su opinión el derecho internacional no ofrece en términos de *humanitarian intervention* requisitos razonables y moralmente aceptables (Buchanan, 2003, 130-73). Y las Naciones Unidas, en su opinión, no disponen de procedimientos de decisión y de instrumentos prácticos adecuados: en muchos casos la intervención militar humanitaria no puede ser ilegal en caso que la ilegalidad sea la condición de su tempestividad y de su eficacia. Esto se ha demostrado, en contraste con el genocidio en Ruanda, dice Franck, en el caso de la guerra decidida por la OTAN en 1999 contra la República Federal de Yugoslavia. En este caso, violar el derecho internacional por la OTAN fue un imperativo moral: intervenir en los Balcanes para evitar el riesgo de “un inminente genocidio en Kosovo”.

En esta ocasión se cree que la violación del derecho internacional fue irreproachable, bien merecida, porque se trató de un uso de la fuerza que la mayoría del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de hecho consideró co-

mo una intervención de buena fe por parte de una “*decent coalition of the willing*”. Según esta parte de la doctrina, una norma internacional que impida una intervención de este tipo daría crédito a un derecho internacional irracional y, por eso, justamente rechazado. En nuestra opinión se trata de un punto central, dado que la guerra de Kosovo fue el acontecimiento más importante y significativo en tema de “intervenciones humanitarias” del fin del siglo xx, como muchos creen (Keohane, 2003, 1-11). Esta fue presentada, de hecho, como la más moral y la más justa de las “nuevas guerras”: una intervención para detener el genocidio perpetrado por un régimen opresivo y por un tirano sanguinario.

EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO INTERNACIONAL

Según algunos, pues, la guerra de Kosovo parecía haber consagrado la práctica de la intervención humanitaria unilateral, puesto que la motivación humanitaria fuera tomada en el modo más explícito como *justa causa* de una guerra unilateral y asimétrica. De hecho, se había considerado que el uso de la fuerza internacional por motivos humanitarios fuera legítima no solo en oposición al principio de no injerencia en la *domestic jurisdiction* de un Estado soberano, sino también en contraste con la Carta de las Naciones Unidas y con el derecho internacional general.

Frente a esta verdadera subversión del derecho internacional la reacción de las Naciones Unidas fue de considerable inercia y subordinación a la voluntad de las potencias occidentales. El Consejo de Seguridad y el Se-

cretario General de la época, Kofi Annan, legitimaron posteriormente el “giro humanitario” impuesto por la máxima potencia occidental, sin levantar la menor objeción de principio, e incluso dándole sucesivamente plena legitimidad internacional.

Según algunos autores, no existe todavía una norma consuetudinaria que, a pesar de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional general, conceda al Consejo de Seguridad el poder de autorizar siempre y legítimamente el uso de la fuerza en situaciones humanitarias porque la prohibición del uso de la fuerza sería norma de *jus cogens* (Simma, 1999, 3)⁴³. Una norma consuetudinaria de este tipo debería surgir de la conducta uniforme de los Estados y de la creencia general de que es una práctica legal. Pero la práctica dista de ser uniforme en términos de regularidad de la conducta sancionadora. En algunos casos, por ejemplo en Somalia en 1992, se autorizó la intervención armada, mientras que en otros casos, como en Chechenia, se consideró apremiante el instrumento diplomático como censura a los enfrentamientos desatados por las autoridades moscovitas. Otros casos, por ejemplo la sanguinaria represión de la minoría kurda por parte de Turquía, no tuvieron ninguna reacción de la comunidad internacional.

Argumentos igualmente válidos se pueden oponer a las ideas de muchos autores que, en particular en Estados Unidos y en Gran Bretaña, como se ha visto, han apoyado la legiti-

dad del uso unilateral de la fuerza por razones humanitarias sin la autorización del Consejo de Seguridad. Las estrategias argumentativas que se utilizaron para este propósito fueron esencialmente tres:

1. Según la posición más radical, apoyada por autores como Michael Ignatieff (2001, 299-321), Fernando Tesón (2003) y Robert Keohane (2003, 272-298), la tutela internacional de los derechos del hombre es legítima y necesaria independientemente del respeto y mucho menos de los requisitos del ordenamiento jurídico internacional. Las normas de la Carta de las Naciones que regulan el uso de la fuerza se muestran cada vez más obsoletas, obligadas a una concepción poswestfaliana de las relaciones internacionales. El dogma de la soberanía de los Estados nacionales debe abandonarse y se debe reconocer que el respeto de su *domestic jurisdiction* es un valor instrumental que no puede impedir a la comunidad internacional intervenir, incluso por la fuerza, para impedir o para detener atrocidades como, por ejemplo, el genocidio ruandés. En este caso, la omisión de ayuda por parte de la comunidad internacional constituyó un comportamiento mucho más censurable que una intervención militar no respetuosa de las normas escritas del derecho internacional vigente.

⁴³ Según Simma, “In the contemporary international law, as codified in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties (articles 53 and 64), the prohibition enunciated in article 2(4) of the Charter is part of *jus cogens*, i.e. it is accepted and recognized by the international community of states as whole as a norm from which no derogation is permitted”.

2. Un segundo grupo de autores —entre los cuales encontramos a Michael Glennon (1999), Antonio Cassese (1999, 23-5), Simma (1999, 1-6) y Chinkin (1999, 841-47)— destaca la necesidad de actualizar el derecho internacional introduciendo nuevas normas que permitan y regulen la intervención armada por razones humanitarias. En este sentido se han expresado de manera similar Kofi Annan y los 16 miembros del High Level Panel por él convocado en diciembre de 2004. Según el Secretario General de la época y sus asesores era necesario que el uso de la fuerza autorizable por el Consejo de Seguridad, proporcionado por el Capítulo VII de la Carta, incluyera también la llamada “responsabilidad colectiva internacional de proteger” (*the collective international responsibility to protect*)⁴⁴. Con este fin se planteaba la necesidad de proporcionar una nueva modalidad de intervención del Consejo de Seguridad: la intervención armada contra un Estado responsable de graves violaciones de los derechos fundamentales de sus ciudadanos, aunque no estuvieran comprometidas la paz y el orden internacional. Este mismo argumento había ya tenido avances por parte de la International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), creada por iniciativa del gobierno de Canadá, en su relación *The Responsibility to Protect*

publicada en diciembre de 2001 y puesta a disposición de las Naciones Unidas. Por último, había intervenido la Resolución 1674 del 28 de abril de 2006 del Consejo de Seguridad que, en los artículos 4 y 26, confirmaba la doctrina de la *Responsibility to Protect* y proporcionaba la posibilidad de que el Consejo de Seguridad, en presencia de una grave violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, declarara que se trataba de una amenaza a la paz y a la seguridad internacional y adoptara las medidas adecuadas⁴⁵. Por su lado, Antonio Cassese propuso una actualización del derecho internacional que disciplinara con normas generales la intervención humanitaria armada en ausencia de una autorización del Consejo de Seguridad. Cassese reconoció que la OTAN cometió una grave violación a la Carta de las Naciones Unidas atacando a la RFY pero, no obstante, argumentó que el uso de la fuerza en aquel caso había sido legítimo, porque los acontecimientos de la guerra de Kosovo habían constituido la prueba de que se estaba creando “una nueva legitimación del derecho internacional del uso de la fuerza” (Cassese, 1999, 28). No era realista esperar que en un futuro el principio westfaliano del carácter inviolable de la soberanía de los Estados fuera respetado por las grandes potencias. La tarea del jurista no era oponerse a la tendencia

⁴⁴ Véase el informe *A More Secure World: Our Shared Responsibility*.

⁴⁵ United Nations Security Council, Resolution 1674, 28/4/2006, S/RES/1674(2006); para una crítica del documento y de toda la doctrina de *responsibility to protect*, véase J. E. Álvarez (2007).

- “humanitaria”, sino precisar las condiciones para que esas tendencias dieran lugar a un régimen jurídico internacional que estableciera una nueva hipótesis del uso legítimo de la fuerza sin tener en cuenta el Consejo de Seguridad (Cassese, s. f., 34-8).
3. Finalmente, otros autores, en particular Jane Stromseth (Stromseth, 2003, 232-72), han sostenido la inutilidad e incluso el erróneo intento de codificar un nuevo derecho internacional humanitario que, bajo ciertas condiciones, justifique el uso de la fuerza en presencia de “catástrofes humanitarias”. Esta fue, en su opinión, la situación en Kosovo en 1999, que hizo necesaria la intervención militar de la OTAN, ejemplarmente respetuosa del derecho de guerra (p. 249). Por el contrario, era necesaria una interpretación flexible y evolutiva de las normas del ordenamiento internacional que favoreciera la formación de una nueva norma consuetudinaria que superara el dogma de la soberanía estatal. No se trataba de escribir nuevas normas de derecho internacional y de exigir su estricta interpretación y aplicación, como había propuesto Cassese. Es más, el carácter incierto del estatuto jurídico de la intervención humanitaria debía ser mantenido, ya que la incertidumbre normativa era el terreno más fértil para el surgimiento progresivo, caso tras caso, de un consenso de la comunidad internacional sobre el uso humanitario de la fuerza.

Otros autores han criticado el así llamado “militarismo humanitario” que merecería, en las tres

versiones arriba presentadas, ser contrastado en el plano teórico y político (Simma, 1999; Luban, 2002, 79-115; Miller, 2003; Byers y Chesterman, 2003, 177-203). No se trataría de oponerse a la ética internacional apoyada por partidarios de la intervención humanitaria armada. Se trata más bien de reivindicar en términos políticos y jurídicos el respeto y la aplicación de las normas y de los principios del derecho internacional vigente, en particular las normas de la Carta de las Naciones Unidas y los Tratados en defensa de la paz, del ordenamiento internacional y de la tutela de los derechos humanos. El militarismo humanitario, que trata de introducir en el cuerpo del derecho internacional vigente nuevas motivaciones que legitimen el uso unilateral y asimétrico de la fuerza militar, en realidad sería desplegado en favor de los intereses de las grandes potencias, en particular de las occidentales. La multiplicación de las razones que se pretende legitimen en el plano jurídico y ético el uso de la violencia solo puede producir un mayor debilitamiento de la capacidad normativa y de la regulación del derecho internacional, que ya es muy limitada. La consecuencia final sería que los mecanismos institucionales y normativos del control del uso de la fuerza internacional se desvanecerían y que todo el sistema de las Naciones Unidas se reduciría a funciones de adaptación de la legitimidad del *statu quo* impuesto por algunos Estados con el uso, o la amenaza del uso, de su extra poder militar. Nosotros también creemos con convicción que las propuestas “humanitarias” de una abierta violación del derecho internacional en nombre de superiores principios éticos, así como la hipótesis de una “actualización” militarista del derecho

internacional codificado o consuetudinario, erosionarían en igual medida la perspectiva de las relaciones internacionales pacíficas.

La ideología occidental de la *humanitarian intervention*, con su pretensión de difundir los valores occidentales en todo el mundo como los valores que sustentan la doctrina de los derechos humanos y la democracia coincide realmente con una estrategia general de promoción de “intereses vitales” de los Estados o alianzas de Estados “humanitarios” presentados como intereses de la comunidad internacional que deberían, por tanto, prevalecer sobre el particularismo de la soberanía nacional. El proceso regresivo que va desde la búsqueda de seguridad multilateral y colectiva hacia la práctica de guerras unilaterales y asimétricas implica una tendencia a volver a la “anarquía” precedente a la fundación de las instituciones internacionales del siglo pasado, como la Sociedad de las Naciones y las Naciones Unidas. En un contexto anárquico, la siempre más generalizada reclamación de legitimidad del uso de la fuerza por parte de las grandes potencias procede paralelamente a la difusión del llamado *global terrorism*. Sin embargo, liberar el mundo del flagelo del terrorismo no debería ser más que el principal objetivo de un derecho y de instituciones internacionales fieles a su tarea primaria: reducir los efectos sanguinarios y devastadores de las nuevas guerras.

La guerra de la OTAN en Kosovo mostró al mundo entero la absoluta supremacía tecnológica, informática y militar de las armas occidentales. Y probó la voluntad de Estados Unidos de usar la propia supremacía militar sin tener en cuenta el derecho internacional, atribuyéndose un absoluto *jus ad bellum* que

encontró su máxima expresión años más tarde, con George Bush Jr., en la guerra de agresión contra Irak y en la invasión de Afganistán a principios de este milenio. El terrorismo, en especial el islámico, puede ser interpretado como la respuesta anárquica y nihilista al nihilismo de aquellos que pretenden dominar el mundo gracias al uso sistemático de la fuerza en defensa de la democracia y de los derechos humanos. El fundamentalismo terrorista podría ser la respuesta al fundamentalismo de un poder que tiende a asumir características hegemónicas y despóticas a nivel mundial.

