

O A S I S

Enero-Junio
2017

OBSERVATORIO DE ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS INTERNACIONALES

DOSIER TEMÁTICO: EUROPA Y AMÉRICA LATINA



CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

N.º 25

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Juan Carlos Henao

DECANO (F) DE LA FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
Roberto Hinestrosa Rey

COORDINACIÓN DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES –CIPE
Frédéric Massé

EDICIÓN
Milena Gómez Kopp

OASIS está indexada en: Colciencias (Categoría B), Directory of Open Access Journals (DOAJ), International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB) y Open Journal System (OJS).

ISSN 1657-7558
E-ISSN 2346-2132

© Bajo la licencia Creative Commons Attribution

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá, D.C., Colombia
PBX: 341 9900, ext. 2002, Fax: 341 8715
Correo electrónico: oasis@uexternado.edu.co
URI: www.uexternado.edu.co/oasis

Primera edición: junio de 2017
Diagramación: Precolombi EU – David Reyes
Impresión y encuadernación:
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares
Impreso en Colombia - *Printed in Colombia*

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN 1

I. DOSIER TEMÁTICO: EUROPA Y AMÉRICA LATINA

- RETOS DE LA POLÍTICA DE AYUDA HUMANITARIA DE LA UNIÓN EUROPEA:
ENTRE LA COHERENCIA Y LA INDEPENDENCIA.....9
Enriqueta Serrano Caballero
- A LA LUZ DEL TRATADO DE LISBOA: GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL ENTRAMADO
INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA41
Raynier Pellón Azopardo
- UNA APROXIMACIÓN RUSA AL PODER BLANDO EN EL ACTUAL SISTEMA INTERNACIONAL.....63
Carmen Scocozza

II. MIGRACIÓN INTERNACIONAL

- CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO Y UTILITARISMO SOCIOLOGICO:
EVIDENCIA DESDE EL TRÁFICO DE MIGRANTES EN COLOMBIA.....77
Farid Badrán Robayo y Mauricio Palma Gutiérrez
- SALUD Y MIGRACIÓN: ANÁLISIS DESCRIPTIVO COMPARATIVO DE LOS EGRESOS
HOSPITALARIOS DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA Y CHILENA95
Lorenzo Agar Corbinos, Iris Delgado, Marcela Oyarte y Báltica Cabieses

III. AGENDA INTERNACIONAL

- EL DESAFÍO DEL GIGANTE CHINO A ESTADOS UNIDOS EN LA POSGUERRA FRÍA:
¿MITO O REALIDAD? 115
Alejandra Ripoll y Rafat Ghotme
- LOS PAÍSES EMERGENTES EN EL G-20 Y LA POLÍTICA SEGUIDA POR ARGENTINA 129
Roberto Miranda
- DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO A LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE:
LA INTEGRACIÓN DE PAÍSES EN VÍA DE DESARROLLO POR MEDIO
DE LA INTENSIFICACIÓN DEL USO DE LAS TECNOLOGÍAS 149
Raimundo González y Victoria Valdivia
- LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EN COLOMBIA.
UN ANÁLISIS INSTITUCIONALISTA SOBRE EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA..... 159
Denisse Grandas Estepa y Juan Pablo Prado Lallande
- LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL LATINOAMERICANA Y SU OFERTA DE VALOR.
ESTUDIO DE CASO: MÉXICO, BRASIL, COLOMBIA Y ARGENTINA..... 187
Erli Margarita Marín Aranguren y Natalia Millares Abella
- INDICACIONES PARA LOS AUTORES..... 223
- GUIDELINES FOR AUTHORS..... 227

Oasis, Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, 2017. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 7-221.

I. Europa y América Latina. II. Migración internacional. III. Agenda internacional.

Presentación*

El Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (OASIS) se complace en presentar un nuevo espacio de estudio de temas de relaciones internacionales afines a nuestras líneas de investigación. Esta edición se especializa en tres áreas temáticas: Europa y América Latina, Migración Internacional y en temas prioritarios de la agenda internacional. Así mismo, cuenta con un valioso apoyo de investigadores tanto nacionales como internacionales provenientes de Argentina, Chile, Italia y México. Actualmente, OASIS tiene como objetivo estratégico estrechar vínculos de cooperación internacional con académicos e instituciones en el exterior con el fin de enriquecer sus labores de investigación. En esta oportunidad, la revista invitó a participar, como editor invitado, a un reconocido académico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla en México. El Comité Editorial de la revista confía en que estos lazos de cooperación académica internacional representen solo un comienzo, y que se puedan afianzar aún más en un futuro.

I. EUROPA Y AMÉRICA LATINA

El artículo “Retos de la política de ayuda humanitaria de la Unión Europea: entre la

coherencia y la independencia”, es una contribución de Enriqueta Serrano Caballero. La autora hace una reflexión en torno al estudio de la ayuda humanitaria de la Unión Europea, particularmente después del 1 de diciembre de 2009, fecha en que entró en vigor el Tratado de Lisboa. En este sentido, Serrano hace alusión a los retos que enfrenta actualmente Bruselas en aras de ofrecer ayuda humanitaria de manera independiente en relación con otras políticas de la Unión, tales como: la política de cooperación para el desarrollo, la de comercio y la política exterior y de seguridad. Finalmente, argumenta que la política humanitaria debe ser independiente de otras políticas de acción internacional de la Unión Europea.

El segundo artículo, titulado “A la luz del Tratado de Lisboa: génesis y evolución del entramado institucional de la Unión Europea”, de Raynier Pellón Azopardo, analiza el contexto en el que surgió el Tratado de Lisboa. Así mismo, evalúa los cuestionamientos actuales que enfrenta la Unión Europea en relación con su cohesión política y económica, así como por su propia legitimidad *vis-à-vis* la opinión pública comunitaria. En este sentido, el autor señala que resulta loable analizar el alcance y los rasgos específicos del mecanismo institucional de la Unión. Aunado a

* DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n25.01>

lo anterior, alude a que el Tratado de Lisboa fue creado durante una de las mayores crisis que ha enfrentado el mundo capitalista, por tanto, constituye una respuesta de la Unión Europea para enfrentar los retos que existen actualmente en el contexto de la integración de Europa Occidental.

El tercer artículo, de la profesora Carmen Scocozza, “Una aproximación rusa al poder blando en el actual sistema internacional”, presenta un análisis de las estrategias de “poder blando” que utiliza Vladimir Putin en la política exterior de Rusia. Cabe mencionar que estas políticas son utilizadas como alternativa al uso de la fuerza militar, en particular en la “nueva Europa del Este”. Sin embargo, en tiempos de crisis internacionales, Rusia opta por el uso tradicional de la fuerza bélica, aprovechando su poderío militar, y da predominancia a su histórica visión imperial, particularmente en su nueva zona de influencia postsoviética. En las conclusiones se subraya que una de las problemáticas más grandes que enfrenta la política exterior de Rusia es su legitimidad ante el uso de la amenaza del poder militar, así como para proyectar sus valores ante la comunidad internacional.

II. MIGRACIÓN INTERNACIONAL

La segunda sección de este número de OASIS, dedicada a la migración internacional, se inicia con el artículo “Crimen transnacional organizado y utilitarismo sociológico: evidencia desde el tráfico de migrantes en Colombia”, de Farid Badrán Robayo y Mauricio Palma Gutiérrez. Los autores definen el concepto

de “utilitarismo sociológico” como “el compendio de motivaciones no económicas y no estrictamente racionales que se internalizan en agentes sociales y por las cuales dichos actores tienden a reproducir las variables criminales”. Por otro lado, este artículo propone diferentes mecanismos para observar la generación de motivaciones sociológicas frente al crimen organizado de carácter transfronterizo. Dicho mecanismo lo representa el usufructo y la proyección de la autoridad; la necesidad de suscribirse a estructuras de protección en zonas grises de presencia estatal, y el interés por generar una identidad. En las conclusiones, ambos autores elaboran un análisis sobre la evolución del tráfico de migrantes y la trata de personas en Colombia.

Los investigadores chilenos, Lorenzo Agar Corbinos, Iris Delgado, Marcela Oyarte y Báltica Cabieses, aportan al conocimiento de la migración en Chile en el artículo “Salud y migración: análisis descriptivo comparativo de los egresos hospitalarios de la población extranjera y chilena”. En este artículo, los autores mencionan que la migración ha tenido un crecimiento importante en las últimas dos décadas en Chile, “por sus regulaciones migratorias poco exigentes para obtener la residencia en el país” y que, por ello, el flujo de migrantes documentados e indocumentados tiene un alto impacto en la salud pública. Al respecto, los autores aportan indicadores muy importantes sobre la salud de los migrantes que residen en Chile desde una visión de la morbilidad hospitalaria. Finalmente, subrayan que uno de los mayores problemas relativos a la salud de los migrantes que ingresan y residen

en Chile es la falta de seguridad social, razón por la cual la mayoría no puede cubrir sus gastos médicos.

III. AGENDA INTERNACIONAL

La discusión de los temas de la agenda internacional inicia con el trabajo de Alejandra Ripoll y Rafat Ghotme titulado “El desafío del gigante chino a Estados Unidos en la posguerra fría: ¿mito o realidad?” Después de casi tres décadas de haber terminado la Guerra Fría y el orden bipolar, China se ha convertido en uno de los actores más importantes de la comunidad internacional. Su ascenso como superpotencia mundial se puede analizar desde una perspectiva de elementos materiales e ideacionales. Al respecto, los autores evalúan si la idea de que China se ha convertido en una superpotencia mundial se encuentra sobrealorada, o bien, si realmente ha acumulado el poder suficiente para desafiar la hegemonía de Estados Unidos, y señalan que a pesar de los enormes avances que ha registrado China en las últimas décadas, que la han convertido en la segunda economía más importante del mundo, aún enfrenta serios dilemas internos que limitan su poder a nivel internacional, tales como: las diferencias con sus países vecinos a la luz de disputas territoriales, el endeble respeto por los derechos humanos, y una población muy insatisfecha por la mala gobernanza, las inequidades sociales y la corrupción gubernamental. Desde esta perspectiva, China ha optado por mantener una política exterior prudente y contraria a una lucha por el poder frente a Estados Unidos, cuyo objetivo sería la

edificación de un nuevo orden internacional de carácter bipolar.

El académico argentino Roberto Miranda, en su artículo “Los países emergentes en el G-20 y la política seguida por Argentina”, analiza el peso de los países emergentes en la gobernanza internacional, particularmente en el contexto de su participación en las instituciones financieras como el G-20. En ese sentido, evalúa la influencia de Argentina como “potencia media” en las instituciones económicas mencionadas. Para efectos de este texto, el autor aborda diferentes cumbres del G-20 realizadas desde el 2008 hasta el 2014. En el ámbito de estas cumbres se han presentado importantes diferencias entre las economías desarrolladas, emergentes y menos desarrolladas del escenario internacional. A pesar de esto, se acordó mantener las viejas instituciones económicas más importantes, creadas después de la Segunda Guerra Mundial, como el Fondo Monetario Internacional (FMI). En este sentido, el autor evalúa la participación de Argentina en dichas cumbres que, desde su visión, ha sido activa e intensa, pero a la vez marcada por su poca influencia. Por consiguiente, este país no logra influir de manera efectiva en las reformas que se han propuesto en aras de transformar las principales instituciones económicas internacionales del siglo XXI.

El embajador Raimundo González y Victoria Valdivia contribuyen al tema de los objetivos del milenio en el artículo “De los Objetivos del Milenio a los Objetivos del Desarrollo Sostenible: la integración de países en vía de desarrollo por medio de la intensificación

del uso de las tecnologías”. En su texto, los autores señalan que los objetivos del milenio proponen crear estrategias fundamentales para fomentar el desarrollo en los Estados que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Así mismo, subrayan que una de las metas es reducir la desigualdad económica y social entre los países desarrollados, emergentes y menos desarrollados. Otro de los objetivos, no menos importante, es el de impulsar los factores de desarrollo humano en la sociedad global. Desgraciadamente, las desigualdades entre las tres categorías de países mencionados se han profundizado en las últimas décadas debido al desarrollo de las tecnologías de la información como nuevo factor productivo, así como por las enormes brechas que existen entre estos países en relación con la inversión que destinan de su PIB al desarrollo y la innovación científica y tecnológica.