Igualmente, no cabe duda de que hoy es necesaria una tutela internacional —y no solo nacional— de los derechos subjetivos, en cuanto es ilusorio pensar que sea posible construir una especie de Estado de derecho cosmopolita que trascienda las estructuras de los Estados nacionales, a la Bobbio, por ejemplo (Bobbio, 1990, 115). Si los objetivos del derecho internacional son la seguridad y la paz, entonces el problema es hacer compatibles las intervenciones transnacionales para la tutela de los derechos humanos individuales con la identidad y la dignidad de los pueblos y con la integridad de las estructuras jurídico-políticas que estos hayan adoptado libremente. Es fundamental reconocer que el uso de la fuerza militar por parte de las grandes potencias no puede borrar las profundas razones que en todo el mundo —pensar solo en Palestina, Irak, Chechenia— son la base de las explosiones de guerras civiles, de conflictos étnicos despiadados, de limpieza étnica y genocidios. Las guerras civiles tienen razones profundas que no pueden ser suprimidas militarmente y que en su lugar se deben tratar de frenar, dejando a las partes involucradas el

rol de protagonistas centrales tanto de la guerra como del proceso de paz. La intervención militar –inevitablemente tardía– no solo no resuelve, sino que normalmente agrava las situaciones conflictivas, agregando atrocidades a atrocidades, sufrimientos a sufrimientos, como mostraron, además de Kosovo, los casos de Somalia, Afganistán y, dramáticamente, Irak. Si es así, debe ser rechazada la ambición de potencias individuales o de alianzas militares como la OTAN de establecerse como guardianes de la universalidad de los derechos humanos y de las instituciones democráticas. El respeto de los derechos y la subordinación del poder a las reglas democráticas son bienes delicadísimos que solo el desarrollo civil, la conquista de un nivel mínimo de bienestar económico y, sobre todo, el compromiso cultural y la lucha política pueden localmente producir, según los tiempos y los modos de culturas que comúnmente están muy lejos de la tradición occidental del Estado de derecho y de la teoría de los derechos humanos. Todo lo demás, incluida la retórica de la *responsibility to protect*, corre el riesgo de ser imperialismo cultural y, en los casos más graves, imperialismo *tout court*.

Pero hay otro aspecto, aún más de fondo, que convierte insostenible, en todo caso, la idea misma de una “guerra ética”. “Guerra ética” es una expresión que evoca la vieja categoría de la “guerra justa” que durante siglos, hasta la Carta de la ONU y la prohibición de la guerra en ella contenida, ha representado el único parámetro respecto al cual tenía un sentido la valoración de la conflagración. La idea de la guerra justa,

por otro lado, siempre fue concebida, por el pensamiento iusnaturalista, no tanto (o no solo) para justificar las guerras justas, sino, más bien, para limitar o deslegitimar las guerras injustas: es decir, para poner frenos y límites iusnaturalistas, en el plano de la justicia y de la moral, al derecho natural de guerra, de otro modo absoluto.

Pues bien, todas estas justificaciones se han vuelto insostenibles durante el siglo xx en el plano ético-político de la justicia, aun antes que en el jurídico de la legalidad. Mejor dicho: han sido excluidas en el plano del derecho, con la prohibición de la guerra en la Carta de la ONU, precisamente porque se han demostrado no aceptables, en ningún caso, en el plano de la justicia. Esto porque el fenómeno de la “guerra” contemporánea, debido a los potentísimos medios destructivos creados por la tecnología militar, ha cambiado su naturaleza frente a la de las guerras tradicionales, con respecto a las cuales había sido concebida la idea de la guerra “justa”.

La guerra contemporánea es una cosa totalmente distinta: no solo la atómica sino también la convencional que se desarrolla con misiles y bombardeos sobre las ciudades y que, por su naturaleza, es un instrumento de destrucción desmesurada e incontrolable que afecta sobre todo a las poblaciones civiles. Una prueba es el crecimiento exponencial de los porcentajes de víctimas civiles en las guerras de este siglo: desde el 20% en la Primera Guerra Mundial, al 50% en la Segunda, hasta el 80% en los conflictos sucesivos⁴⁶.

⁴⁶ Es significativo el crecimiento exponencial, desde la Primera Guerra Mundial hasta hoy, de las víctimas civiles:

Sin embargo, la prohibición de la guerra ha transformado sobre todo la naturaleza de las relaciones internacionales, convirtiéndolas de sistema pactado de relaciones bilaterales entre Estados en un auténtico ordenamiento jurídico supranacional, precisamente porque todos los Estados que lo han suscrito —como un *pactum subiectionis* y no simplemente *associationis*— se han vinculado a ello. El rechazo a la guerra es, por así decirlo, la norma constitutiva de todo orden jurídico tanto interno como internacional, que limita la soberanía ilimitada de los Estados, que tenía su principal atributo en el derecho de guerra. Por eso la idea de la guerra justa y, aún más, de la guerra ética, excluida por el nuevo derecho internacional nacido con la Carta de la ONU, puede ser hoy exhumada solo al precio de una regresión a las formas prejurídicas de las viejas relaciones entre Estados basadas en la ley del más fuerte.

Ciertamente, el uso regulado de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad requeriría, para su eficacia, la actuación concreta del capítulo VII de la Carta de la ONU: es decir, la institución efectiva, sino del monopolio de la fuerza encomendado a las Naciones Unidas, al menos de fuerzas armadas y policiales estables de la ONU y del relativo Comité de Estado Mayor, así como es previsto en el artículo 45. Está claro que sin una adecuada fuerza internacional de policía las intervenciones armadas de la ONU correrían siempre el riesgo del fracaso, como ocurrió en la catástrofe bosnia. Pero los últimos

que tienen derecho a quejarse de la impotencia o ineficacia de la ONU por carencia de medios y estructuras son precisamente las grandes potencias, encabezadas por la superpotencia estadounidense, que se han propuesto, en varios de los casos concretos analizados, como expresión de la entera “comunidad internacional”.

PERSPECTIVAS FUTURAS: ¿HACIA UNA NUEVA COSTUMBRE INTERNACIONAL?

Con base en todo lo expuesto, por tanto, la crisis de Kosovo llevó a la atención de la comunidad internacional el problema relativo a cuáles medidas adoptar con el fin de remediar las graves y masivas violaciones de los derechos del hombre, en el caso en que el Consejo de Seguridad no esté en condición de realizar sus funciones, problema que ya se había propuesto durante la Guerra Fría. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría en ese periodo, durante el cual el respeto y la tutela de los derechos humanos eran considerados una materia que tenía cabida en los asuntos internos de un Estado, ahora los derechos humanos son percibidos por los Estados como un elemento necesario para asegurar el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional. Masivas violaciones de las libertades fundamentales y de los derechos del hombre constituyen, de hecho, un elemento desestabilizador del orden internacional y necesitan una reacción por parte de la comunidad internacional. De acuerdo con

“El ochenta por ciento de los caídos en la Primera Guerra Mundial fueron hombres en uniforme, en la Segunda Guerra Mundial el porcentaje descendió al cincuenta por ciento, y en las guerras sucesivas al veinte por ciento. De treinta millones de muertos en el curso de conflictos ocurridos después de 1945, el ochenta por ciento han sido, por tanto, civiles, sobre todo mujeres y niños”. Cfr. Pinelli (1999, 78).

la práctica desarrollada en los años noventa y confirmada muy recientemente por el caso de Libia, tal reacción debería ser implementada a través del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas.

Sin embargo, el caso de Kosovo mostró que, si existe un desacuerdo paralizante entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, este sistema se puede también no activar. Por ende, se enfrenta el problema de cómo actuar en el caso en que ocurra dicha situación. Sería de hecho inaceptable, por una parte, que la comunidad internacional asistiera, sin reaccionar, a las graves violaciones de los derechos humanos que se perpetraran al interior de un Estado. Sería igualmente inaceptable, por otra parte, el uso de acciones armadas individuales o unilateralmente adoptadas por un grupo de Estados o una organización internacional sin la autorización del Consejo de Seguridad, ya que podrían ocultar la búsqueda de intereses egoístas detrás del pretexto de la ayuda huma-

nitaria (Krisch, 1999, 93)⁴⁷. La consecuencia más grave de esta última eventualidad es representada por el hecho de que el uso unilateral de la fuerza para fines humanitarios podría minar los fundamentos del sistema de las Naciones Unidas y, paradójicamente, el fin principal perseguido, es decir, el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, con el retorno a una situación similar a la anterior a la firma de la Carta de las Naciones Unidas, cuando el uso de la fuerza constituía el medio típico para resolver los conflictos jurídicos y políticos entre los Estados (Scovazzi, 2000, 202; Spinedi, 1998, 31; Krisch, 1999, 94)⁴⁸.

Es consciente de estos peligros la doctrina vigente que, para juzgar ilícita la acción de la OTAN en Kosovo, exige una revisión del sistema de votación en el Consejo de Seguridad con el fin de superar el bloqueo derivado del derecho de veto y evitar así un posible uso unilateral de la fuerza⁴⁹.

⁴⁷ Krisch señala que el peligro de la búsqueda de intereses egoístas no se presenta en el caso de acciones decididas por organizaciones internacionales contra otro Estado, y se produce cuando la acción se lleva a cabo contra un tercer Estado, debido a que no comparten los mismos valores e intereses de la organización internacional. Duursma, por el contrario, señala que la OTAN, defendiendo la legalidad del uso de la fuerza con el fin de cumplir las exigencias de un pueblo no dotado de un derecho de autodeterminación, creó un peligroso precedente (1999, 292). Weckel promueve el temor de que la OTAN pueda, en el futuro, reclamar un rol autónomo en la protección de los derechos humanos y evidencia, por el contrario, la necesidad de que dicho asunto sea competencia únicamente de las Naciones Unidas (2000, 28). Sobre el peligro inherente al uso de la fuerza para fines egoístas, en el caso del surgimiento de una norma que legitime el uso de contramedidas armadas, se expresó también Cassese (1999, 29).

⁴⁸ Krisch señala que si se determina que hay una amenaza a la paz y a la seguridad internacional esto permite, efectivamente, a los Estados recurrir a la fuerza, decidida unilateralmente en caso de bloqueo del Consejo de Seguridad. Los Estados miembros del Consejo podrían mostrarse más prudentes en la evaluación de dicha amenaza por el temor de acciones armadas llevadas a cabo fuera del sistema de seguridad colectiva. Esto implicaría un paso atrás en la consecución de la paz internacional.

⁴⁹ Valticos propone un nuevo sistema de voto calificado que tenga en cuenta la importancia de los Estados determinada con base en una pluralidad de factores que permita superar el bloqueo del Consejo de Seguridad, hasta el final del derecho de veto (2000, 14). Bothe evidencia, por el contrario, la importancia del derecho de veto en el Consejo de

Sin embargo, se debe señalar que el efectivo impacto que produjo en el derecho internacional la acción militar de la OTAN en Kosovo debe ser evaluado en perspectiva respecto a la práctica futura de los Estados. En este sentido, un elemento que podría atenuar los temores expresados por la doctrina es representado por la actitud adoptada por los Estados en el caso de la crisis en Timor Oriental y en Libia, en que la OTAN de nuevo actuó, pero únicamente después de la formal autorización del CdS.

Los Estados adquirieron también la conciencia de que el cumplimiento de los derechos del hombre es un factor necesario para el mantenimiento de la paz, y que el concepto de soberanía y de integridad territorial no pueden constituir un obstáculo para la tutela de los derechos humanos. En ese sentido se expresó, por

ejemplo, el delegado de los Países Bajos que, en el debate celebrado en el Consejo de Seguridad el 10 de junio de 1999, señaló la necesidad de un equilibrio entre soberanía nacional y derechos humanos y libertades fundamentales⁵⁰. Alentadoras fueron también algunas declaraciones del representante de Canadá, que pidió una reformulación de las nociones de soberanía estatal y de seguridad internacional, y del primer ministro francés, quien enfatizó en la necesidad de que las acciones, cumplidas en vías excepcionales para remediar las graves situaciones de emergencia humanitaria, sean reconducidas en el seno de las Naciones Unidas. Añadió, además, que frente a la tentación de las intervenciones unilaterales es necesario actuar con base en las reglas aceptadas por todos los miembros de la comunidad internacional⁵¹.

Seguridad y considera no realista la idea de reformar el sistema de voto. Él sugiere la posibilidad de legitimar de manera más incisiva el rol de otras organizaciones internacionales como la OSCE, atribuyendo por otro lado al Consejo un poder de control (1999, 3). Asimismo, Sorel (2000, 57), Franck (1999, 860) y Henkin (1999, 828) enfatizan la necesidad de modificar el sistema de voto. Se pueden señalar también otras posiciones doctrinales. Charney propone una serie de condiciones que deberían ser satisfechas en el caso en el cual, efectivamente, surgiera una norma que autorice el uso de la fuerza unilateralmente para fines humanitarios; él señala, no obstante, que en el caso de Kosovo no todas las condiciones enumeradas fueron satisfechas (1999, 838). Por último, Reisman afirma que el Consejo de Seguridad es el órgano que tiene la responsabilidad principal para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional. No obstante, si no fuera posible esta labor a través del sistema de seguridad colectiva, se deben tomar medidas unilaterales con el fin de remediar las graves violaciones de los derechos humanos (1999, 862).

⁵⁰ En particular, el delegado de los Países Bajos declaró: "The Charter is much more specific on respect for sovereignty than on respect for human rights but since the day it was drafted, the world has witnessed a gradual shift in that balance, making respect for human rights more mandatory and respect for sovereignty less absolute. Today, it is a generally accepted rule of international law that no sovereign State has the right to terrorize its own citizens. One day, when the Kosovo crisis is a thing of the past, I hope the Council will devote a debate to the balance between respect for national sovereignty and territorial integrity, on the one hand, and respect for human rights and fundamental freedoms, on the other, as well as the shift he mentioned. That will not be a pro-Western or anti-third world debate. Times have changed".