Denisse Grandas Estepa y Juan Pablo Prado Lallande, en “La cooperación internacional descentralizada en Colombia: un análisis institucionalista sobre el departamento de Cundinamarca”, argumentan que la cooperación internacional descentralizada es una forma de cooperación externa que complementa las capacidades locales y cuyo objetivo es promover el desarrollo. Desde el punto de vista de la teoría institucionalista de Relaciones Internacionales, la cooperación internacional, en general, y la descentralizada, poseen un enorme potencial para generar insumos y recursos, siempre y cuando dicha cooperación tenga un respaldo jurídico e institucional. Por otro lado, ambos autores analizan los antecedentes, la evolución y el

estado de la institucionalización de la cooperación descentralizada en el departamento de Cundinamarca, Colombia, con la finalidad de identificar su potencial y sus elementos de oportunidad más representativos. En las conclusiones subrayan que el departamento debe identificar sus potencialidades, así como los elementos de oportunidad más representativos. Finalmente, sugieren que debe avanzar hacia mejores y más eficaces esquemas de cooperación internacional que impacten de forma decisiva en el desarrollo y la calidad de vida de su población.

El último artículo de esta edición de la revista, “Las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y su oferta de valor. Estudio de caso: México, Brasil, Colombia y Argentina”, es una contribución de las investigadoras del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Erli Margarita Marín Aranguren y Natalia Millares Abella. Desde la perspectiva de las autoras, en las últimas décadas la participación y la importancia de la sociedad civil en estos países de América Latina se han incrementado. A pesar de este fenómeno, algunos sectores del Gobierno y de la iniciativa privada se rehúsan a reconocerla. Ambas autoras realizan un análisis en torno a la participación de la opinión pública en México, Brasil, Colombia y Argentina en temas prioritarios de la agenda de estos países, tales como: el medio ambiente y la violencia basada en género. En las conclusiones de este artículo, las autoras subrayan la importancia de la participación de la opinión pública, que en muchas ocasiones es ignorada en las democracias emergentes de estos países; sin

embargo, su participación es fundamental para generar una cultura de desarrollo y consolidar la democracia *in situ*.

El Comité Editorial de la revista OASIS presenta este nuevo volumen de análisis de temas internacionales a la comunidad académica, y confía en que contribuya al intercambio de ideas y a la consolidación de mayor conocimiento en los temas analizados. Igualmente, agradece a todos los autores, árbitros y correctores de estilo, nacionales e internacionales, así como a los funcionarios administrativos en el Centro de Investigaciones y Proyectos

Especiales(CIPE) y en el Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia su incondicional apoyo, el cual redundó en la producción de esta revista.

PEDRO MANUEL RODRÍGUEZ SUÁREZ

Editor invitado

Relaciones Internacionales

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla,
México

MILENA GÓMEZ KOPP

Editora



DOSIER TEMÁTICO: EUROPA Y AMÉRICA LATINA

**Retos de la política de ayuda humanitaria
de la Unión Europea: entre la coherencia y
la independencia**

Enriqueta Serrano Caballero

**A la luz del Tratado de Lisboa: génesis y
evolución del entramado institucional de
la Unión Europea**

Raynier Pellón Azopardo

**Una aproximación rusa al poder blando en
el actual sistema internacional**

Carmen Scocozza

Retos de la política de ayuda humanitaria de la Unión Europea: entre la coherencia y la independencia

Enriqueta Serrano*

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es contribuir a la comprensión de la ayuda humanitaria de la Unión Europea (UE), con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (TdL), a partir del análisis del Reglamento (CE) 1257/96 del Consejo de la Unión Europea, del Consenso Europeo de la ayuda humanitaria de la Unión Europea (en vigor desde 2008) y del artículo 214 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) del TdL.

En este trabajo se aborda el reto que tiene la UE para ofrecer una ayuda humanitaria independiente, al responder a las emergencias

internacionales, al tiempo que trata de coordinar y dotar de mayor coherencia a su política exterior, a partir del análisis de la manera como la Unión concilia estos objetivos conflictivos. En particular, se estudia cómo interactúan las políticas de cooperación para el desarrollo y la de ayuda humanitaria de la UE, la política de comercio común, y la política exterior y de seguridad.

Por último, en las consideraciones finales se argumenta que a pesar de que la ayuda humanitaria se haya incorporado en el Tratado de Lisboa como una política más de su acción exterior, esta debe ser independiente, al estar sustentada en la solidaridad internacional, y

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Profesora investigadora del Programa de Estudios Políticos e Internacionales de El Colegio de San Luis. Ac. SLP (México) [eserrano@colsan.edu.mx].

Recibido: 24 de mayo de 2016 / Modificado: 27 de noviembre de 2016 / Aceptado: 8 de febrero de 2017

Para citar este artículo

Serrano, E. (2017). Retos de la política de ayuda humanitaria de la Unión Europea: entre la coherencia y la independencia. *OASIS*, 25, 9-39.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n25.02>

no en los principios aplicables al resto de las políticas de acción exterior, lo que dificulta establecer sinergias positivas con las otras políticas de la acción exterior de la UE.

Palabras clave: acción exterior, ayuda humanitaria, coherencia, coordinación, complementariedad, Unión Europea.

Challenges of the European Union's humanitarian aid policy, between coherence and independence

ABSTRACT

The aim of this work is to contribute to the understanding of humanitarian aid from the European Union (EU), from the entry into force of the Lisbon Treaty, starting from an analysis of Council Regulation (EC) No 1257/96¹, the European Consensus on humanitarian aid from the European Union (effective 2008) and article 214 TFEU of the Treaty of Lisbon.

This paper addresses the EU's challenges in providing independent humanitarian aid when responding to international emergencies, while seeking to coordinate and enhance its foreign policy coherence; it also examines how the Union reconciles these conflicting objectives. In particular, it examines how EU development cooperation policy and EU aid policy, common foreign and security policy, and foreign policy interact.

Finally, it is argued in the concluding remarks that although humanitarian aid has

been incorporated into the Lisbon Treaty as a further policy of its external action, it must be independent, as it is based on international solidarity, and not on the principles applicable to other policies of external action, making it difficult to establish positive synergies with the other policies of the EU's external action.

Key words: External action, humanitarian aid, coherence, coordination, complementarity, development to cooperation, European Union.

INTRODUCCIÓN

El establecimiento de un marco institucional internacional para paliar el sufrimiento humano a gran escala coincide con el final de la Primera Guerra Mundial.

Posteriormente, la Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas designaron a estas poblaciones como “refugiados” e introdujeron una ley humanitaria que trataba de asegurar sus derechos. Los principios humanitarios justifican la acción humanitaria (principio de humanidad) y crean las condiciones de acceso para atender a los más necesitados (principios de imparcialidad, neutralidad e independencia).

Los orígenes de la ayuda de emergencia de la Comunidad Europea se remontan, prácticamente, a la propia formación de la Comunidad; pero no será hasta abril de 1992, con la creación de la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) —actual Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (DG ECHO)—, que la Comunidad Europea se

dota de un instrumento específico para hacer frente a las crisis humanitarias, con el fin de centralizar las decisiones y mejorar su gestión y coordinación¹.

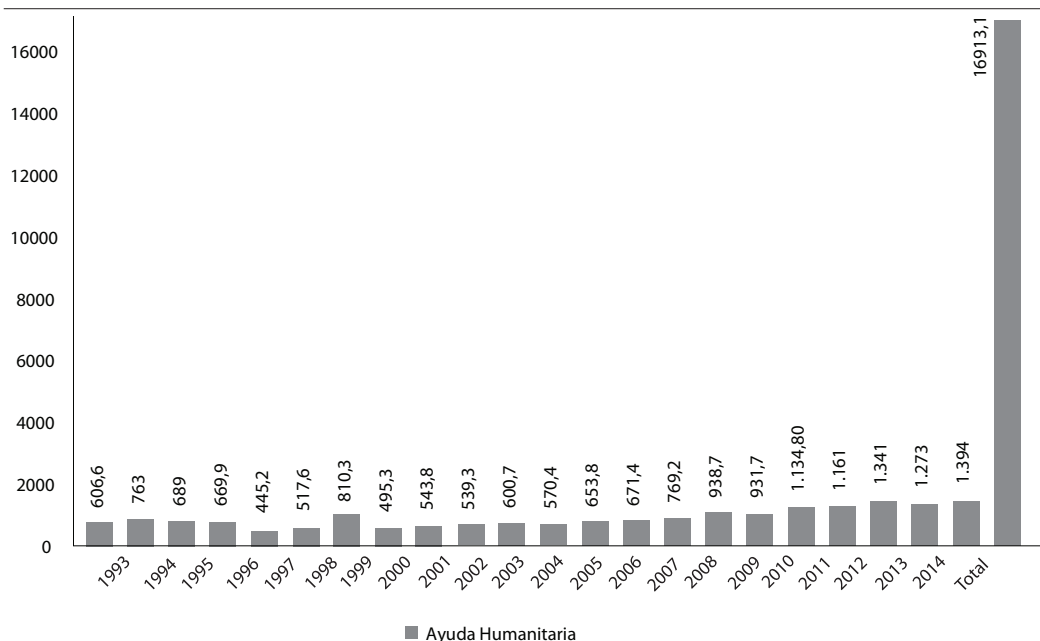
Su nacimiento no fue casual, este respondía a la necesidad de dar respuestas –al menos en el terreno humanitario– al conflicto de los Balcanes y a otras situaciones de crisis que se vivían en ese momento, y se integró dentro de una tendencia mundial de reforma del sector humanitario que hizo coincidir el nacimiento de la ECHO con la creación del Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas. A fin de adecuar la maquinaria de la Comisión a los nuevos retos y problemas: aumento de emergencias complejas, crisis en los Balcanes, agravamiento de la situación en los Grandes Lagos, etc., la ECHO surgió en un momento en el que la UE no contaba con una política exterior común, y había grandes diferencias respecto a la posición que debía tomar en el conflicto de yugoslavo (1991-2001). Como han dicho Rey y Currea-Lugo (2002, p. 43), la ayuda humanitaria cumplía una función de diplomacia sustitutiva.

Con la aprobación del Reglamento (CE) 1257/96 del Consejo (Unión Europea, 1996, pp. 1-6) se consolida la ayuda humanitaria de la Comunidad y se dota de la base jurídica adecuada a labor de la ECHO, se asumen los principios de imparcialidad y neutralidad, se reconoce la necesaria independencia de las ONG –que son las encargadas de ejecutar la

ayuda comunitaria– y se separa claramente la acción humanitaria de la política exterior de la Unión, que en esos momentos estaba en proceso de construcción. De este modo, la Comisión Europea cuenta –desde 1992– con un instrumento ágil y eficaz para responder a los desastres naturales, a los conflictos armados y a otras situaciones similares (Rey, 2005, p. 118). Durante estos años, la UE se ha convertido en el primer donante mundial de ayuda humanitaria –sumando las aportaciones de los Estados miembros y de la Comunidad– (p. 119) (figura 1).

Hay que señalar que, desde 1993, la ECHO casi ha duplicado su presupuesto, que para 2016 fue de 1.175 millones de €. De esta manera, la ECHO (ahora DG ECHO) ha ampliado su campo geográfico de actuación que en un primer momento afectó a más de cuarenta países y territorios de todo el mundo, y en 2016 la ayuda se extendió a unos 80 países afectados por catástrofes naturales, crisis armadas emergentes, así como complejas y crónicas. Como se observa en la figura 1, en la actualidad la UE es el principal donante de ayuda humanitaria en todo el mundo. La Unión –la Comisión Europea (CE) y los Estados miembros (EEMM)– suministra más de la mitad de los fondos necesarios para brindar ayuda de emergencia a las víctimas de catástrofes naturales o provocadas por el hombre a escala mundial, y promueve activamente el respeto por el derecho internacional humanitario

¹ Creada el 1 de marzo de 1992, la ECHO estuvo inicialmente asignada a la Comisaría de Pesca, pero en la actualidad es una Dirección General (DG) de la Comisión Europea. Nació como un órgano autónomo de la entonces DG VIII, que dependía políticamente del vicepresidente de la Comisión Europea.

FIGURA 1. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO TOTAL DE LA AYUDA HUMANITARIA DE LA UNIÓN (1993-2014)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECHO².