⁵¹ El delegado de Canadá observó que: "Humanitarian and human rights concerns are not just internal matters; they must be given new weight in the Council's definition of security, and in its calculus as to when and how to engage. The tensions in the Charter between State sovereignty and the promotion of international peace and security must be more readily reconciled when internal conflicts became internationalised. Today's agreement is an important step

Estas declaraciones, que siguieron a la intervención en Kosovo, fueron en su momento importantes porque señalaron la voluntad de resolver el problema concerniente a la tutela de los derechos humanos en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas y no por fuera de él.

En este sentido se expresó además el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan que, en un debate celebrado en la Asamblea General el 20 de septiembre de 1999, afirmó que el conflicto en Kosovo llamó la atención sobre el problema de las consecuencias de acciones armadas llevadas a cabo en ausencia de un consenso general de la comunidad internacional. El Secretario General afirmó entonces que, en el caso en que las intervenciones impliquen necesariamente el uso de la fuerza, el Consejo de Seguridad debería estar en condición de actuar y que esto es posible solo si los Estados miembros de las Naciones

Unidas encuentran un terreno común para respetar los principios de la Carta⁵².

La intervención en la República Federal de Yugoslavia ha marcado indudablemente un punto de ruptura del ordenamiento jurídico internacional. La cuestión dirimente es: ¿se trató solamente de una violación del derecho internacional o bien de un primer paso hacia la formación de una nueva tradición?

Sobre este punto hay diferentes autores –Cassese *in primis*– los cuales, aunque estén de acuerdo acerca de la contrariedad al derecho internacional de la intervención en la RFY, han delineado la posible formación de una nueva tradición con base en la cual la intervención sería posible, en ausencia de una autorización del CdS, cuando las graves violaciones de los derechos humanos la requirieran y se den algunas condiciones imprescindibles⁵³.

towards a broader definition of security by the international community". El primer ministro francés se expresó en estos términos: "There have been circumstances when an urgent humanitarian situation dictated immediate action, but such an approach must remain an exception. The Organization must take care –as in the case of Kosovo– to reinsert such action within the context of the Charter. The United Nation mission is not limited to the settlement of conflicts between States. With the growth of human aspirations for freedom and responsibility, its mission extends to the protection of human dignity within each State and when necessary –as Charter permits– against States. Finally, faced with the temptation of unilateralism, it is more necessary than ever to base action upon multilateral rules respected by all".

⁵² La declaración está disponible en la página web: <http://www.un.org>.

⁵³ Para todos véase Cassese (1999), donde el autor dicta una serie de condiciones que harían posible una intervención humanitaria que implique el uso de la fuerza. En particular las condiciones son: "(i) gross and egregious breaches of human rights involving loss of life of hundreds or thousands of innocent people, and amounting to crimes against humanity, are carried out on the territory of a sovereign state, either by the central governmental authorities or with their connivance and support, or because the total collapse of such authorities cannot impede those atrocities;

(ii) if the crimes against humanity result from anarchy in a sovereign state, proof is necessary that the central authorities are utterly unable to put an end to those crimes, while at the same time refusing to call upon or to allow other states or international organizations to enter the territory to assist in terminating the crimes. If, on the contrary, such crimes are the work of the central authorities, it must be shown that those authorities have consistently withheld their cooperation from the United Nations or other international organizations, or have systematically refused to comply with appeals, recommendations or decisions of such organizations;

Esta posición se basa en el hecho de que tanto antes como después de la Carta de San Francisco se registraron diferentes intervenciones unilaterales o de organizaciones internacionales, a menudo desvinculadas de la autorización requerida por el artículo 53 de la Carta de la ONU (Franck y Rodley, 1973, 273). A nuestro modo de ver, que exista ya y sea cristalizada una norma consuetudinaria del derecho internacional que proporcione, en el caso de graves violaciones de los derechos humanos, la posibilidad para uno o más Estados o una OI de intervenir legítimamente con la fuerza sin la expresa autorización del CdS, es de excluir. Se trata, por eso, de profundizar sobre el hipotético proceso de formación de una costumbre en la materia.

Una tesis de este tipo no parece compartible. En primer lugar, porque los dos elementos

constitutivos de la costumbre, es decir, *diuturnitas* y *opinio juris ac necessitatis*, no parecen firmemente sentados en este caso. En cuanto al primero, la repetición constante de una determinada conducta, si es verdad que desde el inicio de los años noventa hubo una serie de intervenciones por razones de humanidad, el número se reduce considerablemente si consideramos solo las intervenciones llevadas a cabo por fuera del capítulo VII de la Carta ONU, y sobre todo si consideramos las diferentes situaciones en varios rincones del planeta, donde las graves y reiteradas violaciones de los derechos humanos habrían, según esa lógica, justificado siempre intervenciones “de humanidad”⁵⁴.

Con respecto a la nombrada *opinio juris*, o sea la convicción, por parte de los Estados, de la necesidad de aquel determinado com-

(iii) the Security Council is unable to take any coercive action to stop the massacres because of disagreement among the Permanent Members or because one or more of them exercises its veto power. Consequently, the Security Council either refrains from any action or only confines itself to deploring or condemning the massacres, plus possibly terming the situation a threat to the peace;

(iv) all peaceful avenues which may be explored consistent with the urgency of the situation to achieve a solution based on negotiation, discussion and any other means short of force have been exhausted, notwithstanding which, no solution can be agreed upon by the parties to the conflict;

(v) a group of states (not a single hegemonic Power, however strong its military, political and economic authority, nor such a Power with the support of a client state or an ally) decides to try to halt the atrocities, with the support or at least the non-opposition of the majority of Member States of the UN;

(vi) armed force is exclusively used for the limited purpose of stopping the atrocities and restoring respect for human rights, not for any goal going beyond this limited purpose. Consequently, the use of force must be discontinued as soon as this purpose is attained. Moreover, it is axiomatic that use of force should be commensurate with and proportionate to the human rights exigencies on the ground. The more urgent the situation of killings and atrocities, the more intensive and immediate may be the military response thereto. Conversely, military action would not be warranted in the case of a crisis which is slowly unfolding and which still presents avenues for diplomatic resolution aside from armed confrontation”. Véase también Zanghi (1998, 57-62).

⁵⁴ Por ejemplo el caso de Timor Oriental, donde la intervención se hizo solo cuando la emergencia humanitaria se agotó y, no obstante, se llevó a cabo con el consenso del Estado Indonesio. Sobre Timor Oriental y las Naciones Unidas véase exhaustivamente Sorel (2000, 37-59); pensar además en el enorme genocidio ocurrido en Ruanda sin ningún tipo de intervención efectiva de la comunidad internacional.

portamiento, también aquí las perplejidades son evidentes.

Por una parte, hay un gran número de Estados que se han declarado expresamente contrarios a la instauración de una praxis de este tipo⁵⁵. Se trata sobre todo de Estados en vía de desarrollo, del sur del mundo que, no sin razón, vislumbran el riesgo de un uso instrumental, en óptica neocolonial, de argumentos humanitarios.

Por otra parte, los mismos Estados defensores de varias intervenciones como aquella en Kosovo raramente han evidenciado la necesidad de codificar una verdadera y propia norma de derecho internacional general que proporcione la intervención humanitaria, prefiriendo, evidentemente, utilizar este instrumento no en nombre de principios universales de tutela de los derechos humanos, sino simplemente en relación con intereses económicos, geopolíticos o de imagen. Se recuerda que al tiempo de la guerra en Kosovo exponentes del gobierno estadounidense evidenciaron la excepcionalidad de la situación de los derechos humanos en aquella región y, por tanto, la necesidad de proceder a la evaluación, caso por caso, de intervenir en un Estado o no, sin codificar una nueva norma.

En todo caso, más allá de los intereses particulares, esta posición parece estar acorde con la visión de Simma, cuando sostiene que el ejemplo de Kosovo no debe llevar a una exención humanitaria de la prohibición del uso de la fuerza, porque los casos difíciles

o excepcionales “hacen un derecho dañino” (Simma, 1999)⁵⁶.

De lo anteriormente expuesto falta analizar el rol que la intervención humanitaria puede tener en el marco del sistema de seguridad colectiva proporcionado por la Carta de la ONU. Aquí la tendencia natural parece ser aquella iniciada con algunas intervenciones ocurridas en los últimos veinte años, sobre todo aquella en la ex Yugoslavia, y mucho más recientemente en Libia, sobre todo en relación con la ampliación de la noción de amenaza a la paz. No hay duda de que ahora ya se puede considerar superada la visión de la amenaza a la paz vinculada solo a actos de agresión de un Estado contra otro.

Por tanto, parece conveniente que la ONU pueda finalmente desarrollar, en varias formas, su papel de protección de los derechos humanos, incluso en el plano de la estabilidad del orden internacional. Esta es la nueva tradición que se va fortaleciendo, pese a entrañar todos los elementos constitutivos de la costumbre internacional.

Si, por un lado, es verdad que la violación de los derechos humanos por parte de un Estado en su interior no es expresamente individualizada como una razón que justifica una excepción a la prohibición del uso de la fuerza, es también verdad, por otro lado, que existe hoy una mayor conciencia internacional sobre el hecho de que masivas y graves violaciones de los derechos humanos pueden constituir serias amenazas a la paz y a la seguridad internacional

⁵⁵ Se trata en particular del Grupo de los 77, hoy compuesto en realidad por más de 130 Estados, en www.g77.org.

⁵⁶ Aquí el autor subraya también que una línea roja divide la intervención en Kosovo de la legalidad internacional.

y, por tanto, justificar una autorización al uso de la fuerza en conformidad con el artículo 42 de la Carta de la ONU.

No parece conveniente un automatismo jurídico que instaure una obligación del sistema según el artículo 2.4 de la Carta, o sea que amplíe la gama de las excepciones a la prohibición del uso de la fuerza.

Hay quien cree, también gracias a la interpretación del preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas⁵⁷, que se puede admitir una interpretación no restrictiva del artículo 2.4⁵⁸ según la cual, siendo los derechos humanos y su respeto una prioridad para asegurar la paz y la seguridad internacional, en el caso de sus graves violaciones las razones de la intervención superarían aquellas de la prohibición del uso de la fuerza en conformidad con el artículo 2.4.

Sin embargo, no es aceptable que el uso de la fuerza armada represente el instrumento principal para tutelar los derechos humanos y poner fin a las graves y masivas violaciones perpetradas en todo el planeta. Las únicas intervenciones en teoría realmente deseables serían aquellas estrechamente necesarias y útiles para permitir la actividad de las organizaciones humanitarias, y no aquellas que conlleven mayores problemas humanitarios y violaciones igualmente graves de los derechos humanos⁵⁹.

Antes de concluir se esbozarán algunas breves reflexiones acerca del rol de las orga-

nizaciones regionales en este campo o de la “regionalización” de la seguridad y los derechos humanos por así llamar el fenómeno. No cabe duda de que la OTAN es el principal actor de la comunidad internacional en términos de capacidad de intervención militar, como quedó definitivamente cristalizado en la intervención en Libia en 2011. Además, la adopción del “Nuevo concepto estratégico”⁶⁰, elaborado en 1999 con motivo de los cincuenta años de la organización, señaló un cambio profundo en el rol de la OTAN en época de posguerra fría declarando la conversión de un rol de defensa colectiva de las agresiones externas en un rol activo de intervención “cuando estén en juego intereses y valores apoyados por la organización”. La intervención en Kosovo constituyó el primer y contundente ejemplo de la nueva tendencia de la organización atlántica, pese a la ilegitimidad formal por haber actuado por fuera de la Carta de Naciones Unidas.

En el nuevo concepto estratégico no se habla mucho de derechos humanos o de catástrofes humanitarias, pero se evocan “valores e intereses comunes”, como elementos que pueden determinar la intervención de la OTAN. Esencialmente se trataría de un derecho de intervención relacionado con intereses específicos de los miembros de la organización y, por esto, esencialmente de los países occidentales ricos, lo que es bien diferente a un derecho

⁵⁷ En el preámbulo de la Carta de la ONU se afirma, de hecho, que “We the people of the United Nations, determined [...] to censure, by the acceptance of principles and the institution of methods, that armed force shall not be used, save in the common interest”.

⁵⁸ Véase por ejemplo Verwey (1985, 378).

⁵⁹ Pensar también en los oscuros eventos relacionados con la intervención en Somalia.

⁶⁰ Véase “Nuovo concetto strategico dell’Alleanza Atlantica”, en www.studiperlapace.it

de intervención destinado a evitar o remediar graves violaciones de los derechos humanos⁶¹.

En este sentido es de señalar, por el contrario, la disposición muy innovadora, por no decir revolucionaria, contenida en la Carta de la Unión Africana (UA)⁶², que en el artículo 4, dedicado a los principios, proporciona un verdadero y formal derecho de intervención de la Unión, no de los Estados individuales⁶³.

Se trata de una disposición, en retrospectiva, en contraste con la Carta de las Naciones Unidas que, con el artículo 53, prevé la necesaria autorización del Consejo de Seguridad para cada intervención implementada por organizaciones regionales.

De todas maneras, en la Carta de la Unión Africana se habla de crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y genocidio, no de intereses particulares de un Estado o de un grupo de Estados. Sin embargo, difícilmente este innovador marco normativo será implementado en el futuro inmediato, considerada la crónica carencia de hombres y medios que caracterizan las organizaciones de aquella parte del mundo. De hecho, en Libia las operaciones militares fueron de nuevo asignadas a la OTAN y no a la UA, así como durante la represión de los movimientos para la libertad en Túnez el rol de la UA fue prácticamente olvidado, siendo

mucho más importante la ayuda humanitaria proporcionada por países europeos. En fin, se puede considerar un asunto firme, hoy en día, la regla según la cual cada intervención armada organizada y actuada por un grupo de Estados o por una organización regional contra otro Estado, aunque sea para remediar una situación de graves violaciones de los derechos humanos, es una violación del derecho internacional y en particular del sistema de seguridad colectiva previsto en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, si se realiza sin autorización del Consejo de Seguridad.

De los análisis realizados en los apartados anteriores surgió que la comunidad internacional está prestando siempre mayor atención a la tutela de los derechos del hombre.

La práctica reciente de los Estados y del Consejo de Seguridad ha seguido confirmando la propuesta, en 1991, del Secretario General de las Naciones Unidas Pérez de Cuéllar que, en un informe a la Asamblea General, afirmó que el concepto de soberanía no puede ser una barrera protectora contra las masivas violaciones de los derechos del hombre y que la comunidad internacional no puede asistir, sin reaccionar, a campañas de exterminio o éxodo forzado de poblaciones enteras⁶⁴.

⁶¹ Sobre este aspecto véanse las críticas de Simma (1999).

⁶² La organización continental africana tiene como objetivo asumir progresivamente un rol similar al de la UE para Europa.

⁶³ El texto del artículo 4, letra h), proporciona entre los principios rectores de la acción de la UA: "the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity".

⁶⁴ En cuanto al informe del Secretario General de las Naciones Unidas véase la referencia contenida en la introducción de este trabajo.

De hecho, el respeto y la tutela de los derechos del hombre ya no son considerados, en el derecho internacional vigente, una materia propia de los asuntos internos de un Estado, sino que constituyen un interés de toda la comunidad internacional. Dicho interés se manifiesta a través de diferentes reacciones que la comunidad internacional puede tener si, al interior de un Estado, no se garantiza la protección de los derechos humanos.

El derecho-deber a la asistencia humanitaria, deducido de los Convenios de Ginebra de 1949 y, sobre todo, de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 43/131 de 1988, 45/100 de 1990 y 46/182 de 1991, constituyen uno de los aspectos—ciertamente el menos incisivo— de la atención que la comunidad internacional ha puesto en la tutela de los derechos humanos.

Puede ocurrir, de hecho, el caso en que, a causa de una catástrofe natural o tecnológica o de un conflicto armado, se dé una situación de grave emergencia humanitaria. A través del examen llevado a cabo en este estudio se ha argumentado que, en el caso en que se verifique tal hipótesis, la responsabilidad inicial y principal para el abastecimiento de ayudas a la población civil es atribuida al soberano territorial y, solo cuando este no esté en grado de cumplir con dicho deber o haga un llamamiento a la comunidad internacional, los otros Estados y las organizaciones internacionales, también no gubernamentales, podrán intervenir para suministrar la asistencia humanitaria necesaria.

En este caso, por tanto, la intervención humanitaria está sujeta a condiciones estrictas que consisten, en primer lugar, en el consentimiento necesario que debe ser prestado por

el soberano territorial al abastecimiento de la asistencia humanitaria y, en segundo lugar, en la imparcialidad con que deben llevarse a cabo las operaciones de ayuda y en su duración limitada en el tiempo. Solo el consentimiento por parte de la autoridad de gobierno es considerado el elemento que permite volver lícito, en el derecho internacional vigente, este tipo de intervención humanitaria no armada y evitar que constituya una violación de la prohibición de injerencia en los asuntos internos de un Estado.

El aspecto más importante de la mayor atención que la comunidad internacional ha puesto en la protección de los derechos humanos se manifiesta, sin embargo, en el caso en el cual, al interior de un Estado, se realicen graves y masivas violaciones de los derechos humanos. En tal hipótesis, el eventual uso de la fuerza armada por parte de los otros miembros de la comunidad internacional con el fin de remediar tales violaciones, sin el consentimiento y, en ocasiones, contra la autoridad de gobierno del Estado en cuyo territorio la intervención se realiza, plantea el problema de la legalidad de la acción armada en relación con la prohibición establecida en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas.

La evaluación de la legalidad, en el derecho, y de la legitimidad, en la filosofía del derecho internacional y en la ética, de la intervención humanitaria armada ha constituido el objeto principal del análisis llevado a cabo en el presente trabajo.

Del estudio de la doctrina y de la práctica de los Estados se encontró que, si hay incertidumbre en apoyar la existencia, en el periodo anterior a la entrada en vigor de la Carta de las

Naciones Unidas, de una norma consuetudinaria que autoriza las intervenciones humanitarias armadas, esta situación ha evolucionado, sin embargo, en el periodo sucesivo a la misma Carta. Con su entrada en vigor, de hecho, las dos únicas excepciones a la prohibición del uso de la fuerza están representadas por la legítima defensa y por el uso de medidas coercitivas adoptadas en el sistema de seguridad colectiva, mientras que la intervención humanitaria unilateral sigue constituyendo siempre una violación de la prohibición del uso de la fuerza⁶⁵.

En particular, algunos casos de intervención armada unilateral, llevados a cabo por los Estados durante el periodo de la Guerra Fría con la justificación de razones humanitarias, no pueden ser considerados como antecedentes para la creación de una norma consuetudinaria que derogue el principio de la prohibición del uso de la fuerza. En estos casos el propósito humanitario fue solo una de las motivaciones adoptadas por el Estado interviniendo, mientras que razones de orden político y económico condicionaron necesariamente la voluntad de esos Estados. Además, en casi todos los casos ocurridos durante la Guerra Fría las consecuencias de la acción militar fueron desproporcionadas con respecto al objetivo humanitario perseguido.

El final de la Guerra Fría, y una más efectiva adopción y más firme postura por parte del Consejo de Seguridad respecto al rol central que la Carta de las Naciones Unidas asignó a

dicho órgano por lo que se refiere al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, aclaró en parte la cuestión de la tutela de los derechos humanos en caso de violaciones masivas y sistemáticas. Los derechos humanos ya no eran considerados como una materia que cabía exclusivamente en la jurisdicción interna de un Estado, sino que podían ser objeto de observación y de actividad por parte de las Naciones Unidas.

En esta perspectiva se desarrolló la práctica del Consejo de Seguridad que, interviniendo en conflictos internos de un Estado y estableciendo la existencia de una amenaza a la paz y a la seguridad internacional, afrontó situaciones de grave emergencia humanitaria, ampliando progresivamente el papel atribuido a los cascos azules en la realización de las operaciones de mantenimiento de la paz y autorizando varias veces a los Estados miembros a tomar “todas las medidas necesarias”, incluyendo también el uso de la fuerza, si era formalmente autorizado, para alcanzar los objetivos humanitarios contenidos en las resoluciones adoptadas por el mismo Consejo.

Si la Resolución 688 de 1991, relativa a la protección de los kurdos iraquíes, innovó inicialmente de manera limitada la práctica del Consejo de Seguridad, puesto que la existencia de la amenaza a la paz se identificó solo parcialmente en las violaciones de los derechos del hombre, mientras que el elemento principal a la base de la misma resolución estuvo

⁶⁵ Hay que recordar que una parte minoritaria de la doctrina considera que la intervención armada humanitaria por sí es lícita en el derecho internacional y constituye, por tanto, una derogación de la prohibición general del uso de la fuerza.

representado por los flujos transfronterizos de los refugiados, las siguientes resoluciones –770 de 1992 y 794 de 1992–, relativas a la crisis yugoslava y somalí, señalaron una evolución fundamental de esta praxis. En los dos casos mencionados, de hecho, la amenaza a la paz fue identificada en la grave situación de emergencia causada por la falta de provisión de asistencia humanitaria y, en el caso somalí, también por la grave hambruna que azotó a la población civil. La práctica del Consejo fue después confirmada por la Resolución 929 de 1994, inherente a la crisis ruandés, aunque la intervención fue unánimemente considerada tardía. En este último caso, la amenaza a la paz se determinó teniendo en cuenta el genocidio perpetrado en ese Estado. Una limitada capacidad innovadora debe ser, por el contrario, reconocida a la Resolución 940 de 1994 sobre la situación en Haití. La amenaza a la paz se detectó, en este caso, sobre todo en relación con la necesidad de restablecer las instituciones democráticas en el país, derrocadas por la fuerza a causa de un golpe de Estado.

Pero, finalmente, las resoluciones 1970 y 1973 de 2011, relativas al caso de Libia, han constituido la confirmación casi definitiva de la actitud del CdS de actuar, a través de una intervención armada, si necesario, para remediar las masivas violaciones de los derechos humanos y los atentados a la vida misma de la población civil, sentando contundentemente, en nuestro concepto, las bases para el proceso de consolidación de una nueva costumbre internacional en sus dos elementos constitutivos.

A partir del análisis, por tanto, se ha podido inferir la voluntad del Consejo de Seguridad de intervenir en asuntos internos de un Estado

cuando se estuvieran violando gravemente los derechos humanos. Esta intervención se ha realizado no solo a través de la atribución a las fuerzas de paz de las Naciones Unidas de tareas humanitarias, sino también a través de la autorización formal otorgada a Estados miembros o a organizaciones internacionales del uso de la fuerza. El examen de las resoluciones del Consejo y de la posterior puesta en marcha de las operaciones de *peace-keeping* o *peace-building*, nos lleva a excluir la introducción de un derecho de injerencia humanitaria unilateral a favor de los miembros de la comunidad internacional.

El Consejo de Seguridad, de hecho, ha impuesto límites a la discrecionalidad de los Estados en la realización de las misiones humanitarias. Las operaciones se han tenido que llevar a cabo bajo el control de las Naciones Unidas y con una duración limitada en el tiempo. Los mismos Estados se mostraron también prudentes en el cumplimiento de las resoluciones, de acuerdo con la estricta consecución de los objetivos humanitarios fijados en ellas.

El recurso a la fuerza con el fin de remediar la situación de graves violaciones de los derechos humanos, aplicado en el ámbito del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, consolidado netamente durante los últimos veinte años, parece haber cumplido con los requisitos de necesidad y proporcionalidad, mucho más que las intervenciones armadas unilaterales.

Por ejemplo, las ofensivas aéreas de la OTAN contra la República Federal de Yugoslavia en 1999 cuestionaron fuertemente la legitimidad de las intervenciones humanitarias unilaterales.

A partir de este análisis se ha establecido que la intervención en el caso de Kosovo se realizó por fuera del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas y, por tanto, violó la prohibición del uso de la fuerza del artículo 2.4 de la Carta de la ONU y debe ser considerada ilícita en el plano del derecho internacional vigente.

Se ha discutido, en teoría, si la acción de la OTAN en Kosovo pudo ser considerada como precedente para el nacimiento de una nueva norma consuetudinaria que legitimara a los Estados individuales o a las organizaciones internacionales regionales a recurrir a la fuerza armada unilateral con fines humanitarios sin la autorización del Consejo de Seguridad, si este último no estuviera en capacidad de llevar a cabo sus propias funciones a causa del ejercicio del derecho de veto por parte de los miembros permanentes.

Hemos cuestionado tal postura, denegando dicha hipótesis, conscientes del peligro de tal eventualidad, y hemos identificado, de acuerdo con la parte mayoritaria de la doctrina, condiciones rigurosas que deberían satisfacerse para volver lícita una intervención unilateral armada. Así que denegamos que una norma consuetudinaria de tal especie esté efectivamente en vía de formación.

Por el contrario, y con base firme en la reciente intervención en Libia llevada a cabo con todos los elementos requeridos en el plano del derecho internacional, hemos sostenido la hipótesis de que se está consolidando una nueva norma consuetudinaria que permita legitimar las intervenciones humanitarias únicamente a través de una formal autorización del Conse-

jo de Seguridad y cuando sean respetados los requisitos de necesidad y proporcionalidad.

En fin, a través del estudio de las declaraciones de los Estados y de la práctica posterior a la intervención en Kosovo, han ido surgiendo los elementos constitutivos de la costumbre internacional, o sea la aceptación generalizada y la repetición.

Los Estados han ido enfatizando, en diferentes ocasiones, la centralidad del rol del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, y la necesidad de superar el obstáculo constituido por el desacuerdo entre sus miembros permanentes, si está en peligro el respeto de los derechos humanos.

Será la praxis futura la que confirme si, frente a nuevas situaciones de graves violaciones de los derechos del hombre, los Estados seguirán respetando el sistema de seguridad colectiva y la competencia del Consejo de Seguridad, hipótesis que seguirá siendo la más deseable, puesto que dejaría al margen de la legitimidad internacional intervenciones armadas decididas discrecional y unilateralmente.