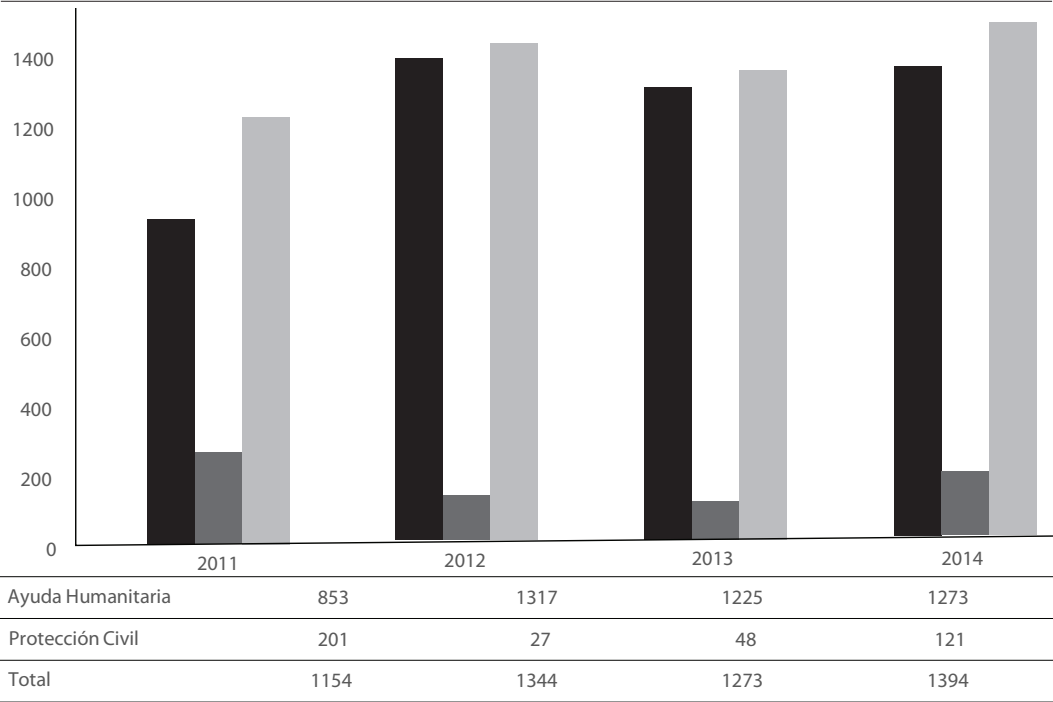
(DIH). En los últimos años, la evolución de las partidas presupuestarias³ destinadas por la CE a la ayuda humanitaria (figuras 1 y 2) muestra un incremento sostenido. Este se produce en relación con el mayor número y complejidad

de las crisis humanitarias, y con la persistencia de crisis crónicas infrafinanciadas. Pero el incremento de los fondos comunes no es suficiente, por lo que se debe fomentar una mayor coherencia y coordinación en las políticas

² Informes de la Comisión Europea del año 1993-2015.

³ Las operaciones humanitarias se financian a partir del presupuesto de la UE (Título 23), destinado a la ayuda humanitaria y la protección civil. Con la aprobación de la autoridad presupuestaria, este presupuesto puede aumentar, movilizando fondos de la Reserva de Ayuda de Emergencia (EAR) (Título 40) destinada a responder a las necesidades derivadas de acontecimientos imprevisibles. Otras fuentes son las transferencias desde otras líneas presupuestarias, como la rúbrica destinada a la ayuda exterior y, en el caso de los países ACP, las reservas del FED (dotación B). En los 18 años de su existencia, la DG ECHO ha tenido que solicitar aumentos presupuestarios cada año. Hay que señalar que la UE, en el marco financiero plurianual (MFP) (2007-2013) destinó 5.600 millones de € a la ayuda humanitaria, cantidad que se ha incrementado periódicamente para hacer frente a emergencias y crisis. En el MFP (2014-2020) se incrementó la asignación presupuestaria para el instrumento de la ayuda humanitaria, que ascendió a 6.621,70 millones de € (es decir, una media anual de 915 millones de €, en lugar de los 813 millones de € del periodo anterior).

FIGURA 2. EVOLUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA A LA DG ECHO (2011-2014)



Fuente: elaboración propia a partir de Informes de la COM (2011) 343 final, COM (2012) 489 final, COM (2013) 658, final, COM (2014) 537 final, COM (2015) 406, final.

de ayuda humanitaria y un incremento en la coordinación a través del intercambio de información de los países para mejorar la eficiencia de la respuesta global de la UE a estas crisis.

Hay que decir que la acción comunitaria de asistencia humanitaria de la UE presenta un doble aspecto: ayuda y rehabilitación y reconstrucción, aunque las fronteras que materialmente las separan no sean claras.

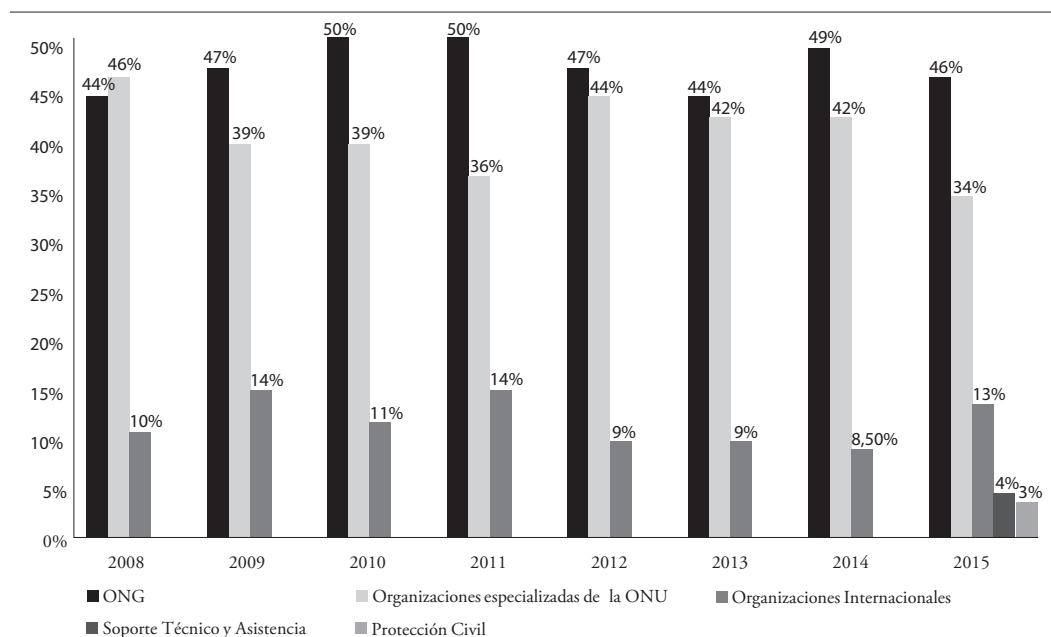
Respecto a los actores, a nivel interno la UE no tiene muchos problemas para crear las

sinergias y desarrollar medidas humanitarias; a nivel externo reconoce el liderazgo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la ayuda humanitaria. La UE colabora bilateralmente con cada uno de los organismos especializados de la ONU⁴, en la financiación de la ejecución de la asistencia humanitaria a través de estos organismos, organizaciones internacionales no gubernamentales humanitarias⁵ y organizaciones no gubernamentales humanitarias (nacionales).

⁴ Organizaciones humanitarias especializadas tales como ACNUR, OMS, UNICEF, UNRWA, FAO, OCHA, entre otras.

⁵ Comité Internacional de la Cruz Roja, Federación Internacional de la Cruz Roja.

FIGURA 3. CANALIZACIÓN DE LOS FONDOS DE LA ECHO A TRAVÉS DE CONTRATOS CON ORGANIZACIONES HUMANITARIAS (2008-2015)



Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, Informe Anual de ayuda humanitaria y protección civil, 2008, 2009, 2010, e Informe Anual de la DG ECHO a, 2011, 2012, 2013, 214, 2015.

La DG ECHO no interviene directamente sobre el terreno, sino que distribuye y presta su asistencia a través de sus socios. El 88 % del presupuesto fue gestionado por la ECHO, pero se canalizó para su ejecución a través de 200 socios con los que la Oficina tiene firmado el acuerdo de asociación para ejecutar la ayuda humanitaria. Como se observa en la figura 3, el 93 % del presupuesto asignado por la ECHO en 2014 fue canalizado a través de 200

socios con los que la UE ha firmado acuerdos marco de asociación para ejecutar la ayuda humanitaria (figura 3).

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (TdL)⁶, y teniendo en cuenta el nuevo contexto institucional establecido, la UE dispone del potencial y de la ambición necesaria para hacer su acción exterior más coherente, eficaz y estratégica, recurriendo a su amplia gama de recursos e instrumentos.

⁶ “Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, en *Diario Oficial de la Unión Europea* C-83/1, 30.03.2010, Bruselas. En el Tratado de Lisboa aparecen en realidad dos tratados internacionales distintos: El Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La Unión Europea dedica la Parte V del Título III del Tratado de Funcionamiento de la UE a la acción exterior.

Este artículo aborda la ayuda humanitaria de la Unión Europea como parte de su acción exterior, y analiza la coherencia y la coordinación con las otras políticas al respecto establecidas en el TdL. Así mismo, se analiza el reto que tiene la Unión al querer entregar ayuda humanitaria que sea independiente de los objetivos de política exterior.

El preámbulo del Reglamento 1257/96 del Consejo sobre la ayuda humanitaria proporciona el marco jurídico básico para la posterior elaboración de una política de ayuda humanitaria específica en nombre de la Comunidad Europea (ahora Unión Europea), y hace referencia explícita al imperativo humanitario, destacando que el objetivo esencial de la ayuda humanitaria es prevenir o aliviar el sufrimiento humano independientemente de cualquier consideración política (Unión Europea, 1996). Según el Reglamento 1257/96 del Consejo, la respuesta humanitaria de la UE viene determinada únicamente por las necesidades de las víctimas y no debe estar condicionada ni subordinada a otras políticas. La voluntad de luchar por una política de ayu-

da humanitaria de una UE más independiente –autónoma de consideraciones económicas, políticas y militares–, en cumplimiento del derecho internacional humanitario, quedó clara durante la redacción de la Constitución por la Convención Europea en 200-2003. En ella se subrayó la naturaleza independiente de la ayuda humanitaria en comparación con otras políticas de la acción exterior de la UE, tales como la cooperación al desarrollo o la Política Exterior de Seguridad Común (PESC).

El Consenso Europeo sobre ayuda humanitaria, aprobado en diciembre de 2007 (European Union, 2008), destacó la naturaleza independiente de la política comunitaria en este campo y estableció que la ayuda humanitaria de la UE debe guiarse por los cuatro principios –neutralidad, imparcialidad, humanidad e independencia⁷ acordados a nivel internacional, que son específicos de la ayuda humanitaria (cuadro 1); y que distingue de otros tipos de ayuda (de emergencia⁸, alimentaria⁹, ayuda a los refugiados y a las personas desplazadas¹⁰).

⁷ Estos cuatro principios son específicos a la ayuda humanitaria y la hacen distinta de otras formas de ayuda.

⁸ La ayuda de urgencia pretende hacer frente a los problemas provocados por catástrofes naturales, y para ser eficaz ha de ser flexible y rápida. Por lo común, es una ayuda que se presta en efectivo, a fin de adquirir productos de primera necesidad (alimentos, medicamentos, combustible) o realizar trabajos de reconstrucción tras un desastre.

⁹ La ayuda alimentaria, programa que inició la UE en 1968, pretende contribuir al abastecimiento alimentario –proporcionando productos– de poblaciones desnutridas como consecuencia de crisis naturales, tales como sequías y otras calamidades. La ayuda alimentaria que ofrece la ECHO consiste en la aportación de productos alimentarios a los países en vías de desarrollo, con el objeto de potenciar su autoabastecimiento y garantizar su seguridad alimentaria. Así mismo, la ECHO es considerada como un instrumento horizontal de la política de cooperación al desarrollo de la UE.

¹⁰ La ayuda a los refugiados tiene por finalidad socorrer a las poblaciones expulsadas de su propio país u obligadas a dejarlo por razones de guerra, persecución y otras situaciones difíciles. Su finalidad es la de prestar asistencia entre las fases de éxodo y de reasentamiento en otro país o de reintegración en el de origen.

CUADRO 1. PRINCIPIOS HUMANITARIOS ESTABLECIDOS EN EL CONSENSO DE 2007

Humanidad	Neutralidad	Imparcialidad	Independencia	Basado en las necesidades
El sufrimiento humano debe paliarse allá donde se encuentre, con especial atención a las personas más vulnerables.	La ayuda humanitaria no debe favorecer a ninguna de las partes implicadas en un conflicto armado o de otro tipo.	La ayuda humanitaria debe proporcionarse únicamente en función de las necesidades, sin discriminación entre o dentro de las poblaciones afectadas.	Los objetivos humanitarios deben ser independientes de los objetivos políticos, económicos y militares. El único propósito de la ayuda humanitaria es aliviar y prevenir el sufrimiento de las víctimas de emergencias humanitarias.	Ayuda humanitaria está destinada a preservar la vida, prevenir y aliviar el sufrimiento humano y mantener la dignidad humana.

Fuente : Policy Department, DG EXPO, European Union.