BIBLIOGRAFÍA

- Albala, Nuri, 1999. "Limites du droit d'ingérence", *Manière de voir*, 45, en *La Nouvelle Guerre des Balkans*.
- Alvarez, José E., 2007. *The Schizophrenias of R2P*, Panel Presentation at the 2007 Hague Joint Conference on Contemporary Issues of International Law, The Hague.
- Amnesty International, 2000. "NATO/ Federal Republic of Yugoslavia. 'Collateral damage' or unlawful killings? Violations of the Laws of War by NATO

- during Operation Allied Force”, en www.amnesty.org/ailib/aipub/2000/EUR/47001800.htm
- Art, Robert, 1991. “A Defensible Defense: America’s Grand Strategy after the Cold War”, en *International Security*, Spring, vol. 15, 1.
- Beitz, Charles R., 1979. *Political Theory and International Relations*, Princeton University Press.
- Bettinelli, Ernesto, 1992. “I diritti “essenziali” (inviolabili e universali) dell’uomo e le frontiere dell’ordinamento: l’apologo degli Albanesi”, en V. Angiolini, *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Turín, pp. 31-44.
- Bobbio, Norberto, 1990. *L’età dei diritti*, Turin, Einaudi Editores.
- Bobbio, Norberto et ál., 1999. *L’ultima crociata?*, Roma, I libri di Reset.
- Bobbio, Norberto, 1991. *Una guerra giusta?*, Marsilio, Venecia.
- Bonanate, Luigi, 1999. “Guerra, politica e morale”, en *Ragion Pratica*, pp. 83-93.
- Bothe, Michael, 1999. “Kosovo - Many Questions, Few Answers”, en *International Peace keeping*, pp. 1-3.
- Buchanan, Allen, 2003. “Reforming the international law of humanitarian intervention”, en Holzgrefe, J. L. y Keohane, R. O. (Eds.), *Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 130-73.
- Byers, Michael y Chesterman, Simon, 2003. “Changing the rules about rules? Unilateral humanitarian intervention and the future of international law”, en Holzgrefe, J. L. y Keohane, R. (Eds.). *Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 177-203.
- Calvo-Platero, Mario, 1999. “Le tentazioni di una superpotenza”, en E. Berselli, et ál., *La paz y la guerra*, Il Sole 24 Ore, Milan.
- Cambi, Giovanni, 2011. “I grandi d’Europa a confronto con la crisi libica”. Revista on line MRI (Meridiani Relazioni Internazionali).
- Carr, Edward H., 1964. *The Twenty Years’ Crisis 1919-1939*, Harper Collins.
- Cassese, A., 1999. “Las cinco reglas para una guerra justa”, en N. Bobbio et ál., *L’ultima crociata?*, Roma, I libri di Reset.
- Cassese, A., 1999. “*Ex iniuria ius oritur*: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?”, en *European Journal of International Law*, pp. 23-30.
- Cassese, A., 1982. *I diritti dell’uomo nel mondo contemporaneo*, Bari.
- Charney, Jonathan I., 1999. “Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo”, en *American Journal of International Law*, pp. 834-841.
- Chatterjee, S. K., 1981. “Some Legal Problem of Support Role in International Law: Tanzania and Uganda”, en *International and Comparative Law Quarterly*, pp. 755-768.
- Chinkin, Christine M., 1999. “Kosovo, a ‘Good’ or ‘Bad’ War?”, en *American Journal of International Law*, pp. 841-847.
- Chomsky, Noam, s. f. “The Current Bombings: behind the rethoric”, en www.chomsky.info/articles/199903--.htm.
- Chomsky, Noam, 1999. *The New Military Humanism, Lessons from Kosovo*, London, Pluto Press.
- Conforti, Benedetto, 1991. “Le principe de non – intervention”, en *Bedjaoui (a cura di), Droit International. Bilan et perspective*, vol. I, Parigi, pp. 489-505.
- Conforti, Carlo, 1996. *Le Nazioni Unite*, Padova.
- Corten, Olivier y Dubuisson, François, 2000. “L’hypothèse d’une règle émergente fondant une auto-risation implicite du Conseil de Sécurité”, en

- Revue Générale de Droit International Public*, vol. 4, núm. 104.
- Corten, Olivier y Klein, Pierre, 1993. "Action humanitaire et chapitre VII: la redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies", en *Annuaire Français de Droit International*, pp. 105-130.
- Corten, Olivier y Klein, Pierre, 1992. *Droit d'ingérence ou obligation de réaction*, Bruxelles.
- Corten, Olivier y Klein, Pierre, 1992. "L'assistance humanitaire face à la souveraineté des Etats", en *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, pp. 343-364.
- David, Eric, 1990. "Portée et limite du principe de non-intervention", en *Revue Belge de Droit International*, pp. 350-367.
- De Sena, Pasquale, 1999. "Uso della forza a fini umanitari, intervento in Jugoslavia e diritto internazionale", en *Ragion Pratica*, vol. 13, p. 141-165.
- Duursma, Jorri C., 1999. "Justifying NATO's Use of Force in Kosovo?", en *Leiden Journal of International Law*, pp. 287-295.
- Farer, Tom J., 1991. "An Inquiry into the Legitimacy of Humanitarian Intervention", en Damosch (a cura di), *Law and Force in the New International Order*, Boulder, pp. 185-199.
- Ferrajoli, Luigi, 1999. *Ragion Pratica*, pp. 117-128.
- Ferrajoli, Luigi, 1999. "Guerra 'etica' e diritto", en *Ragion Pratica*, pp. 117-128.
- Franck, Thomas M., 2003. "Interpretation and change in the law of humanitarian intervention", en Holzgrefe, J. L. and Keohane, R. O. 2003. *Humanitarian Intervention*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Franck, Thomas M., 1999. "Lessons of Kosovo", en *American Journal of International Law*, pp. 857-860.
- Franck, Thomas M. y Rodley, Nigel S., 1973. "After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force", en *American Journal of International Law*, pp. 275-305.
- Gaddis, John Lewis, 1991. "Toward the Post-Cold War World", en *Foreign Affairs*, vol. 70, núm. 2, pp. 102-22.
- Gaja, Giorgio, 1991. "Genocidio dei curdi e dominio riservato", en *Rivista di Diritto Internazionale*, pp. 95-97.
- Gaja, Giorgio, 2002. "The Long Journey towards Representing Aggression", en Cassese, A., Gaeta P. y Jones, J. R. W. D. *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, pp. 427-8.
- Gardam, Judith, 1999. *Humanitarian Law*, Brookfield, Ashgate Publishing's.
- Garzón Valdés, Ernesto, 1999. "Guerra e diritti umani", en *Ragion Pratica*, pp. 25-49.
- Giuliano, Mario; Scovazzi, Tullio e Treves, Tullio, 1991. *Diritto internazionale*, Milano.
- Glennon, M. J., 1999. "The New Interventionism", en *Foreign Affairs*.
- Gustincich, Franz, 1999. *I misteri del Kosovo radioattivo*, Limes, pp. 231-3.
- Henkin, Louis, 1999. "Kosovo and the Law of 'Humanitarian Intervention'", en *American Journal of International Law*, pp. 824-828.
- Hoffmann, Stanley, 1981. *Duties Beyond Borders*, Syracuse University Press.
- Holzgrefe, J. L. y Keohane, Robert, 2003. *Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ignatieff, Michael, 2001. *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton, Princeton University Press, pp. 37-48.
- Kaldor, Mary, 1999. *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Oxford, Polity Press.
- Kartashkin, Vladimir, 1991. "Human Rights and Humanitarian Intervention", en Damosch (a cura di),

- Law and Force in the International Order*, Boulder, pp. 202-211.
- Keohane, Robert, 2003. "Political authority after intervention: gradation in sovereignty", en Holzgrefe J. L. and Keohane, R. O. (Eds.), *Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kirgis, Frederic L., 1999. *The Kosovo Situation and NATO Military Action*, en <http://www.asil.org>.
- Kissinger, Henry, 1999. "US Intervention in Kosovo is a Mistake", en *The Boston Globe*.
- Krisch, Nico, 1999. "Unilateral Enforcement of the Collective Will: Kosovo, Iraq and the Security Council", en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, pp. 59-103.
- Jhabvala, Farrokh, 1981. "Unilateral Humanitarian Intervention and International Law", en *Indian Journal of International Law*, pp. 208-230.
- Lattanzi, Flavia, 1994. "Assistenza umanitaria e consenso del Sovrano territoriale", in *Studi in Ricordo di Antonio Filippo Panzera*, vol. I, pp. 415-450.
- Lattanzi, Flavia, 1997. *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*, Torino.
- Lillich, Richard B., 1973. *Humanitarian Intervention and the United Nations*, Charlottesville.
- Lodovisi, Achille, 1999. "La grande dissipazione", *Guerra y paz*, vol. VII, núm. 60.
- Luban, David, 2002. "Intervention and Civilization: Some Unhappy Lessons of the Kosovo War", Politics: Essays on the Moral and Political Changes of Globalization, en De Greiff and Cronin, *Global Justice and Transnational Politics: Essays on the Moral and Political Challenges of Globalization*, pp. 79-115.
- Marcelli, Fabio, 1998. "La guerra del Kosovo, il diritto internazionale e i diritti umani", en *I Diritti dell'Uomo - Cronache e Battaglie*, pp. 43-46.
- Mastrolilli, Paolo, 1998. *La lobby albanese in America*, Limes, pp. 287-90.
- Meggle, Georg, 1999. "Questa guerra è buona? Un commento etico", en *Ragion Pratica*, pp. 69-82.
- Miller, Richard W., 2003. "Respectable Oppressors, Hypocritical Liberators: Morality, Intervention, and Reality", en D. K. Chatterjee y D. E. Scheid, *Ethics and Foreign Intervention*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Morozzo della Rocca, Roberto, 1999. "La via verso la guerra", en *Limes, Quaderni Speciali*, vol. 1, pp. 24-5.
- Murphy, Sean D., 2000. *Sovereignty and Intervention: Are International Legal Norms Changing?* George Washington University.
- Mustafa, Jasim Tawfik, 1996. *L'ingerenza umanitaria: il caso dei Curdi*, Pisa.
- Nye, Joseph S. Jr., 1986. *Nuclear Ethics*, New York, The Free Press.
- Pontara, Giuliano, 1999. "Guerra etica, etica della guerra e tutela globale dei diritti", en *Ragion Pratica*, pp. 51-68.
- Paye, Olivier, 1996. *Sauve qui veut?*, Bruxelles.
- Pease, Kelly y Forsythe, David, 1993. "Human Rights, Humanitarian Intervention, and World Politics", en *Human Rights Quarterly*, pp. 290-314.
- Pinelli, Cesare, 1999. "Sul fondamento degli interventi armati a fini umanitari", en Coturri, G. (Ed.), *Guerra. Individuo*, Milán, Franco Angeli, pp. 78-99.
- Pontara, Giuliano, 1996. *Guerre, disobbedienza civile, non violenza*, Turín, Gruppo Abele.
- Reisman, Michael, 1984. "Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2 (4)", en *American Journal of International Law*, pp. 643-645.
- Reisman, Michael, 1999. "Kosovo's Antinomies", en *American Journal of International Law*, pp. 860-862.

- Reisman, Michael, 1990. "Sovereignty and Human Rights in Contemporary Law", in *American Journal of International Law*, pp. 250-273.
- Robinson, Mary, 1999. *Report on the Human Rights Situation Involving Kosovo*.
- Ronzitti, Natalino, 1996. "Non-ingerenza negli affari interni di un altro Stato", in *Digesto IV delle Discipline Pubblicistiche*, pp. 159-168.
- Ronzitti, Natalino, 1999. "Raids aerei contro la Repubblica federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite", in *Rivista di Diritto Internazionale*, pp. 476-482.
- Ronzitti, Natalino, 1996. "Forza (uso della)", in *Digesto IV delle Discipline Pubblicistiche*, pp. 1-25.
- Ronzitti, Natalino, 2011. "¿Es lícito armar a los rebeldes?" y "¿Qué es permitido y qué no en Libia?", in *Revista on line Affari Internazionali*.
- Rousseau, Charles, 1979. "Chroniques de faits internationaux", in *Revue Générale de Droit International Public*, pp. 364-366.
- Saccucci, Andrea, 1998. "Il ricorso della Jugoslavia davanti alla Corte Internazionale di Giustizia", in *I Diritti dell'Uomo - Cronache e Battaglie*, pp. 67-68.
- Sandoz, Yves; Swinarski, Christophe y Zimmermann, Bruno, 1987. *Commentary on the Additional Protocols of 1977 to the Geneva Conventions of 1949*, Ginebra.
- Saulle, Maria Rita, 1998. "Il Kosovo e il diritto internazionale", in *I Diritti dell'Uomo - Cronache e Battaglie*, pp. 53-54.
- Schachter, Oscar, 1984. "The Legality of Pro-Democratic Invasion", in *American Journal of International Law*, pp. 645-650.
- Schachter, Oscar, 1991. "United Nations Law in the Gulf Conflict", in *American Journal of International Law*, pp. 452-473.
- Schindler, Dietrich, 1994. "Humanitarian Assistance, Humanitarian Interference and International Law", in *Macdonald (a cura di), Essay in Honour of Wang Tieya*, Dordrecht, pp. 689-701.
- Schmitt, Carl, 1963. *Begriff des Politischen*, München-Leipzig, Duncker & Humblot.
- Scovazzi, Tullio, 2000. *Corso di diritto internazionale*. Parte I, Milano.
- Scovazzi, Tullio, 1994. *Elementi di diritto internazionale del mare*, Milano.
- Simma, Bruno, 1999. "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", in *European Journal of International Law*, pp. 1-22.
- Sorel, Jean-Marc, 2000. "Timor Oriental: Un résumé de l'histoire du droit international", in *Revue Générale de Droit International Public*, pp. 37-59.
- Spinedi, Marina, 1998. "Uso della forza da parte della NATO in Jugoslavia e diritto internazionale", in *Quaderni Forum*, pp. 23-31.
- Stromseth, Jane E., 2003. "Rethinking humanitarian intervention: the case for incremental change", in Holzgrefe, J. L. y Keohane, Robert, *Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tanja, Gerard, 1995. "Humanitarian Intervention and Humanitarian Assistance: An Echo from the Past and a Prospective for the Future", in European Commission, *Law in Humanitarian Crises*, vol. II, Luxemburgo.
- Teson, Fernando, 1997. *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, New York.
- Teson, Fernando, 2003. "The liberal case for humanitarian intervention", in Holzgrefe, J. L. y Keohane, R., *Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ungari, Paolo, 1998. "Per l'intervento nel Kosovo", in *I Diritti dell'Uomo - Cronache e Battaglie*, pp. 55-56.