Con la entrada en vigor del TdL en 2009, la ayuda humanitaria se convierte en una política de la acción exterior de la UE por derecho propio. Significativamente, el artículo 214 del TFUE (Comunidades Europeas, 2010, p. 143), fue copiado textualmente del Tratado Constitucional de 2004 (Comunidades Europeas, 2004, p. 1). El TdL estableció los principios, fines y objetivos de la “Acción Exterior de la UE”; para la consecución de esos objetivos, y al igual que la PESD, el Tratado propone mantener la coherencia y coordinación entre los diferentes ámbitos de la acción exterior comunitaria de la Unión, y entre estos y las demás políticas. Al entrar en vigor el TdL, la ayuda humanitaria pasa a ser una competencia compartida paralela, lo que significa que la UE aplicará una política propia y los Estados miembros podrán hacer lo mismo evitándose que la actuación de la Unión sea un complemento de las políticas nacionales.

El Consenso Europeo de ayuda humanitaria es el documento más reciente en el que se da la definición y las características

básicas de la política de ayuda humanitaria de la Unión. En este se reconoce de manera explícita la ayuda humanitaria como una obligación moral, y la necesidad de la concesión de asistencia *ad hoc*, y alivio y protección para personas de terceros países que son víctimas de los desastres naturales y aquellos provocados por el hombre; de esta manera, constituye una política distinta de la acción exterior de la UE (art. 214 TFUE) y es un paso importante hacia el logro de la meta de la ayuda humanitaria independiente.

La coordinación y coherencia de las actividades externas de la UE se ha buscado desde el Tratado de Maastricht, lo que se traduce en el establecimiento de sinergias positivas entre las diferentes políticas exteriores. Como se verá más adelante, el TdL concede gran importancia a este objetivo en la acción exterior de la UE (Gebhard, 2001, pp. 101-127), basándose en la suposición de que mediante el establecimiento de una estrategia para la consecución de un fin común, la Unión se convierta en un actor de política exterior más

eficiente y eficaz. Dada la estrecha conexión entre el origen de una crisis humanitaria —una guerra civil, desastres naturales y la pobreza extrema— y sus consecuencias —un gran número de personas desplazadas y dificultades sociales y económicas—, la ayuda humanitaria casi está automáticamente vinculada a otros ámbitos de la política. Por tanto, uno de los principales retos para la Unión en la actualidad es garantizar la coordinación, la coherencia en sus diferentes dimensiones —estratégica y técnica— y la consistencia en su respuesta a situaciones de crisis entre las diferentes políticas involucradas, al mismo tiempo que defiende dicha coherencia con otras políticas exteriores.

La coherencia es condición necesaria para una política exterior eficaz, no solo de la Unión, sino de todos los actores internacionales involucrados. Podríamos decir que la coherencia y el enfoque multilateral son los principios que guían la acción exterior de la UE.

La DG ECHO de ayuda humanitaria y protección civil es la encargada en la actualidad de dar respuesta a las emergencias y facilitar ayuda a países no pertenecientes a la UE para que refuercen sus capacidades de respuesta ante las crisis, y así contribuir a su desarrollo a largo plazo. El programa de resiliencia que establece la Comunicación de la Comisión, de 3 de octubre de 2012, titulado “El planteamiento de la UE sobre la resiliencia: aprender de las crisis alimentarias” (Comisión Europea, 2012), y el Plan de acción para la resiliencia de 2013, así como el objetivo de mejorar el vínculo entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo, forman parte de la programación de la DG ECHO. Aumentar la

resiliencia es el eje central de dos programas emblemáticos, la Alianza Mundial para la Iniciativa de Resiliencia (AGIR), en el Sahel, y SHARE, en el Cuerno de África, destinados a coordinar la ayuda humanitaria y el desarrollo, y a romper el círculo vicioso de cambio climático, hambre y pobreza.

Las actividades de reducción del riesgo de catástrofes son otro aspecto de la gran importancia que la DG ECHO da a la resiliencia. Los programas de preparación ante catástrofes de la DG ECHO (DIPECHO) en Asia, América Latina y el Caribe apoyan los sistemas de alerta temprana, las campañas de sensibilización y otras medidas preventivas. La UE es un agente relevante a la hora de configurar los intentos de gestión del riesgo de catástrofes por parte de la comunidad internacional.

La ambiciosa visión que tiene la UE para el futuro se halla expuesta en la Comunicación de abril de 2014 titulada “Marco de Acción de Hyogo posterior a 2015: gestionar los riesgos para lograr la resiliencia” (Comisión Europea, 2014), presentada como parte de los preparativos de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en marzo de 2015 en Sendái (Japón). Paralelamente a las operaciones de emergencia iniciadas cuando se produce una crisis, la UE se compromete a trabajar para reducir los riesgos y la vulnerabilidad, y a preparar a la población ante catástrofes naturales a escala local, nacional y regional, basándose en el Marco de acción de Hyogo (sustituido en marzo de 2015 por el Marco de Sendái para la reducción del riesgo de desastres [2015-2030]).

Para ello, el trabajo se ha dividido en dos secciones. En la primera se describe la acción exterior de la UE en el TdL. En la segunda sección se analiza el desafío legal al que se enfrenta la UE al coordinar la entrega de la ayuda humanitaria, manteniendo el principio de “independencia”; al tiempo que esta debe ser coherente con los objetivos y principios de la acción exterior de la UE —es decir, la política de cooperación al desarrollo (arts. 209-211 del TFUE), la política exterior y de seguridad común, y la política comercial (art. 207 del TFUE) —.

Para la realización de este trabajo se recurrió a la revisión documental y de fuentes hemerográficas e institucionales (documentos oficiales de la Unión Europea, y publicaciones tales como el Tratado de Lisboa de 2009 y el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria; entre otros), así como de artículos especializados e investigaciones que nos ayudaron a conocer más de cerca la complejidad de la ayuda humanitaria como una política más de la acción exterior de la Unión Europea y su coherencia y coordinación con otras acciones —de emergencia— y políticas comunitarias.

LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL TRATADO DE LISBOA

La acción exterior de la UE es tan extensa como compleja de abordar. En la actualidad, la UE pasa por un periodo de cambio, resultado de la entrada en vigor del TdL, que reformó en gran medida cuestiones relativas al funcionamiento de la Unión, en cuanto a la estructura institucional y a la toma de decisiones.

Resultado de lo anterior, se inició una nueva etapa para la acción exterior, y en particular para la ayuda humanitaria comunitaria, que pasa a constituirse en uno de los mecanismos de la acción exterior de la Unión y queda sometida a la estrategia “Unity of Command” (Peterson, 2007, p. 7). Gracias al TdL, la Unión parece estar en condiciones de expresarse con una sola voz ante sus socios internacionales, poniendo en juego todas las capacidades económicas, humanitarias, políticas y diplomáticas para defender sus interés y valores en todo el mundo, respetando a su vez los intereses particulares de los Estados miembros en el marco de sus relaciones exteriores. Este hecho ha supuesto el paso de la ayuda humanitaria comunitaria a su integración en uno de los mecanismos de la acción exterior comunitaria, que por fin goza de una personalidad jurídica internacional (art. 47 TUE del TdL) (Fride, 2010, p. 10). El que a la UE se le reconozca explícitamente su personalidad jurídica no altera el hecho de que siga siendo una organización internacional supranacional, la plenitud de las competencias la tienen los Estados miembros. Debido a ello, son los Estados miembros los que le “atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes” (art. 1.1. del TUE del TdL). La UE intentó difuminar la distinción del pilar supranacional y la cooperación intergubernamental como vías para la construcción europea, pero no lo consiguió, y hoy en día las relaciones exteriores de la Unión siguen divididas en dos sectores: la acción exterior “comunitarizada” y la acción exterior intergubernamental, es decir, la PESC, y la Política Exterior de Seguridad Común

(PESD), ahora denominada Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

El TdL introdujo una definición *más* detallada e integrada de la acción exterior de la UE, y definió un conjunto de objetivos y valores a los que se supeditan cada una de las políticas de la acción exterior comunitaria, *más allá de sus propios objetivos*. En el TFUE se incorporaron las novedades introducidas por la Constitución Europea *non nata*, que agrupó bajo la expresión “acción exterior” un conjunto de políticas heterogéneas, antes dispersas en el TUE y el TCE (arts. III-292 a III-329) (Comunidades Europeas, 2004). Tal agrupación pudo tener un propósito sistematizador, pero no uniformaba la naturaleza de las políticas en cuestión, por el contrario, el TdL volvió a separar la acción exterior de la PESD, lo que sigue sin responder a un criterio sistematizador, pues las políticas que contiene son de naturaleza diferente (supranacional e intergubernamental). La acción exterior comunitaria es objeto del Título v del TUE del TdL “Disposiciones generales relativas a la política exterior y de seguridad común”, y de la Parte v del TFUE “Acción exterior”. El Capítulo I del Título v del TUE del TdL –arts. 21 a 46 TUE– (Comunidades Europeas, 2010, pp. 28-41) es común tanto a la acción exterior “comunitarizada” como a la PESD / PCSD. Sin embargo, a partir de ahí van por diferentes caminos, aunque el hecho de que haya disposiciones comunes establece un lazo de unión que está reforzado por la necesidad de que la UE vele por la coordinación y cohesión entre los distintos ámbitos de acción exterior, y entre estas y las demás políticas. Todas estas políticas

o acciones, a excepción de la “cláusula de solidaridad”, estaban ya contempladas en el TCE.

El TFUE define la “acción exterior de la Unión Europea” (como un conjunto de políticas de diferente naturaleza agrupadas en la Parte v –artículos 205 a 222 del TFUE) (Comunidades Europeas, 2010, pp. 139-149). La estructura descrita pone de relieve una primera división de las competencias exteriores de la UE, en dos grandes categorías. Por un lado, la PESD, regulada por el TUE del TdL, sobre cuya naturaleza no se pronuncian los Tratados, y que se mantiene dentro del marco de cooperación intergubernamental. El carácter intergubernamental de la PESD se intentó maquillar con la calificación de “competencia específica” (arts. 24.1. y 24.2 del TUE del TdL y 2.4 del TFUE), en la que las decisiones se siguen adoptando por la regla de la unanimidad (y no por mayoría). Por otro lado, las demás políticas de la UE, reguladas en el TFUE, especifican si se trata de competencias de naturaleza exclusiva, compartida, de coordinación, de apoyo o complementaria. Lo único que une a ambos conjuntos de políticas son los principios que regulan la acción exterior de la UE y la PESD, que quedan establecidos en los artículos 21 y 22 del TUE de Lisboa (pp. 28-29), aunque lo hacen con diferente intensidad, en las distintas políticas. El artículo 21 del TUE del TdL establece los *principios generales*:

El fomento de la democracia, del Estado de derecho y de la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto a la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios

de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional (p. 163).

En la incorporación del artículo 21 del TUE del TdL (Comunidades Europeas, 2010, pp. 29-30) dentro de las disposiciones generales de la acción exterior de la Unión, se añadió el compromiso de esta con el enfoque multilateral para la solución de problemas internacionales, en especial en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas. El TUE del TdL estableció los objetivos comunes a toda su acción exterior, siendo uno de ellos ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrentan a catástrofes naturales o de origen humano (p. 29). Esta declaración de principios y objetivos nos ofrece la imagen de una Unión con la voluntad de asumir responsabilidades en la gestión de los problemas internacionales, en especial en lo referente al mantenimiento de la paz mundial y la cooperación en un marco de solidaridad. El artículo 22 del TUE del TdL (pp. 29-30) por su parte, se ocupa del procedimiento de acción y de la participación de las instituciones en el marco común de la acción exterior, señala además el papel predominante del Consejo Europeo en la acción exterior —que actúa por unanimidad— al ser el encargado de establecer los intereses y objetivos estratégicos en los que se basará esta. También deja clara la distinción entre la Política Exterior de Seguridad Común y “los demás ámbitos de la acción exterior”.

Según lo establecido en el artículo 7 del TFUE, la Unión “velará por la coherencia entre sus diferentes políticas y acciones, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos”. La tarea de velar por la coherencia y coordinación de

los diferentes ámbitos de la acción exterior y entre la política de ayuda humanitaria y las demás políticas es encomendada al Consejo, la Comisión y el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Comunidades Europeas, 2010, pp. 17-19). El artículo 47 del TUE del TdL dota a la UE de personalidad jurídica. La personalidad jurídica internacional conlleva tres atributos principales: la capacidad para celebrar acuerdos o tratados internacionales, el derecho de legación activo y pasivo, y la posibilidad de ser sujeto activo y pasivo de responsabilidad internacional. La actuación de la UE en la esfera internacional puede ocasionar perjuicios a terceros Estados o a sus nacionales y a otras organizaciones internacionales. Así mismo, la UE puede experimentar violaciones de sus derechos en la esfera internacional por parte de otras organizaciones internacionales. El problema no se plantea tanto a nivel de principios como en el plano práctico, teniendo en cuenta la atribución de competencias de los EEMM de la Unión, y la distribución de las mismas que puede ser difícil determinar quién es el sujeto responsable, si los EEMM directamente implicados o la UE. Las normas establecidas en el TFUE respecto a la ayuda humanitaria ponen énfasis en las coordinaciones a las que se ve sometida la ayuda humanitaria en la que diversos sujetos y actores participan.