- Valticos, Nicolas, 2000. "Les droits de l'homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie", en *Revue Générale de Droit International Public*, pp. 5-17.
- Verwey, Wil D., 1985. "Humanitarian Intervention under International Law", en *Netherlands International Law Review*, pp. 357-418.
- Vickers, Miranda y Pettifer, James, 1997. *Albania*, London, Hurst and Company.
- Walzer, Michael, 1992. *Just and Unjust Wars*, New York, Basic Books.
- Weckel, Philippe, 2000. "L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissure", en *Revue Générale de Droit International Public*, pp. 19-36.
- Wedgwood, Ruth, 1999. "NATO's Campaign in Yugoslavia", en *American Journal of International Law*, pp. 828-834.
- Weil, Simone, 1999. "Non ricominciamo la guerra di Troia (Potere delle parole)", en Weil, Simone, *Riflessioni sulla Guerra*, Pratiche, Milano.
- Wolfowitz, Paul, 1991. "An American Perspective", en Grove, E. *Global Security, North American, European and Japanese Independence in the 1990s*, London, Brassey's, pp. 19-28.
- Wörner, M. "Global Security: The Challenge for NATO", in E. Grove, *Global Security*, pp. 100-105.
- Zappala, Salvatore, 1999. "Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo", en *Rivista di Diritto Internazionale*, pp. 975-1004.
- Zanghi, Claudio, 1998. "Il Kosovo fra le Nazioni Unite e il diritto internazionale", en *I Diritti dell'Uomo - Cronache e Battaglie*, pp. 57-62.
- Zolo, D., 1999. "Ma i raid della Nato affossano il diritto", en AA.VV., *L'ultima crociata? Ragioni e torti di una Guerra giusta*, I Libri di Reset, Roma.
- Zolo, Danilo, 1997. *My Cosmopolis*, Polity Press, Cambridge, pp. 35-38.
- Zolo, Danilo, 2002. *Invoking Humanity*, London, Continuum International, pp. 5, 106-120.

Fuentes web

www.affariinternazionali.it
www.amnesty.org
www.asil.org
www.chomsky.info
www.corriere.it
www.dirittointernazionale.wordpress.com
www.g77.org
www.parliament.uk
www.studiperlapace.it
www.un.org

Reseñas

Reseña de libros

Xuetong Yan (2011). *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*. Princeton University Press (editado por Daniel A. Bell y Sun Zhe, traducido por Edmund Ryden).

Esta obra del grupo de investigadores liderado por Yan Xuetong, uno de los principales y más controversiales teóricos de relaciones internacionales en China, presenta una visión del orden global desde la perspectiva china, publicada en inglés para ser accesible al lector interesado en Occidente. Los textos no solamente iluminan una parte del debate sobre la posición que China podría asumir en el escenario global, sino que exploran también con su mirada hacia los grandes pensadores políticos de hace dos mil quinientos años en qué medida el pasado puede impactar o guiar el presente. Aquí aparecen conceptos ya conocidos para los académicos occidentales, pero además encontramos unas ideas de origen chino a las cuales nos debemos acercar para poder entender y participar en esta discusión cada vez más amplia.

El ascenso de China como potencia económica se está traduciendo también en poder político y militar a nivel regional y global, y son cada vez más los analistas dentro y fuera

del país que buscan darle una identidad y una dirección a este nuevo protagonismo. Existen docenas de grupos de investigación de relaciones internacionales en China, algunos más enfocados que otros en la formulación de un discurso teórico que podría formar una base para la política exterior de China y enmarcar una visión del rol de este país en el mundo actual. Un tema central en este debate es la misma pregunta por la necesidad –y posibilidad– de transformar a los académicos chinos de consumidores de teoría en productores de una “escuela china” de relaciones internacionales. Los personajes más visibles en este debate en China tuvieron su formación inicial en otros campos y llegaron al estudio de las relaciones internacionales después del pregrado. Algunos, como Yan Xuetong¹ y Qin Yaqing², obtuvieron doctorados en Estados Unidos antes de regresar al contexto académico en China. Muchos vienen de otros campos de estudio, como la filosofía y la historia, o incluso de la práctica política o diplomática.

El 15 de septiembre 2005, el presidente chino Hu Jintao hizo una llamada pública por un “mundo armonioso”, con ocasión del sexagésimo aniversario de la fundación de las Naciones Unidas. Este discurso fue tomado

¹ Yan Xuetong es profesor de ciencia política y director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Tsinghua en Beijing. Obtuvo su PhD en ciencia política de la Universidad de California, Berkeley, en 1992.

² Qin Yaqing es vicepresidente ejecutivo y profesor de estudios internacionales de la Universidad de Asuntos Extranjeros (CEAU) en Beijing. Obtuvo su PhD en ciencia política de la Universidad de Missouri, Columbia en 1994.

como una inspiración para desafiar a la teoría occidental de relaciones internacionales y desarrollar ideas nativas. Fue en este año que el profesor Yan inició su actual “proyecto pre-Qin”. El diplomático Charles Hill ha escrito sobre la importancia de la literatura clásica para las ideas políticas y el arte de gobernar³, y fue en este espíritu que el equipo de la Universidad Tsinghua tomó como material de estudio los pensamientos de los grandes estrategas y filósofos políticos de la era de Zhou del Este, específicamente del periodo de Primavera y Otoño (771-476 a. C.) y el de los Reinos Combatientes (475-221 a. C.), el cual termina con la conquista total del territorio por Qin Shihuang, el primer emperador de China. Esta época se presta para buscar paralelos con el mundo actual: en el siglo VIII a. C. el reino de los Zhou se desintegró entre sus casi 150 feudos y la posición del rey se redujo a una figura simbólica, una autoridad moral sin fuerza propia. Gradualmente, los feudos más fuertes absorbieron a sus vecinos y se cristalizaron unos siete reinos, hasta la absorción de todos por Qin.

La época que precede a esta unificación del país—la época pre-Qin—vio una era dorada del pensamiento, caracterizada por la “competencia entre las cien escuelas”, y las figuras más destacadas son los siete pensadores: Guanzi, Laozi, Confucio, Mencio, Mozi, Xunzi y Han Feizi, muchos de ellos “consejeros políticos ambulantes”. Yan emplea las herramientas de la teoría de relaciones internacionales para analizar sus modos de pensar e identificar sus

ideas acerca del orden interestatal, el liderazgo entre Estados y la transferencia del poder hegemónico. Yan es ecléctico en su análisis de los textos antiguos, descarta por ejemplo la teoría de Mencio de la bondad de la naturaleza humana por “no ser científica”. De igual manera suprime el concepto de Laozi del *wuwei*—literalmente el “no actuar” (una recomendación taoísta para un gobernante)—porque le parece inútil. En contraste, hace mucho énfasis en Xunzi, aunque reconoce que sus deliberaciones están más relacionadas con la política doméstica que con la interestatal. De hecho, para el lector colombiano son las visiones sobre el liderazgo a nivel doméstico, la moralidad y la integridad las que merecen especial atención. Yan nota la gran diversidad de perspectivas en la época, pero logra destilar unos importantes puntos comunes, entre ellos que “la moralidad y el orden interestatal están directamente relacionados, en particular al nivel de la moralidad personal del líder y su rol para la estabilidad de este orden”. Esta moralidad o integridad del líder la identifica Yan con la palabra *wang*, el “camino real”, contrastándolo con el concepto de hegemonía (en chino *ba*) que corresponde con aquel frecuentemente encontrado en Occidente. *Wang* se traduce en el presente libro como *humane authority* (autoridad humana) para describir la importancia de la integridad o piedad moral de aquella persona que lidera el Estado. El poder político emana de la moralidad personal del líder, de los ministros que instala y de las políticas que ellos realizan en conjunto. La legitimidad política reposa en

³ Charles Hill (2010). *Grand Strategies: Literature, Statecraft, and World Order*. Yale University Press.

gran parte en la integridad moral de los líderes y de los políticos y administradores públicos del país, un punto interesante de reflexión para los líderes hoy día tanto en China como en Colombia.

Una importante extensión de este análisis del pensamiento pre-Qin es que un Estado del modelo *wang* no es solamente de beneficio para su propio pueblo, sino que tiene además un efecto positivo sobre el sistema interestatal, extendiéndose por todo el *tianxia* (todo bajo el cielo). Un sistema internacional así guiado —o mejor dicho, inspirado— nos llevaría al mundo armonioso al cual se refirió Hu Jintao en 2005.

Nos quedamos entonces con la expectativa de que la República Popular China, cuyo modelo económico les da esperanza a todos los países en vía de desarrollo (sobre todo cuando combinan esta realidad con un gobierno con tendencias autoritarias y elitistas), se vuelva un ejemplo de integridad, honestidad y transparencia, y que de esta manera cumpla con el ideal de Yan y su grupo, que el liderazgo chino logre seguir por su camino armonioso y pacífico y ser un protagonista con un modelo distinto al proselitismo y la hipocresía del actual poder hegemónico, Estados Unidos.

Benjamin Creutzfeldt

Resúmenes-Abstracts

Resúmenes-Abstracts

BRASIL, OPCIONES ESTRATÉGICAS DE UNA POTENCIA EMERGENTE PARA AFIRMAR SU LIDERAZGO MUNDIAL

Gisela da Silva Guevara

Resumen

Desde el siglo XIX Brasil fue adaptando sus estrategias de *soft power* (poder blando) con la meta de afirmar su poderío político y económico en América Latina y en el mundo, en contraposición a otros poderes hegemónicos regionales y mundiales. Sin embargo, sus rivalidades con potencias regionales, como Argentina o Venezuela y, con Estados Unidos, a nivel regional y mundial, nunca llevaron al coloso suramericano a optar por confrontaciones bélicas. Sus estrategias y opciones de política exterior tuvieron siempre en mira la consolidación del país por vía no violenta y a largo plazo. El presente artículo debate la pregunta-problema de si la nación suramericana podrá seguir la línea de poder blando que ha respetado, por siglos, desde su independencia, o será tentada a privilegiar el *hard power* para lograr, finalmente, ser reconocida como gran potencia en el siglo XXI.

Palabras clave

Brasil, poder blando, potencia emergente, potencia mundial.

Abstract

Since the 19th century, Brazil has used its strategy of *soft power* to expand its political and economic power in Latin America and around the world, in contrast to other hegemonic regional and world powers. Nevertheless, its competition vis-à-vis regional powers, such as Argentina or Venezuela or with the United States, never led the colossal of Latin America to engage in warlike confrontations. Its strategies and foreign policy decisions have always embraced long term peaceful options. This article questions whether Brazil should continue to maintain its *soft power* approach, that it has always respected since its independence, or whether it should adopt *hard power* tactics in order to be finally considered a great power of the 19th century.

Key words

Brazil, soft power, emerging power, world power.

LA HORA DE LA DECISIÓN ¿CÓMO LOGRÓ “MERKOZY” ESTABLECER LAS BASES PARA UNA NUEVA EUROPA?

Andreas Rinke

Resumen

Los países de la zona euro vivieron durante 2011 algunos de los meses más dramáticos desde la creación del euro llegando transitoriamente a su fin con la política del eje franco-alemán que produjo un cambio en la arquitectura de la Unión Europea. El viejo debate sobre la “Europa de los círculos concéntricos” o de un “núcleo Europa” dejó de ser una teoría y se convirtió en realidad: el grupo de los 17 países de la eurozona se dio a partir de ese momento un nuevo marco. El presente texto señala, desde la óptica alemana, qué sucedió durante todos estos meses, reconstruye cómo cambió la posición de la canciller Angela Merkel ante la crisis económica, pasando de una actitud defensiva a una actitud ofensiva de respuesta, y muestra cómo finalmente esto llevó, con el apoyo decisivo del entonces mandatario francés Nicolás Sarkozy, a una transformación institucional importante al interior de la Unión Europea.

Palabras clave

Crisis económica, crisis del euro, eje franco-alemán, zona euro, Unión Europea.

Abstract

The countries of the Eurozone during the year 2011 lived one of the most difficult times since the creation of the Euro, which

came to a transitory end with the politics of the Franco-German axis achieving a change in the institutional architecture of the European Union. The old debate about ‘the Europe from concentric circles’, or the ‘core Europe’ is now no more a theoretical debate but a reality: the 17 countries that make up the Eurozone, from that moment, on gave themselves a new structure. This article shows, from the German perspective, what happened during these months, reconstructing how the position of the chancellor Angela Merkel changed in relation to the economic crisis, from a defensive to an offensive stance, and explains how finally with the decisive support of the current president of France, Nicolas Sarkozy, this led to an important institutional change within the European Union.