EN BUSCA DE LA COHERENCIA EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

Dada la estrecha relación entre los orígenes de una crisis humanitaria y sus consecuencias, la ayuda humanitaria solo puede ser eficaz cuan-

do está vinculada a otras políticas. La UE, en su respuesta a las emergencias internacionales, tiene que garantizar la coherencia entre dicha ayuda y las otras políticas exteriores involucradas. Pero asegurar esta coherencia puede socavar la independencia de la política de ayuda humanitaria de la Unión.

La coherencia es definida como la ausencia de contradicciones entre las diferentes áreas de la política exterior y el establecimiento de sinergias entre ellas (Gauttier, 2004, pp. 23-26; Gebhard, 2011, p. 106; van Elsuwege, 2010, pp. 113-114), y como las diferentes políticas de la UE para beneficiar a los países en vías de desarrollo e incrementar la efectividad de la cooperación para el desarrollo (Portela y Kolja, 2009, pp. 3-5). En términos de política, la coherencia se refiere a la obligación de asegurar la sinergia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la UE, lo que implica “una forma conveniente y positiva de la interacción entre las [políticas] y sus respectivas burocracias, unido al servicio de un propósito común” (Gebhard, 2001, p. 112). En la práctica, se pueden distinguir dos dimensiones de la coherencia. Por un lado, está la estratégica o la relacionada con las políticas, con la posibilidad de crear conflicto entre los objetivos y principios, o en las diferentes agendas políticas de la acción exterior. Por otro lado, está

la dimensión técnica o de procedimiento, que apunta a las “consecuencias administrativas de tener que conciliar dos canales diferentes de la formulación de políticas, incluidas sus respectivas maquinarias burocráticas” (p. 106). El logro de la coherencia, por tanto, puede ser frustrado por cualquiera de las incompatibilidades operativas o de procedimiento, o debido a los conflictos que surgen por competir por objetivos políticos, diferentes culturas burocráticas, lucha por el poder institucional, o rivalidad entre las instituciones.

Dada la estrecha relación entre los orígenes de una crisis humanitaria y sus consecuencias, en su respuesta a las emergencias internacionales, la UE tiene que garantizar la coherencia entre la ayuda humanitaria y las otras políticas exteriores involucradas, tales como la política de cooperación al desarrollo, la gestión de crisis y la política comercial con el riesgo de socavar la independencia de su política al respecto.

La preocupación de la UE por la coherencia de su acción exterior es un tema que ha sido abordado por varios autores tales como Gauttier (2004), Gebhard (2011), Nuttall (2005), Smith (2004), van Elsuwege y Orbie (2014). En general, se supone que una mayor coherencia afecta positivamente la eficacia de la acción exterior de la UE¹¹.

¹¹ En el TdL hay que señalar los principios de coherencia tanto vertical como horizontal. De acuerdo con el artículo 21.3 del TUE de Lisboa, “La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre estos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto”. Como se puede observar, la redacción y el contenido del artículo es similar al artículo 3 del TUE de Niza. A pesar de ello, los órganos encargados de garantizar la coherencia eran el Consejo y la Comisión, y ahora en el TdL el Alto Representante es el encargado de garantizar la coherencia horizontal.

RETOS LEGALES: ENTRE LA COHERENCIA E INDEPENDENCIA DE LA AYUDA HUMANITARIA DE LA UNIÓN EUROPEA

La ayuda humanitaria forma parte de la acción exterior de la UE compartiendo el Título III, “Cooperación al desarrollo con terceros países y ayuda humanitaria”, con la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países y organizaciones internacionales. Con el TdL, la UE adquirió nuevos instrumentos de acción exterior que le permiten desarrollar una política exterior más activa y unificada. El artículo 214 del TFUE del TdL dota a la ayuda humanitaria de una base jurídica propia –independiente de la política de desarrollo–, que la eleva a la categoría de política de la acción exterior de la UE (art. 214 del TFUE.) (Comunidades Europeas, 2010, p. 143).

La búsqueda de coordinación y coherencia es difícil y problemática para la política de ayuda humanitaria debido al objetivo declarado de independencia. Por ello, se plantea la duda de si la inserción en un capítulo aparte en el TdL, separado de la política de cooperación para el desarrollo de la UE, ha reforzado la independencia de la ayuda humanitaria, o si esta búsqueda puede subordinar el imperativo humanitario a los principios y metas de seguridad, desarrollo y comercio.

La naturaleza de la competencia de la UE en materia de ayuda humanitaria es complementaria según lo establecido en el artículo 214.1 del TFUE, el cual señala que las acciones

de ayuda humanitaria, realizadas tanto por la UE como por sus EEMM, “se completarán y se reforzaran mutuamente” (Comunidades Europeas, 2010). Aquí la Unión tiene una *competencia compartida* derogatoria (art. 4.4 del TFUE), es decir, que “la Unión dispondrá de competencias para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya” (p. 52), lo que incide en la actuación conjunta, cuya coordinación estrecha debe mantenerse en el doble plano de adopción de decisiones y sobre el terreno (Reglamento 1257/96). En el caso del mecanismo de protección civil la UE funciona como complemento de la ayuda humanitaria.

En este sentido, la Unión puede dirigir su política comunitaria y sus acciones de ayuda humanitaria de forma complementaria a las de los EEMM –diferente a lo que ocurre con las competencias compartidas clásicas–, sin bloquear la actividad individual de estos en la materia. La actuación de la ayuda humanitaria de la UE se habría reforzado si el TFUE hubiera reconocido a la *protección civil* el mismo tipo de competencia compartida. Respecto a la protección civil, el artículo 6 (f) del TFUE prevé que la UE dispondrá de una competencia de apoyo, coordinación o complementaria de la de los EEMM que la componen, y que el TdL ha creado una base jurídica específica para esta materia –el artículo 196 del TFUE–, quedando fuera de la “acción exterior de la Unión”¹².

¹² Este artículo pertenece al Título XXIII de la Parte III del TFUE dedicado a las “Políticas y acciones internas de la Unión”.

La incorporación de estos artículos en el TdL no significa que la UE no tuviera competencia para actuar previamente. De hecho, estas disposiciones crean nuevas bases jurídicas explícitas para una práctica que se ha incrementado con el uso de otros poderes en virtud de los tratados.

La consecución de los objetivos de la acción exterior de la Unión se ve obstaculizada por el DIH, con el único propósito legítimo de la ayuda humanitaria de aliviar y prevenir el sufrimiento de las víctimas de estas crisis. Hay que señalar que el TdL no dice nada al respecto, solo hace referencia a la “imparcialidad, neutralidad y no discriminación” como los principios fundamentales que guían la ayuda humanitaria de la UE (art. 214.2 del TFUE) (Comunidades Europeas, 2010, p. 143). A pesar de la ausencia de una referencia explícita a los principios de humanidad e independencia en el TdL, estos todavía se unen a las instituciones y los Estados miembros en la búsqueda de la política de ayuda humanitaria de la UE, entre otras cosas porque el tratado contiene una referencia a “los principios del derecho internacional” (art. 214.2 TFUE). La noción de independencia en estos últimos puede considerarse como un “principio derivado”, debido a su contenido, es decir, la autonomía de los objetivos humanitarios de la política militar o influencias económicas se desprende de los otros tres principios.

Debido a que el objetivo de la ayuda humanitaria es independiente es de *jure* y no está reconciliado con el objetivo de una política exterior más coherente, por lo que depende en gran medida de cómo se interpretan las respectivas disposiciones del TdL y del Consenso

Europeo de Ayuda Humanitaria (2007). Por un lado, el conflicto entre “la independencia y la coherencia” surgió en la primera parte de la prestación de la ayuda humanitaria en el TdL: la ayuda humanitaria de la UE no solo se aplicará cumpliendo los principios generales del derecho internacional (humanitario), sino que también se llevará a cabo “en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión” (art. 214.1 del TFUE). Es importante señalar que esta referencia se incluye como una cláusula estándar en todas las disposiciones de los tratados que se ocupan de las políticas exteriores de la UE y refleja una preocupación general del TdL de garantizar la coherencia de la acción exterior de la Unión en la escena internacional. Sin embargo, una lectura más detallada del artículo 214.1 del TFUE podría sugerirnos que la ayuda humanitaria puede ser utilizada como un instrumento para conseguir la lista completa de los objetivos mencionados en el artículo 21 del TUE, que es el punto de referencia en el que se establecen los principios y objetivos generales de la UE. Estos incluyen el objetivo de “preservar la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional” (art. 21.2 (c) del TUE); tal interpretación afecta potencialmente la independencia de las operaciones humanitarias. Sin embargo, la inclusión de una lista horizontal de los objetivos de la acción exterior en el artículo 21 del TUE no exime a las instituciones de respetar el principio de atribución como se expresa en las bases jurídicas específicas mencionadas en los tratados (Dashwood, 2011, p. 35).

El artículo 214.2 del TFUE señala que los principios que guían la actuación de la UE en materia de ayuda humanitaria son específi-

cos para este sector, y distintos de los que se aplican a otros tipos de ayuda. Se trata del *principio de humanidad* (según el cual todas las víctimas de catástrofes deben ser tratadas humanamente con especial atención a las personas más vulnerables), del *principio de neutralidad* (se deben ayudar por igual todas las partes en un conflicto que precisen ayuda humanitaria), del *principio de independencia* (la ayuda humanitaria no puede perseguir ni objetivos ni principios con una finalidad política, militar o económica distinta de la acción exterior de la UE, los cuales se enumeran en el art. 21 del TUE de TdL), y del *principio de imparcialidad y no discriminación* (la ayuda humanitaria no podrá ser concedida siguiendo interés particular alguno). La primera frase del artículo 214.1. TFUE no puede afectar esta obligación legal. En suma, la incorporación de una disposición de un tratado específico sobre la ayuda humanitaria apoya la consolidación de las características particulares de acción de la UE en este campo; sin embargo, en la práctica, los límites a menudo son borrosos en otras áreas de política.

Por otra parte, la referencia a los principios y objetivos de la acción exterior de la UE en el artículo 214.1 del TFUE como una amenaza potencial a la independencia de las operaciones humanitarias, puede ser considerada como una llamada general a la coherencia en la UE ante la respuesta a emergencias globales. Aunque la ayuda humanitaria está sujeta a unas condiciones y principios específicos, lo que implica que es distinta de otras formas de ayuda, esta solo puede ser eficaz cuando se encuentra vinculada a otras políticas. Esta interpretación está en línea con el Consenso

Europeo de Desarrollo (European Union, 2008, p. 3) que estableció que la ayuda humanitaria de la UE “debe tener en cuenta los objetivos de desarrollo a largo plazo” y “está estrechamente vinculada a la cooperación al desarrollo”. Además, en el artículo 214.4 del TFUE se establece que la UE será competente para “celebrar con los terceros países y con las organizaciones internacionales competentes cualquier acuerdo adecuado para la consecución de los objetivos enunciados en el apartado 1 y en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea” (Comunidades Europeas, 2010, p. 143). Este punto se complementa con el artículo 214.7 del TFUE, en el que se estipula que “la Unión velará por que sus acciones de ayuda humanitaria estén coordinadas y sean coherentes con las de las organizaciones y organismos internacionales, en particular los que forman parte del sistema de las Naciones Unidas” (p. 143).

La exigencia de armonización y de coordinación con las otras acciones y políticas exteriores de la UE (política de desarrollo, comercial, de seguridad y defensa) influye en las operaciones de ayuda humanitaria —lo que se menciona en el artículo 21.3 del TUE—, y se prevé el deber de la UE de hacer todo lo posible para mantener la coherencia entre las distintas facetas de su política exterior, así como entre su acción exterior y sus otras políticas (Comunidades Europeas, 2010, p. 29).