Key words

Economic crisis, eurozone crisis, the franco-german axis, eurozone, European Union.

EL PRINCIPIO DE LAICIDAD EN LA EDUCACIÓN EN FRANCIA Y EN EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: ENTRE EL UNIVERSALISMO FRANCÉS Y EL RECONOCIMIENTO AL MARGEN NACIONAL DE APRECIACIÓN DEL TEDH

Francisco Roberto Barbosa Delgado

Resumen

La laicidad podría definirse como un principio de neutralidad del Estado en el cual deben preservarse la libertad de conciencia, la

igualdad y la libertad de escoger un culto. Esta trilogía de derechos se enmarca en una clara y palmaria distinción entre el Estado y los cultos. En el presente artículo se demostrará cómo el principio de la laicidad en Francia se sustenta en una concepción universal frente a la manera en que el TEDH fundamenta su acción interpretativa y aplicativa de la laicidad haciendo reiterado uso de la doctrina del margen nacional de apreciación.

Palabras clave

Laicidad, derechos humanos, libertad de conciencia, derecho de igualdad, principio de neutralidad.

Abstract

“Laicism” or “secularism” can be defined as a principle of neutrality of the state in which it must preserve freedom of conscience, equality and freedom of religion. These three rights must be framed in a clear and obvious distinction between state and religion. In this article we show how the principle of secularism in France is based on a universal concept against the way the ECHR based its action interpreted and applied secularism by repeated use of the doctrine of national margin of appreciation.

Key words

Laicism, secularism, human rights, freedom of conscience, right to equality, principle of neutrality.

LOS INSTRUMENTOS DE PREADHESIÓN (IPA): UNA PUERTA ABIERTA DE LA UNIÓN EUROPEA

Walfa Constanza Téllez

Resumen

El instrumento de preadhesión se ha convertido en el mecanismo jurídico y formal que deben surtir los países interesados en ingresar y ser parte de la Unión Europea (UE). En ese sentido, su existencia y cumplimiento constituyen el paso obligado para que los Estados accedan a la Unión. El abanico de requisitos y condiciones establecidos en este instrumento ponen de manifiesto el interés particular de la UE de evidenciar, en los Estados aspirantes, su ideal de democracia mediante aspectos importantes como el fortalecimiento institucional, el bienestar social, el desarrollo económico, la cooperación transfronteriza, el respeto de los derechos humanos y la consolidación de la participación ciudadana. En este orden de ideas, el presente artículo explica las principales características de este instrumento y reflexiona sobre su efectividad en términos del eje democrático europeo.

Palabras clave

Unión Europea, instrumento de preadhesión, IPA, ampliación Unión Europea, democracia, Europa.

Abstract

The Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) has become the legal and formal mechanism required of any country applying

for membership to the European Union. In this sense, its existence and a country's compliance constitute a necessary requisite for those countries entering the Union. The variety of conditions imposed by the EU clearly reveals its interest in promoting democratic ideals among its members. The conditions range from requiring a country to be institutionally strong, to the promotion of social welfare programs, economic development, border cooperation, respect of human rights and the consolidation of citizen's participation. As such, this article explains the main characteristics of this instrument and it analyzes its effectiveness in terms of European democratic values.

Key words

European Union, the instrument for pre-accession assistance (IPA), enlargement of the European Union, democracy, Europe.

CONFORMACIÓN DE ESTADOS EN EL SUDESTE ASIÁTICO: UNA DECONSTRUCCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE ÁREA

Johan Antolínez, Alejandro Delgado, Carolina Hernández, Camilo García, Andrés Felipe Sierra y Pamela Támara

Resumen

Este artículo muestra que no es adecuado analizar los procesos de descolonización y de construcción de Estados en el sudeste asiático a partir de estudios de área, con el argumento de que dichos estudios no permiten captar la diversidad de procesos históricos y políticos de cada país durante la segunda mitad del siglo XX porque utilizan categorías homogéneas y con

pretensión de universalidad. Algunas de estas categorías provienen del paradigma teórico del Estado-nación moderno que es inadecuado para estudiar los resultados políticos de estos procesos. El artículo toma los ejemplos de Tailandia, Timor Oriental, Birmania y Filipinas para estudiar los problemas de unidad nacional, construcción de burocracias y culturas políticas, y los nexos entre tradición y modernidad.

Palabras clave

Sudeste asiático, estudios de área, Estado, Estado-nación, descolonización.

Abstract

This article shows the inconvenience of using area studies to analyze the processes of decolonization and State building in Southeast Asia, arguing that such studies do not consider the diversity of the historical and political processes in every country during the second half of the twentieth century because of its use of homogeneous and universal categories. Some of these categories originated from the theoretical paradigm of the modern Nation State, which is inadequate to study the political results of those processes. The article uses the examples of Thailand, East Timor, Burma and Philippines to examine the problems of national unity, bureaucracies and political cultures, and the links between tradition and modernity.

Key words

Southeast Asia, area studies, State, Nation State, decolonization.

**CRISIS EN COSTA DE MARFIL:
ANTECEDENTES INTERNOS E IMPLICACIONES
INTERNACIONALES**

Florent Frasson-Quenoz

Resumen

Tras la crisis electoral del 2010-2011, este artículo presenta de manera sintética una genealogía política de esta situación y las consecuencias que va a tener ese fin del conflicto armado tanto para el Estado marfileño como para la sociedad internacional.

Palabras clave

Cote d'Ivoire/Costa de Marfil, conflicto armado, política, relaciones internacionales.

Abstract

After the electoral crisis of 2010-2011, this paper presents, in a synthetic fashion, a political genealogy of this situation and the consequences that the end of this armed conflict is going to have on the Ivorian state and international society.

Key words

Armed conflict, politics, international relations.

**LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO Y
LA MISIÓN DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS**

Wilfredo Robayo Galvis

Resumen

La República Democrática del Congo ha estado sumida en un conflicto armado durante los últimos años que ha generado consecuencias desastrosas para la población civil y la institucionalidad del Estado congolés. Debido a esta crisis multiforme que ha creado una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales, la necesidad de intervención supranacional fue indispensable, lo que dio como resultado la operación de mantenimiento de paz más grande de toda la historia, con aproximadamente veinte mil efectivos en territorio de la RDC, bajo el nombre de la MONUC. Aunque el panorama de la nación debía mejorar con la Misión de Paz, la situación empeoró la crisis humanitaria de los congoleses, dejando consecuencias nefastas e inaceptables como balance de las operaciones auspiciadas por las Naciones Unidas, que debe ser declarada internacionalmente responsable por la violación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Palabras clave

MONUC, operación de paz, responsabilidad internacional, República Democrática del Congo.

Abstract

In recent years the Democratic Republic of Congo has been mired in an armed conflict that has caused disastrous consequences for civilians and the institutions of the Congolese government itself. Due to this multifaceted crisis, a threat to international peace and security has arisen, and supranational intervention was essential. This resulted in the largest peacekeeping operation in history, with about twenty thousand troops in the DRC territory, under the name of MONUC. Although the nation's outlook should have improved with the peacekeeping mission, the situation worsened the humanitarian crisis of the Congolese, leaving unacceptable and devastating consequences of operations sponsored by the United Nations, who must be internationally declared responsible for the violation of human rights and international humanitarian law.

Key words

MONUC, peacekeeping mission, international responsibility, Democratic Republic of the Congo.

LA IMPORTANCIA DE FOCALAE PARA COLOMBIA

Pío García

Resumen

Las asociaciones regionales están condicionadas por la dinámica del poder global; no obstante, desempeñan un papel decisivo para

afrontar el reto de establecer un orden mundial convenido y equitativo. El mecanismo idóneo de la relación transpacífica latinoamericana es FOCALAE, un foro de cooperación múltiple extendida al ámbito económico, social, cultural, educativo y deportivo. Los resultados de su primera década de existencia fueron magros, en razón, entre otros motivos, de la ausencia de proyectos atractivos para los países asiáticos y para América Latina, y de la fractura ideológica profunda que ha soportado esta última. Con el potencial inocultable para contribuir al bienestar de Asia Pacífico y de Latinoamérica por medio del intercambio extenso, el Foro tendrá que esperar tiempos más favorables para su despliegue, cuando ciertos liderazgos regionales, en los que el colombiano ha de estar presente, vuelvan a impulsar la concertación latinoamericana.

Palabras clave

Globalización, regionalismo, cooperación transpacífica, América Latina.

Abstract

Regional associations are conditioned by the dynamics of global power. Nevertheless, they play a decisive role in establishing a just world order. The mechanism that manages Latin-American transpacific relations called FOCALAE is a forum that enables cooperation at economic, social, cultural, educative and athletic levels. The results from its first decade of existence were limited due to the lack of important projects established between Asian and Latin American countries and to the profound

ideological divisions inherent in the latter. The forum offers opportunities to contribute to the welfare of countries in the Asia Pacific and the Latin American region. However, it may be that only in the future, with renewed regional leadership, it can once again encourage Latin-American deliberations.

Key words

Globalization, regionalism, transpacific cooperation, Latin America.

LA LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS Y SEGURIDAD NACIONAL EN ESTADOS UNIDOS: OPINIÓN PÚBLICA Y FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Marcela Anzola

Resumen

En el año 2007 Estados Unidos expidió la ley de inversiones extranjeras y seguridad nacional –Foreign Investment and National Security Act de 2007 (FINSA)–. Mientras que desde el gobierno la ley se justificó con base en los nuevos enfoques de política de seguridad adoptados después de los atentados a las Torres Gemelas el 11 de septiembre del 2001, para algunos analistas esta ley fue adoptada como reacción a las críticas de la opinión pública a dos proyectos de inversiones extranjeras: la adquisición de una serie de puertos (P&O Steam Navigation Company) por parte de una compañía de Dubai –Dubai Ports World (DPW)–, y la propuesta de una compañía China de adquirir la Union Oil Company of California

(UNOCAL). Cualesquiera que sean las razones para justificar las medidas, lo que esta situación pone en evidencia es la dicotomía existente entre la formulación de la política y el imaginario que cada sociedad y cultura tiene respecto de la inversión extranjera. Este trabajo tiene por objeto analizar cuáles fueron los factores que influyeron en la expedición de la FINSA, con la finalidad de determinar hasta qué punto la opinión pública puede ejercer influencia en la formulación de la política y cuáles serían las posibles consecuencias.

Palabras clave

Inversión extranjera, seguridad nacional, opinión pública.

Abstract

In 2007 the United States passed the Foreign Investment and National Security Act (FINSA). While the Government justified the law based on the new security policy approaches adopted after the attacks on the Twin Towers on September 11, 2001. For some analysts, FINSA was adopted as a reaction to public opinion and criticism of two foreign investment projects: the purchase made by a Dubai company of a number of ports (P&O Steam Navigation Company, Dubai Ports World, DPW); and the intention of a Chinese company to acquire the Union Oil Company of California (UNOCAL). Whatever the reasons to justify the new law, this shows a dichotomy between the policy formulation and the beliefs that every society and culture have on foreign investments. The goal of this article is to deter-

mine the degree to which public opinion can influence policy formulation and its possible consequences.

Key words

Foreign investments, national security, public opinion.

LOS SUEÑOS DE REFORMAR LAS POLÍTICAS CONTRA LAS DROGAS Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS

Francisco E. Thoumi

Resumen

El artículo analiza el debate alrededor de la legalización de la droga. Este ensayo tiene como finalidad explorar un ideal o sueño respondiendo dos preguntas simples pero fundamentales: ¿Cómo sería un sistema que manejara la producción, el tráfico y el consumo de drogas hoy ilegales de manera que se minimizaran los costos sociales asociados a dichas actividades? Y ¿cómo se podría empezar a modificar el régimen prohibicionista actual?

Palabras clave

Legalización de la droga, Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD), seguro contra las adicciones a las drogas (SAD).

Abstract

This article analyses the debate around the legalization of drugs, with the aim of defining

an ideal in response to two fundamental but simple questions: What system would best manage the production, traffic and consumption of today's illegal drugs, while minimizing the social costs associated with these activities? What is the best approach to begin to modify the present prohibitionist regime?

Key words

Legalization of drugs, the international regime for control of drugs, insurance against the addiction to drugs.

EL DILEMA DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA A LA LUZ DEL DERECHO Y DE LA FILOSOFÍA DEL DERECHO INTERNACIONAL UN EXCURSUS HISTÓRICO DE CASOS Y UNA HIPÓTESIS DE IURE CONDENDI

Massimo Labartino

Resumen

Con base en las normas internacionales vigentes, los Estados deberían abstenerse de intervenir en toda materia que tenga cabida en los asuntos internos y externos de los demás países. El principio de no intervención, justificado por la necesidad de proteger la soberanía y la personalidad internacional de los Estados, se arraiga en el siglo XIX para contrarrestar las tendencias expansionistas de las potencias europeas. No obstante, este se presentaba en el derecho internacional clásico como una aspiración y un argumento político y no como una realidad jurídica, considerando que la in-

intervención por parte de un Estado se admitía no solo como un medio para defenderse de las violaciones de sus propios derechos, sino también para reivindicar intereses nacionalistas. La afirmación de la prohibición de injerencia hoy en día se manifiesta en términos diferentes, considerada la tendencia del derecho internacional contemporáneo a perseguir una justicia más amplia entre pueblos, con base en el principio de igual soberanía o igualdad soberana de los Estados sancionado en el artículo 2.1 de la Carta de Naciones Unidas. Es preferible, sin embargo, poner de relieve que la prohibición de injerencia no ha sido codificada nunca en normas claras, de tal forma que aparecen inciertas las nociones sea de competencia doméstica o de intervención. En aras de buscar una definición se hace necesario acudir a varios instrumentos internacionales en los cuales haya sido formulada la prohibición de injerencia. La delimitación del alcance de tal noción se muestra muy útil para determinar la admisibilidad de la intervención con fines humanitarios; igualmente, es menester tener presente que se deben verificar tales premisas a la luz del principio que prohíbe el uso de la fuerza. En fin, se debe precisar que el término “intervención” tiene un alcance distinto según se refiere a las relaciones entre Estados o a las relaciones entre un Estado miembro y órganos de la ONU así que, respecto al límite de la misma intervención, en el primer caso nos referimos a “asuntos internos y externos” del Estado, mientras que en el segundo a la “competencia doméstica”.

Palabras clave

Intervención humanitaria, uso de la fuerza, soberanía, derechos humanos, Naciones Unidas.

Abstract

According to the ruling of international law, States should refrain from intervening in those subjects encompassed in the internal and external affairs of the other States. The principle of no intervention, justified by the need to protect sovereignty and the international legal personality of the Nations, was born in the 19th century in order to detain the expansionist trends of European powers. Nevertheless, the principle at that time was considered an aim and a political argument, but not as a juridical reality, given that the intervention of a State was admitted not only as a defense from braches of its own rights, but also as a claim of nationalist interests. The modern assertion of the prohibition of interference is conceived differently, given the trend in contemporary international law of pursuit of a wider justice among people, on the basis of the principle of equal sovereignty or sovereign equality of the States, sanctioned by article 2.1 of United Nations Chart. Notwithstanding, the prohibition of interference has never been codified in clear rules, therefore both concepts of domestic jurisdiction and intervention appear uncertain. In order to achieve a definition, it is necessary to use different international tools in which it the prohibition of interference has been expressed. The limits of the scope of such a concept are very useful to determine the admissibility

of an intervention with humanitarian goals. On the other hand, such premises must be verified in light of the principle that forbids the use of force in the international framework. Finally, the general hypothesis would be: it seems to have strengthened a theory and a practice that underpin the unilateral humanitarian intervention by one or a group of States or an Intergovernmental Organization outside, despite the framework and covering of the United States. Nevertheless, when resuming the studied theories and practical

cases, it seems that a kind of humanitarian intervention universally considered licit only when underpinned by a UN Security Council Resolution (or, at least, by the majority support of the international community as represented in the UN bodies) is more legitimate and under strong consolidation.

Key words

Humanitarian intervention, use of force, sovereignty, human rights, United Nations.

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 sociopolíticos 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 está 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.adm@uexternado.edu.co, o a través del CIPE a Revista *OASIS*, calle 12 No. 1-17 este, Bogotá, teléfono 341 99 00, ext. 2002 - Fax: 286 96 76.

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 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, al menos, dos 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 la revista.
- El idioma de publicación es el español, pero se podrán incluir textos en inglés o francés, y traducciones.
- El Consejo Editorial no devolverá artículos no incluidos en sus ediciones, ni responderá a los colaboradores cuando no sea publicado.
- Al remitir su contribución en medio magnético el autor debe manifestar con claridad: 1) si está de acuerdo con la política editorial de OASIS; 2) si su artículo es inédito o no; en caso negativo, se debe informar su referencia bibliográfica conforme los requisitos que se detallan más adelante, y 3) que el artículo no se encuentra en proceso de evaluación en otra revista u órganos editoriales.
- La revista requiere que los autores autoricen, por medio de una licencia de uso, la edición, publicación, reproducción, distribución y comunicación pública de la obra de su autoría; tanto en soporte físico como digital, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin ánimo de lucro. Los autores conservan los derechos de autor y garantizan a la revista el derecho de ser la primera publicación del trabajo, que estará licenciado con el Creative Commons Attribution. La reproducción de los documentos en otros medios impresos o electrónicos debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial, tal como lo estipula la licencia. Los autores podrán divulgar su documento en cualquier repositorio o sitio web. Inmediatamente después de su publicación, los artículos serán enviados en medio magnético a las diferentes bases de datos y sistemas de indexación para la divulgación de su contenido. Los artículos también se pueden consultar gratuitamente en la página web: [www.uexternado.edu.co/oasis], y en las bases de datos de Clase, Fuente Académica EBSCO, Dialnet, SSRN y Open Journal System.

- La Revista está comprometida con los estándares internacionales de publicación científica. Para ello se siguen las directrices de la 2nd World Conference on Research Integrity, Singapur, julio 22-24 de 2010: http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20website_11_Nov_2011.pdf
- 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 debe estar en formato Word (para PC).
- 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. Asimismo, 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 pies 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: (Carvajal, 2002, 224-226). Cuando el documento tenga más de dos autores, se introducirá la abreviatura latina et ál. Ejemplo: (Montaño 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 o comp. 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, Verso, 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 y sin subrayar: f) fecha de la consulta, precedida de las palabras. Recuperado de. Ejemplo: Mayorga, René Antonio (s.f.). *Antipolítico y neopopulismo en América Latina*, en <http://www.chasque.net/frontpage/relación/anteriores/9710/antipoliti.html> (Consultada el 26 de septiembre de 2001).

Páginas institucionales en Internet:

- a) Nombre de la institución: b) Dirección electrónica. Ejemplo:

Unión Europea: <http://www.europa.eu.int>

- Las fechas van en números arábigos y sin el punto después del primer número, así: 1810, 1968, 2001, 2003.
- Por lo general, cítense completos y no abreviados, ni con siglas, los nombres de revistas, bibliotecas, colecciones, libros.
- Úsense estas abreviaturas: p., pp., vol., vols., t., ts., núm., núms, 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 solo 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 entre corchetes [...]. 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 este.
- Si se quiere destacar una palabra o un conjunto de palabras empléese la cursiva.
- 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 este 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 este los revise y los ajuste a lo establecido en las presentes normas.

GUIDELINES FOR AUTHORS

The modern world requires a comprehensive understanding of the phenomena encountered, and only the diffusion and promotion of original and novel national and international themes allows assessment of ideas and consequently, the development of social sciences and its active participation in pedagogic activities. With this in mind, the *OASIS* Editorial Council established the following requirements for submission of articles, notes, reviews and discussions:

- Texts presented for publication must contribute to the development of the central theme and raise the general standards of academic quality. Also, they should not be part of another evaluation process for scientific publication.
- All writings submitted to *OASIS* will be evaluated by least two anonymous referees, who will take into account the rigor, originality, analytic or interpretative perspective or author critique, the use of information resources and the contribution that the article will make to social sciences.
- All works related to subjects covered in the journal will be considered.
- Publication language is Spanish; however, texts in English, French and translated material may be included.
- The Editorial Council will not return non- published articles for journal editions, nor will reply to the author in case of non-publication.
- When forwarding work on magnetic media, the author must clearly state: i) if agrees with the Editorial Policy of the journal *OASIS* from the Universidad Externado de Colombia; ii) whether the article has ever been published, and iii) that the article is not in the selection process of another academic journal or publication.
- The journal is committed to international standards of scientific publication. It follows the guidelines of the 2nd World Conference on Research Integrity, Singapore, July 22-24, 2010: http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20website_11_Nov_2011.pdf
- Guidelines for authors can be found in: http://publicationethics.org/files/International%20standards_authors_for%20website_11_Nov_2011.pdf
- The journal requires the author's approval, through a license of use, for editing, publication, reproduction, distribution and public communication of its work; in physical and digital format, for exclusively scientific, cultural and non-profit purposes. Authors retain copyright and grant the journal right of first publication, which will be licensed with Creative Commons Attribution. The reproduction of documents in other printed or electronic media must include an acknowledgement of the authorship of the work and its initial publication, as set forth in the license. The authors may disclose their documents in any repository or website.

Immediately after its publication, the articles will be indexed and archived electronically for future reference and access. The articles are also available free of charge on the website: www.uexternado.edu.co/oasis and in the following databases: Clase, Fuente Académica EBSCO, Dialnet, SSRN y Open Journal System.

- All works must be submitted on hard copy and/or by magnetic media, double spaced, Times New Roman, 12 pt. font, letter size paper, printed one side only. Text for the CD must be written in Word (for PC).
- Articles must not exceed 20,000 words (approximately 25 “cuartillas”, letter size pages, double spaced). When referencing notes, comments, discussions, text should not exceed 6,000 words (approximately 7 “cuartillas”, letter size, double spaced).
- Articles must be accompanied by a summary or abstract, no longer than 12 lines in Spanish and English. Also include a list, between four and six words, identifying key words within the text and JEL classification codes.
- Author or authors’ résumés must be attached. Always include electronic mail address.
- Always attach list of graphs, charts or tables, together with titles, page and corresponding Arabic numbers. Information sources are required to be listed at the bottom of the images, using bibliography reference rules outlined in this guide.
- Book, journal and periodical titles, as well as words in a foreign language, must be typed in italic lettering. Quotation marks are reserved exclusively for verbatim quotes as well as for journal and periodical titles.
- Footnotes are reserved for author’s explanation notes. Therefore, bibliographical quotes should be incorporated in the text, in parenthesis, using the following format: Last name, year, pages. Example: (Carvajal, 2002, 224-226). If the document has more than two authors, the Latin abbreviation et ál. will be used. Example: (Montaño et ál., 1998, 148).
- Bibliography must be in the following order:

Books:

- a) Author’s last name, b) Author’s first name, c) year of publication, d) title of work, in italics, e) edition (if work has had several editions), f) volume number (if more than one), g) place of publication, h) publishing house. Subtitle, if any, listed following the title and preceded by a colon. Example: Spero, Joan Edelman, 1990. *The Politics of International Economic Relations*, 4th ed., London, Routledge.

Collective Works:

- a) Author’s last name, b) Author’s first name, c) year of publication, d) chapter title (in quotes), e) preposition in: f) editor’s last name, g) editor’s first name, followed by the abbreviation

ed. in parenthesis: h) book title (in italics), i) city of publication, j) chapter pages. Example: Coppedge, Michael, 2000. "Venezuelan Parties and the Representation of the Elite Interest", in Middlebrook, Kevin J. (Ed.), *Conservative Parties, the Right and Democracy in Latin America*, Baltimore/London, pp. 110-136.

Periodical Publications (journals, newspapers, bulletins and journals):

- a) Author's last name, b) Author's first name, c) year of publication including date and month for daily, weekly or monthly publications d) title of article (in quotes), e) name of periodical publication (in italics), preceded by the word in (regular type), f) volume, g) number, i) article pages. Example: Mantilla, Hugo, 1991. "Aspectos antidemocráticos y antipluralistas en la cultura política latinoamericana", in *Revista de Estudios Políticos*, vol. 24, number 74, pp. 57-64.

Internet Documents:

- a) Author's last name, b) Author's first name, c) year of publication, d) title of document (in italics), e) complete web address where document is located, preceded by the word in: f) date of inquiry, preceded by the words Consulted in – Example: Mayorga, René Antonio, s.f. Antipolítico y neopopulismo en América Latina, in <http://www.chasque.net/frontpage/relación/anteriores/9710/antipoliti.html> (Consulted 26 of september of 2001).

Institutional Web Pages:

- a) Institution name, b) electronic address. Example: European Union: <http://www.europa.eu.int>
- Dates will be Arabic numbers and without periods following the first number, such as: 1810, 1968, 2001, 2003.
 - In general, quote full names of journals, libraries, collections, and books without abbreviations or symbols.
 - Use the following abbreviations: 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.
 - For book titles in Spanish, use capital letters on the first word only and when referencing proper names. Conversely, for journal and collection titles, the initial capital letters should be used for important words. Example: Book: El poder presidencial en Colombia. Journal: Revista de Economía Institucional. Newspaper: *El Tiempo*.

- For titles and quotes in foreign languages, follow the orthography system guidelines for the respective language.
- Verbatim quotes should be shown in quotation marks. Punctuation is always placed after the quotation marks. Where there is a call following a quote, it should follow the following order: quote, call (indicated with a tall number) and corresponding punctuation.
- When referencing quotes or transcriptions, where words are omitted, use suspension dots to indicate such omission. Only use three dots when suspension points are required.
- The angular brackets or parenthesis [] should be used when letters or words are substituted for missing words in a text, if a foreign element is incorporated in the text, or if clarification of the meaning of the text is desired.
- If you wish to highlight a word or phrase, use italic lettering.
- Single quotation marks are specially used for: a) to indicate the meaning of the words; b) when highlighting a technicism, especially when it is seldom used and followed by its definition, c) when the word is used in an unusual context.
- Originals that do not follow these guidelines will be returned to the author for revisions to conform to the specified Guidelines.



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en noviembre de 2011

Se compuso en caracteres Adobe Garamond Pro de 11 puntos
y se imprimió sobre propalibros de 70 gramos
Bogotá, Colombia

Post tenebras spero lucem