En este mismo sentido, el artículo 214.6 del TFUE establece los principios de complementariedad y coordinación, tan importantes para la Unión (Comunidades Europeas, 2010, p. 143). De esta disposición se desprende que “la coordinación” mejorará la “eficiencia”,

así como la “complementariedad”, y que la “coordinación” debe hacerse entre “acciones”. Por tanto, parece que la “coordinación” hace referencia a los diferentes actores que toman decisiones, para que tengan una sola voz y adopten una misma posición. El TUE del TdL regula la coherencia vertical –de acuerdo con lo establecido en artículo 24.3 del TUE, “según el cual los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua y respetarán la acción de la Unión en este ámbito y se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales, y el Consejo y el Alto Representante velarán por que se respeten estos principios”–; y la coherencia horizontal –según lo establecido en artículo 21.3 del TUE– y financiera entre la Unión y los Estados miembros a la hora de responder ante las emergencias internas y externas –catástrofes naturales o provocadas por el hombre–, pero este hecho posibilita la instrumentalización y la politización de la ayuda humanitaria por parte de la política exterior.

Cabe señalar que la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (que es uno de los vicepresidentes de

la Comisión) es la encargada de coordinar y dar coherencia a la actuación exterior de la UE, cuyas competencias están señaladas en los artículos 18.4 y 21.3 del TUE del TdL (Comunidades Europeas, 2010, p. 27). La responsabilidad de asumir la coherencia y la coordinación de la acción exterior de la UE es una tarea indispensable y compleja; antes quedaba en manos del Consejo y de la Comisión, y ahora se concentra y se ve asistida por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), un nuevo órgano que está entre ambas instituciones.

En otras palabras, basado en el principio de coordinación, el artículo 214.6 del TFUE faculta a la Comisión a adoptar medidas para *promover la coordinación* entre la Unión y sus Estados miembros a fin de que puedan trabajar activamente y mejorar la eficacia de sus esfuerzos en el ámbito de la ayuda humanitaria.

En el caso de la ayuda humanitaria y de emergencia, es la Comisión Europea –y en particular la DG de ayuda humanitaria y gestión de la crisis (ECHO)¹³– la encargada de canalizar la ayuda. El principio de coordinación se aplica no solo a la relación de la Unión con sus Estados miembros, sino también en las relaciones de la Unión con las organizaciones especializadas de Naciones Unidas (ACNUR, UNICEF, OMS, OCHA) (Comunidades Europeas, 2010,

¹³ La Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) se creó en 1992 con el objetivo de prestar y coordinar la ayuda humanitaria de la UE; en el año 2004 pasó a formar parte de la Comisión Europea y a ser una DG de dicha Comisión, aunque conservó las siglas de su anterior nombre. A partir del año 2010 incluye la protección civil con el objetivo de coordinar y dar respuesta a las catástrofes tanto dentro como fuera de la Unión. Sus principales objetivos son facilitar y gestionar fondos, comprobar la buena gestión de las finanzas y velar por que los bienes y servicios de sus socios lleguen a las poblaciones afectadas de forma eficaz y rápida, y que manera que respondan a necesidades reales.

p. 143), y organizaciones internacionales no gubernamentales de ayuda humanitaria tales como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Oxfam, Médicos Sin Fronteras, entre otras (art. 220 del TFUE).

La ayuda humanitaria de la Unión se canaliza por medio de la DG ECHO que colabora con las Naciones Unidas, pero no ejecuta programas de asistencia humanitaria, sino que financia acciones u operaciones que realizan sus socios. Además de la ECHO, la Unión cuenta con otros dos mecanismos para apoyar y coordinar la ayuda de urgencia con la de los Estados miembros: a) el Mecanismo de Protección Civil de la Unión¹⁴, que cuenta con cuatro instrumentos: i) Capacidad Europea de Respuesta a Emergencia¹⁵, conocida como fondo común voluntario–; ii) el Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias, conocido como Centro de Coordinación; iii) el Sistema Común de Comunicación e

Información de Emergencia, y iv) el Cuerpo Médico Europeo¹⁶. b) El Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria.

La aplicación de los principios de derecho internacional humanitario en las acciones de la DG ECHO no ha quedado bien establecida cuando la UE actúa en los dos ámbitos sobre el terreno, al existir riesgo de contaminación con intereses de naturaleza política.

A pesar de ello, no cabe duda de que el nuevo marco normativo e institucional pueda garantizar la coherencia –vertical, horizontal y financiera– entre la UE y los Estados miembros cuando responden a las emergencias internas y externas; pero también puede darse la instrumentalización y la politización de la ayuda humanitaria¹⁷.

Por otra parte, cuando los Estados miembros de la Unión utilizan sus competencias en el ámbito de la ayuda humanitaria están sujetos al *principio de cooperación leal vis-à-vis*

¹⁴ Creado en aplicación de la Decisión 1313/2013/UE del Parlamento y del Consejo, del 17 de diciembre de 2013, relativo al Mecanismo de Protección Civil de la Unión (DO L 347 de 20.12.2013, p. 924). Según lo establecido en el artículo 1, el MPCU tiene como objetivo “reforzar la cooperación entre la Unión y los Estados miembros y facilitar la coordinación en el ámbito de la protección civil con el objetivo de mejorar la eficacia de los sistemas de prevención, preparación y respuesta ante catástrofes naturales o de origen humano” (p. 928).

¹⁵ Creado en mayo de 2013, dentro de ECHO, como sucesor del Centro de Control de Información (CCI), es el centro operativo del MPCUE, en el que se unen una serie de equipos y material de socorro comprometidos previamente para su despliegue durante las operaciones de respuesta de emergencia en todo el mundo.

¹⁶ Creado en febrero de 2016 con la finalidad de contribuir a la movilización de equipos especializados en medición y salud pública, así como de material de emergencia dentro y fuera de la UE. Los Estados miembros de la Unión y otros países europeos que participan en el sistema ofrecen material y equipos médicos para que pueda desplegarse rápidamente antes de que ocurra alguna emergencia.

¹⁷ La politización de la ayuda humanitaria no es un fenómeno nuevo; en los últimos años se han presentado varios casos en los que se ha dado dicha politización. En República Democrática del Congo, Afganistán, Haití, Libia, Siria, y en otros lugares del mundo, la ayuda humanitaria se ha visto condicionada por la agenda política. Uno de los últimos casos es Siria, en donde no se cumplen los principios humanitarios en el conflicto. La ayuda humanitaria debe ofrecerse a todos por igual –grupos sociales, étnicos y religiosos–.

de la UE. El artículo 214 TFUE establece la base jurídica de la política de ayuda humanitaria propuesta por la Comisión (“reglamentos”) que debe negociarse con el Consejo y el Parlamento, y someterse a la aprobación de ambos, de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario de la UE. Las medidas de ejecución de la Comisión (“decisiones”) también se presentan al Parlamento Europeo, que tiene competencias de supervisión¹⁸, es decir, que con el fin de establecer las normas específicas para la adopción de decisiones respecto a las operaciones de ayuda humanitaria, es necesario primero adoptar una legislación en la que se establezca cómo se adoptarán estas decisiones (art. 214.3 del TFUE) (Comunidades Europeas, 2010, p. 143).

Hay que señalar que el TdL introdujo varias innovaciones para aumentar la *coherencia* de la acción exterior de la UE. La primera innovación que estableció fue la inclusión de una lista general de los objetivos de la “Acción Exterior de la UE” en el artículo 21.1 del TUE. Siguiendo la aplicación horizontal de este artículo, el objetivo “para ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o hechos por el hombre” no se refiere exclusivamente a la política de ayuda humanitaria de la UE, pero

puede, en principio, también ser ejercitada sobre la base de otras políticas de la Unión. En segundo lugar, están las nuevas estructuras institucionales creadas y sus funciones, en particular el SEAE y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Al contrario de la cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria no cae bajo la competencia del SEAE. La CE, y en particular la DG ECHO de ayuda humanitaria y protección civil, son las encargadas de facilitar la coordinación con y entre los Estados miembros de la UE en la acción humanitaria y política, con el fin de aumentar su eficiencia y la complementariedad.

Una mayor coherencia y coordinación entre la Unión y los Estados miembros en respuesta a una catástrofe o crisis prolongada es una cuestión fundamental para mejorar la eficacia de la contribución global de la UE a la ayuda. Desde 2009, la coordinación con los Estados miembros se realiza con el Grupo de Trabajo del Consejo sobre Ayuda Humanitaria y Ayuda Alimentaria (COHAFA), del que forma parte la Comisión. A nivel estratégico, el COHAFA contribuye significativamente a la coherencia y complementariedad de las actividades de ayuda humanitaria de la UE y sus Estados miembros. A pesar de ello, existe

¹⁸ En el Parlamento Europeo, la ayuda humanitaria entra dentro del ámbito de competencias de la Comisión de Desarrollo (DEVE), y la protección civil es incumbencia de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI). Además, el Parlamento controla la prestación de la ayuda humanitaria y vela por que las disposiciones presupuestarias se ajusten a las necesidades humanitarias. La Comisión DEVE, como el Parlamento en general, también ha procurado influir en las decisiones estratégicas y las orientaciones políticas de la Comisión mediante opiniones y resoluciones, incluidos los informes de iniciativa propia. El Parlamento evalúa el programa anual de trabajo de la Comisión y la estrategia operativa de la DG ECHO, además de invitar periódicamente al comisario a intercambiar puntos de vista con la Comisión DEVE.

un temor generalizado entre la comunidad (Oxfam, 2012) y la DG ECHO (Georgieva, 2011a) por la incorporación de la ayuda humanitaria comunitaria como una política más de la acción exterior de la UE en virtud del TdL, y como una interpretación más amplia de la función de coordinación de la SEAE, que puede llevar a la politización de la entrega.

Esta preocupación es resultado de la aspiración de la UE de tener mayor visibilidad, y de introducir el objetivo de la coherencia mejorada para, de esta manera, fortalecer su acción exterior. La falta de conocimiento y visibilidad de las actividades exteriores de la UE preocupa a los políticos en Bruselas. Esto también aplica a las acciones humanitarias que a menudo pasan desapercibidas para la opinión pública, tanto de la UE como de los países receptores. Sin embargo, en el caso de la ayuda humanitaria, una mayor visibilidad puede entrar en conflicto con el imperativo humanitario de proporcionar ayuda a partir del enfoque basado en las necesidades, lo que puede afectar la independencia política, económica y militar, u otros objetivos.

Quizás la aportación más original para dar mayor visibilidad a las actividades de la UE ha sido la creación del Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (CVEAH), establecido en el artículo 214.5 del TFUE. En él se propone la creación de un CVEAH para promover la incorporación de jóvenes europeos a la ayuda humanitaria. Prevé que el Consejo y el Parlamento Europeo, mediante el procedimiento legislativo ordinario, adopten los reglamentos, el estatuto y las normas de funcionamiento del Cuerpo que nace con el desafío de establecer “un marco para que los jó-

venes europeos puedan aportar contribuciones comunes a las acciones de ayuda humanitaria de la Unión”. Para ello, la Comisión propuso una asignación de 210 millones de euros para el CVEAH, en el próximo marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020.

En un primer momento, los agentes y las organizaciones humanitarias rechazaron esta iniciativa que tenía difícil encaje, con un sector donde la necesidad de profesionalización es tan alta. Entonces ¿cómo enlazar los principios humanitarios, el desarrollo de actividades de voluntariado en situaciones de emergencia con la necesidad de contar con un nivel de preparación profesional para ello? Esta fue la primera cuestión que planteó la posibilidad de crear un cuerpo de voluntariado comunitario en ayuda humanitaria.

Esta propuesta planteó dudas en la comunidad acerca de las implicaciones que podría tener esta iniciativa sobre la independencia de la ayuda humanitaria de la UE (Schick, 2013). El CVEAH es una oportunidad para proponer estándares europeos de voluntariado en el tema. Las acciones del cuerpo se realizarán de conformidad con los principios de la ayuda humanitaria: humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. La Comisión propuso desarrollar las normas europeas de gestión del voluntariado para los proyectos humanitarios, y un programa de formación para preparar a los voluntarios antes de pasar a la acción, y ser enviados como “voluntarios de ayuda humanitaria de la UE” en proyectos de cooperación con las organizaciones internacionales humanitarias (gubernamentales y no gubernamentales).

El Reglamento (UE) 375/2014, de 3 de abril de 2014 (Unión Europea, 2014), por el que se creó el CVEAH, estableció un marco legal para las contribuciones conjuntas de los voluntarios europeos en apoyo y complemento de la ayuda humanitaria en terceros países. Tiene como objeto “reforzar la capacidad de la Unión para prestar ayuda humanitaria basada en las necesidades con el fin de preservar la vida, prevenir y aliviar el sufrimiento humano y salvaguardar la dignidad humana” (p. 2), así como “reforzar la capacidad y la resistencia de las comunidades vulnerables o afectadas por catástrofes en terceros países, concretamente mediante la preparación para casos de catástrofe, la reducción de los riesgos de catástrofe y el refuerzo del vínculo entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo” (p. 2).

El Reglamento (UE) 375/2014 intenta aumentar la capacidad de la UE para responder a las necesidades de ayuda humanitaria y a las acciones humanitarias mejorando la coordinación y coherencia con el voluntariado de los Estados miembros, evitando el solapamiento entre la ayuda humanitaria, las acciones de emergencia y con otras políticas e instrumentos de la Unión.

Hay que señalar que mientras que el TdL ha fortalecido la independencia de la ayuda humanitaria de la UE, la búsqueda de *coherencia* es vista como un desafío para el logro de una ayuda basada en necesidades. Para examinar este hecho procedemos a hacer un análisis más en profundidad de cómo la UE trata de conciliar los objetivos políticos de aumentar la coherencia y la independencia en la práctica. A partir del análisis de documentos oficiales y textos jurídicos, nos centraremos

en analizar la relación de ayuda humanitaria con otras políticas de la acción exterior de la UE, a saber, la Política de Desarrollo, la Política Exterior de Seguridad Común –en particular la Gestión de Crisis– y la Política Comercial Común.

ARTICULACIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA Y LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS EN LA UNIÓN EUROPEA

Sobre la base de la disposición específica dedicada a la ayuda humanitaria de la UE en el TdL, se deduce que esta no puede ser utilizada como una herramienta para apoyar las operaciones de gestión de crisis de la PESD. El Consenso Europeo estableció que “la ayuda humanitaria de la UE no es una herramienta de gestión de crisis” (European Union, 2008, p. 2). El artículo 40 TUE del TdL es una garantía adicional para la independencia de la ayuda humanitaria de la Unión en relación con el potencial de la política exterior y las influencias militares. De acuerdo con esta disposición, la aplicación de medidas de la PESD no puede afectar la aplicación de los procedimientos y el alcance de las competencias de las instituciones en virtud de la acción no PESD de la UE y viceversa.

En el TdL, la ayuda está vinculada a la PESD, según lo establecido en el artículo 43.1 y 2 del TUE (Comunidades Europeas, 2010, p. 39), incluidas disposiciones en materia de desarme y operaciones humanitarias y de prevención de conflictos, entre otras. Según lo establecido en el artículo 43 del TUE del TdL, la Unión puede recurrir a medios civiles y militares para perseguir tareas humanitarias,

mientras que el Consenso Europeo sostiene que el uso de recursos de protección civil en situaciones de emergencia debe ser una excepción (European Union, 2008, p. 7). Bajo ciertas circunstancias, las medidas adoptadas en el contexto de la PCSD de la UE pueden usarse para apoyar las operaciones humanitarias. Esto está en relación con la aplicación horizontal del artículo 21.2 (g) “ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano” (Comunidades Europeas, 2010, p. 29). Sin embargo, el uso de instrumentos de la PCSD en el contexto de las operaciones humanitarias sigue siendo controvertido. Este es particularmente el caso de los desastres provocados por el hombre, debido a su dimensión política inherente. Del mismo modo, se establece que los medios y las capacidades militares en apoyo de las operaciones de ayuda humanitaria deben ser “utilizados solo en circunstancias muy limitadas como un último recurso”. El respeto por el DIH exige que las operaciones militares de la UE de apoyo a la asistencia humanitaria estén sujetas a condiciones estrictas. Por ejemplo, este tipo de operaciones solo se pueden realizar a petición de la OCAH y cuando todas las alternativas civiles hayan sido exploradas y agotadas. Fundamentalmente, los activos militares utilizados en este escenario deben permanecer bajo la coordinación civil y deben respetar el enfoque basado en las necesidades y la naturaleza neutral de la ayuda humanitaria. En otras palabras, el imperativo

humanitario tiene que ser respetado en todas las circunstancias.

La DG ECHO considera que una coordinación eficaz entre las esferas civil y militar es esencial para promover el respeto de los principios humanitarios, y en 2014 y 2015 intensificó la coordinación con el personal militar de la UE. Ejemplo de ello es la misión PCSD de la UE destinada a la mejora de la seguridad general en Bangui (EUFOR RCA)¹⁹, que se inició en febrero de 2014, pero la DG ECHO mantenía contactos sistemáticos con sus homólogos del SEAE desde el inicio del proceso de planificación. Se seguía así el enfoque integral de la UE de cara a los conflictos y las crisis, lo que permitió que los militares comprendieran bien las cuestiones humanitarias y respetaran el *modus operandi* de la ayuda.

Otro ejemplo reciente que ilustra el desafío de coordinar la gestión de crisis y la asistencia humanitaria es la respuesta de la UE ante el conflicto de Siria (van Elsunwege y Orbie, 2014, pp. 20-45). El 24 de junio de 2013, la Comisión Europea y la Alta Representante anunciaron conjuntamente “un enfoque global de la UE a la crisis Siria”²⁰. La respuesta global de la UE tiene varios objetivos, que incluyen la facilitación de una solución política a la crisis, la prevención de la desestabilización regional y la oferta de asistencia humanitaria. Como tal, la ayuda humanitaria es parte integrante de una estrategia más amplia de la UE para hacer frente a la situación de crisis en Siria. Podría decirse que este enfoque

¹⁹ Operación militar de la Unión Europea en la República Centroafricana.

²⁰ Comisión Europea y Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 2013.

conlleva el riesgo de que la ayuda financiada por la Unión se perciba como un instrumento de política exterior (Pontioli, Ponthieu y Derderian, 2013), ya que puede vincularse con las sanciones contra el régimen de Bashar Al Assad en Siria. La petición de más ayuda a Siria vino de los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión, en la misma sesión en que se decidió que las sanciones contra el Gobierno sirio fueran más estrictas. Para responder a las necesidades humanitarias de la población civil siria, los Estados miembros de la UE podrán autorizar la venta, el suministro o la transferencia de equipos y tecnología clave para los sectores estratégicos (petróleo y gas, y la banca) en Siria. Esto solo es posible bajo ciertas condiciones, como la consulta previa con la Coalición Nacional Siria de Oposición y Fuerzas Revolucionarias (Council of the EU, 2013b). La Comisión Europea anunció, el 15 de marzo de este año, que invertirá 445 millones de euros en ayuda humanitaria dirigida a atender la crisis siria –la peor crisis humanitaria desde la Segunda Guerra Mundial, según palabras del Comisario de Ayuda Humanitaria y Gestión de Crisis, Christos Stylianides–, de los cuales 140 millones de euros financiarán proyectos en ese país, otros 165 millones serán invertidos en Turquía, 87 millones en Líbano y 53 millones en Jordania (*El financiero*, 2016).

ARTICULACIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA CON LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Las políticas de cooperación y ayuda a desarrollo de la UE²¹ han ido cambiando sus enfoques y prácticas en la última década. La UE se ha convertido en uno de los actores más importantes del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo. En 2013, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) colectiva de la UE (instituciones y sus EEMM) fue de 58.200 millones de dólares (Comisión Europea, 2015b). En 2014, la AOD colectiva fue de 59.000 millones de euros (un 2,4 % más que en 2013), y en 2015 esta ascendió a 68.000 millones de euros (un 15% más respecto al año anterior) (Comunidades Europeas, 2010, p. 143).

Como la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo están estrechamente vinculadas, a menudo es difícil trazar una frontera exacta entre la asistencia *ad hoc* en virtud del artículo 214 del TFUE (Comunidades Europeas, 2010, p. 141) y la ayuda estructural en virtud del artículo 208 del TFUE (p. 141). El objetivo principal de la política de cooperación para el desarrollo es la reducción y, a largo plazo, la erradicación de la pobreza²², como se establece en el artículo 21 del TUE

²¹ Son muchos los estudiosos y la bibliografía sobre la política de desarrollo de la UE; algunos de ellos son los siguientes: Cox (2000), Grasa (2001), Barbé (2000 pp. 55-82), Gómez-Galán y Sanahuja (2001), Lancaster (2006), Edwards (2002), Fuentetaja Pastor (2005, pp. 81 y ss.), González Alonso (2000, pp. 439 y ss.), Navarro González (1994, p. 9 y ss.), Fuentetaja Pastor (2005, pp. 163-196), Corral Suárez (2010, pp. 201-227).

²² Este es el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con el que se pretendía que en el año 2015 se hubiera reducido a la mitad el número de personas que pasan hambre en el mundo y el número de personas que viven con menos de un dólar diario.

(Comunidades Europeas, 2010, pp. 28-29) y en el artículo 208 del TFUE (p. 141).

Con el fin de abordar esta cuestión, la Comisión Europea se adelantó e introdujo un enfoque integral entre la ayuda humanitaria y el desarrollo. Este enfoque permite vincular la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD). Sin embargo, la aplicación del concepto VARD no siempre ha sido fácil; lo mismo pasa con el establecimiento de uniones entre la DG ECHO y la DG DEVCO (desarrollo y cooperación) en la “zona gris” de la rehabilitación (Versluys, 2008a, p. 105). Esto es debido a los diferentes puntos de vista entre el desarrollo y los actores humanitarios dentro de la UE, así como a los obstáculos institucionales y operativos (Morazán, Grünewald, Knoke y Schäfer, 2012, p. 18). En 2003, se estableció un grupo interservicios sobre la transición para seguir un enfoque más coherente, presidido conjuntamente por la DG ECHO y la DG DEVCO. En la práctica, sin embargo, este grupo no ha dado grandes resultados (Versluys, 2008b, pp. 91-116), ya que la ayuda humanitaria de la UE convive con otras acciones que se desarrollan en los ámbitos de la protección civil y la cooperación al desarrollo, así como con otros instrumentos como el de la estabilidad, el de militares o de defensa civil vinculadas a la PESCE y a la PECSDE (Comunidades Europeas, 2000).

La experiencia de misiones sobre el terreno revela, además, que VARD sigue siendo un desafío para la UE. Un ejemplo concreto fue la respuesta de la Unión al terremoto de Haití de 2010; al mismo tiempo que mostró ser un proveedor rápido y generoso de la ayuda de emergencia, se encontró con varios problemas en la entrega de asistencia para la transición

hacia el desarrollo a largo plazo (Werleigh y Brouwer, 2011), dado que hubo un considerable déficit de financiación entre este y el alivio a corto plazo. El Grupo de Trabajo sobre Haití se estableció después del terremoto para hacer frente a la gestión de crisis *ad hoc*, “creando más competencia y luchas de poder entre la Comisión y el SEAE y más retrasos que resultados concretos” (Morazán, Grünewald, Knoke y Schäfer, 2012, p. 18).

La UE ha tomado recientemente algunas iniciativas prometedoras en el ámbito de la VARD, tales como los programas de pilotaje en el Cuerno de África (Apoyo Cuerno de África Resiliencia). Sin embargo, después de casi veinte años de la primera comunicación de la Comisión sobre VARD, solo se puede decir que el concepto nunca se ha puesto en práctica más allá de algunos proyectos piloto (Hauck, 2012). Tanto el comisario de Desarrollo, Piebalgs (2011), como la comisaria de la Ayuda Humanitaria, Georgievas (2011b), admitieron que el enfoque de la UE para VARD podría mejorarse, por ejemplo, creando instrumentos de financiamiento más flexibles. En resumen, si bien VARD no afecta la independencia de la entrega de ayuda humanitaria, como un instrumento para lograr la coherencia entre la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo, se ha perdido hasta ahora su objetivo.

Una reciente iniciativa de la UE relativa a la unión de la ayuda al desarrollo y humanitaria es la Comunicación de la Comisión sobre la resiliencia (Benadusi, 2014, pp. 174-183). La resiliencia se define como “la capacidad de un individuo, una familia, una comunidad, un país o una región para resistir, adaptarse

y recuperarse rápidamente de las tensiones y choques” (European Commission, 2012b, p. 5). Como tal, se requiere un enfoque integral que incluya herramientas de evaluación de riesgos, un enfoque en la prevención y preparación, y una respuesta mejorada a las crisis. Una política basada en la mejora de la capacidad de recuperación implica que los donantes no solo intervienen para hacer frente a las consecuencias de las crisis de emergencia, sino también a las causas profundas de las crisis recurrentes (p. 2). Al necesitarse un enfoque coherente entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo, el concepto de resiliencia ha sido central en los debates sobre la mejora de la política de la UE VARD.

ARTICULACIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA Y LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN

Respecto a la política comercial común de la UE, el TdL, en el artículo 207.1 del TFUE estipula que esta “se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión” (Comunidades Europeas, 2010, p. 140). Teniendo en cuenta que se ha puesto mucha atención a la coherencia de la política comercial de la UE con sus objetivos de desarrollo, no hay muchos casos en que la Unión utilice deliberadamente sus instrumentos comerciales como respuesta a las crisis humanitarias. Un caso concreto para explorar la articulación de la ayuda humanitaria y el comercio es la respuesta de la UE a las inundaciones monzónicas de 2010 en Pakistán. El Consejo Europeo pidió apoyo para la adopción de medidas comerciales preferenciales autónomas excepcionales con carácter urgente,

y el suministro de ayuda humanitaria para la recuperación de Pakistán. Se acordó “conceder exclusivamente a Pakistán aumento del acceso al mercado de la UE a través de la reducción limitada inmediata y el tiempo de las importaciones clave de Pakistán” (European Council, 2010, p. 10). La decisión del Consejo Europeo de utilizar un instrumento de política comercial para el logro de un objetivo humanitario estaba en plena consonancia con la lógica del artículo 21 del TUE de Lisboa para aumentar la coherencia de la acción exterior de la UE. Sin embargo, la iniciativa enfrenta obstáculos legales y políticos significativos, ya que se trata de preferencias excepcionales que no son compatibles con el principio de no discriminación positiva ni negativa de la Organización Mundial del Comercio (OMC), era necesario obtener una exención de esta organización antes de otorgar dichas preferencias comerciales.

Varios miembros del Parlamento Europeo, así como las industrias de importación sensibles procedentes de Francia, Italia, Portugal y España cuestionaron la conveniencia de tal medida. En particular, expresaron su preocupación por las implicaciones económicas para los textiles y la industria del etanol de la UE, y la ausencia de cualquier condicionalidad política en la propuesta de la Comisión, ya que al igual del SPG, *está sujeto a la cláusula democrática* (European Parliament, 2011). Dada la inspiración humanitaria de la iniciativa comercial, este último punto es sorprendente, ya que socavaría el principio humanitario de la independencia, según la cual la ayuda a las personas necesitadas no puede estar sujeta a las condiciones políticas, económicas o milita-

res. La medida fue adoptada en el marco de la política comercial común (pcc) de la Unión, según lo establecido en el artículo 207.2 del TFUE, y no como parte de la ayuda humanitaria de la UE en virtud del artículo 214 del mismo instrumento. Por tanto, los principios humanitarios establecidos en el artículo 214.2 del TFUE se reflejan en el Consenso Europeo y no se aplican automáticamente a este tipo de medidas. En el contexto de la pcc, la concesión de preferencias comerciales puede estar condicionada al respeto de los derechos fundamentales²³. Por ello no es sorprendente que el PE solo aceptara la propuesta de reglamento después de la inclusión de disposiciones explícitas de condicionalidad. De acuerdo con el Reglamento, Pakistán solo tiene derecho a beneficiarse de los acuerdos preferenciales si no se involucra en “violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, incluidos los derechos laborales fundamentales, los principios fundamentales de la democracia y el Estado de derecho” (European Commission, 2012a, p. 43). Los miembros del Parlamento Europeo también insertaron un comunicado en el que manifestaron que la medida no es un precedente para la pcc de la UE, sino estrictamente una respuesta a la situación específica en Pakistán, lo que limita la aplicación coherente de las preferencias comerciales en el contexto de las catástrofes humanitarias.

Dado que la introducción unilateral de preferencias comerciales estaría violentando el principio de nación más favorecida (NMF) y los principios de no discriminación, la Unión tuvo que solicitar una exención (Bartels, 2007, pp. 865-886).

El caso de Pakistán demuestra que la pcc puede ser utilizada como un instrumento para promover los objetivos humanitarios a raíz de una emergencia mundial. Sin embargo, el contexto político más amplio, con la importancia geoestratégica de Pakistán, puede haber influido en la decisión. Este caso muestra los límites y desafíos que enfrenta la UE en la consecución del objetivo de una mayor coherencia entre sus políticas exteriores. La coherencia entre su política comercial y los objetivos de ayuda humanitaria es muy difícil de establecer, entre otras cosas, porque está estrechamente vinculada con los intereses económicos²⁴.

CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha podido observar, la ayuda humanitaria es parte de la acción exterior de la Unión Europea. El TdL le da su lugar como una política más de la acción exterior, con la que debe coordinar sus acciones sin perder su independencia y la coherencia con las diferentes gestiones de la Unión. El artículo 214 del TEU pone de relieve el compromiso de la UE

²³ La concesión de preferencias comerciales, por razones relacionadas con la política exterior, puede no ser compatible con el derecho internacional económico, como quedó claro en el caso de las preferencias arancelarias de la CE (OMC), 2004.

²⁴ Podemos citar algunos ejemplos de incoherencia de políticas entre la ayuda humanitaria y la política comercial común, tales como la concesión de preferencias comerciales autónomas en la política comercial de la UE, que se hace en casos excepcionales, o el establecimiento de sanciones económicas.

de prestar ayuda humanitaria consistente en asistencia, socorro y protección a las víctimas de catástrofes naturales o de origen humano en todo el mundo.

La ayuda humanitaria solo puede ser eficaz cuando es independiente y está vinculada a las políticas de acción exterior. La Unión, al responder a las emergencias internacionales, tiene que garantizar la coherencia entre la ayuda humanitaria y las otras políticas de la acción exterior, hecho que puede socavar la independencia de dicha ayuda, al intentar establecer sinergias positivas con las demás políticas exteriores, debido: a) obstáculos institucionales y políticos, b) limitaciones legales, c) incompatibilidades operacionales.

Desde la década del 2000, la UE ha reclamado la independencia de la ayuda humanitaria, ha desarrollado capacidades militares y se ha perfilado como un actor principal en la ayuda al desarrollo. La UE también ha seguido una política de comercio internacional proactiva y ha expresado explícitamente su ambición de ser un actor de coherencia en la escena mundial. El Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria y el TdL conforman el marco político y jurídico para implementar la política de ayuda humanitaria comunitaria, que es complementaria a la de los 28 Estados miembros.

En estas páginas se han podido observar los cambios que se han dado en la ayuda humanitaria de la UE a partir del TdL; la toma de decisiones en este ámbito se realiza en la Comisión y, en particular, en la DG ECHO, y la coordinación con el SEAE parece que no ha socavado el papel fundamental de la ayuda y de los principios humanitarios (OECD-DAC,

2012, pp. 90-95), aunque la búsqueda de coherencia en sus acciones sí ha planteado desafíos a esta política. La tendencia hacia un enfoque más integral para la gestión de crisis, incluyendo una función de coordinación más activa para el SEAE, puede dar lugar a nuevas resistencias institucionales con la DG ECHO. De ahí la necesidad de clarificar la división de responsabilidades de cada uno de los actores involucrados en las diferentes acciones de ayuda humanitaria y gestión de crisis para garantizar una cooperación eficaz sobre el terreno. Así mismo, hay que señalar que no se han obtenido avances prácticos en la vinculación de la ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo.

Por último, parece ser que la UE es un actor clave a la hora de proporcionar y coordinar la asistencia humanitaria, pero permanecen las dificultades en cuanto a la integración de los programas en las estrategias más integrales de respuesta a desastres. Mientras que la independencia de la entrega de la ayuda no ha sido socavada hasta el momento, la UE experimenta dificultades para establecer sinergias positivas entre las respectivas políticas exteriores debido a obstáculos institucionales y restricciones legales, así como a los obstáculos políticos e incompatibilidades operacionales.

REFERENCIAS

- Barbé, E. (coord.) (2000). *Política exterior europea*. Barcelona: Ariel.
- Bartels, L. (2007). The WTO legality of the EU's GSP + arrangement. *Journal of International Economic Law*, 10 (4), 865-886.

- Benadusi, M. (2014). Pedagogies of the Unknown: Unpacking “culture” in disaster risk reduction education. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22 (3), 174-183.
- Cideal Lancaster, C. (2006). *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Policies*. Chicago: Chicago University Press.
- Comisión Europea (2011). *Informe anual de la Unión Europea sobre la ayuda humanitaria y las políticas de protección civil y su aplicación en 2010*. COM (2011) 343 final. Recuperado de <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/ES/1-2011-343-ES-F1-1.Pdf>
- Comisión Europea (2012). Informe anual de la Unión Europea sobre la ayuda humanitaria y las políticas de protección civil y su aplicación en 2011. COM (2012) 489 final. Recuperado de www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/.../082dbcc53995d4e101399afe34ad012a.do
- Comisión Europea (2012). El planteamiento de la UE sobre la resiliencia: aprendiendo de las crisis alimentarias. COM (2012) 0586 final.
- Comisión Europea (2013). Informe anual sobre las políticas de ayuda humanitaria y de protección civil de la Unión Europea y su aplicación en 2012. COM (2013) 658 final. Recuperado de <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/ES/1-2013-658-ES-F1-1.Pdf>
- Comisión Europea (2014). Marco de Acción de Hyogo posterior a 2015: gestionar los riesgos para lograr la resiliencia. COM (2014) 216 final.
- Comisión Europea (2014). Informe anual sobre las políticas de ayuda humanitaria y de protección civil de la Unión Europea y su aplicación en 2013. COM (2014) 537 final. Recuperado de [lineahttp://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ES/1-2014-537-ES-F1-1.PDF](http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ES/1-2014-537-ES-F1-1.PDF)
- Comisión Europea (2015). Informe anual sobre las políticas de ayuda humanitaria y de protección civil de la Unión Europea y su aplicación en 2014. COM (2015) 406 final. Recuperado de http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/2014/COM_20linea15_406_es.PDF
- Comisión Europea (2015). La Comisión Europea hace un llamamiento en favor de compromisos renovados para alcanzar los objetivos de la ayuda oficial al desarrollo [comunicado de prensa]. Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4747_es.htm
- Comunidades Europeas (2010). Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea* C 83/1.
- Comunidades Europeas (2004). Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. *Diario Oficial de la Unión Europea* DO C 310.
- Comunidades Europeas (2000). La política de desarrollo comunitaria. COM 212 final.
- Council of the European Union (1996). Regulation (EC), 1257/96 of 20 June 1996 on humanitarian aid. *Official Journal of the European Union* L 163.
- Council of the European Union (2013a). Press Release PRESSE 339 PR CO 41, 3254th Council meeting, Foreign Affairs, 12584/13, 22 July.
- Council of the European Union (2013b). Council Decision 2013/255/CFSP of 31 May 2013 concerning restrictive measures against Syria. *Official Journal of the European Union* L 147/14.
- Corral Suárez, M. (2010). La cooperación al desarrollo: nuevos horizontes. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, (18), 201-227.
- Cox, A. et al. (2000). *European development cooperation and the poor*. Basingstoke: Macmillan/Overseas Development Institute.

- Dashwood, A. (2011). Conflicts of Competence in Responding to Global Emergencies. En Antoniadis, A., Schütze, R. y Spaventa, E. (EDS.). *The European Union and Global Emergencies. A Law and Policy Analysis*, Hart (pp. 33-48). Oxford: Oxford.
- Edwards, M. I. (2002). *Futuro en positivo. La cooperación internacional en el siglo XXI*. Intermón Oxfam.
- El Financiero (2016). UE destinará 494 mdd en ayuda a crisis humanitaria en Siria. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/mundo/ue-destinara-494-mdd-en-ayuda-a-crisis-humanitaria-en-siria.html>
- European Commission (1996). *Communication on Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)*. COM (96) 153 final.
- European Commission (2001). *Communication on Linking Relief, Rehabilitation and Development – An assessment*. COM (2001) 153 final.
- European Commission (2010). *Proposal for a regulation introducing emergency autonomous trade preferences for Pakistan*. COM (2010) 552 final.
- European Commission (2012a). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the European Voluntary Humanitarian Aid Corps*. COM (2012) 514.
- European Commission (2012b). *The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises*. COM (2012) 586.
- European Commission and High Representative of the EU for Foreign Affairs and Security Policy (2013). *Towards a Comprehensive EU Approach to the Syrian Crisis*. JOIN 22.
- European Council (2010). European Council Conclusions, Annex II, Declaration on Pakistan, EUCO/21/1/10 REV 1.
- European Parliament (2011). Debate on emergency autonomous trade preferences for Pakistan, 9 May 2011.
- European Union (2008). European Consensus on Humanitarian Aid. Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission. *Official Journal of the European Union* C 25.
- European Union (2012). Regulation 1029/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 introducing emergency trade preferences for Pakistan. *Official Journal of the European Union* OJ L 316.
- Fride, European Think-Tanks Group (2010). *Nuevos desafíos, un nuevo comienzo: próximos pasos en la cooperación al desarrollo europea*. Recuperado de <http://www.fride.org/publicacion/721/los-proximos-pasos-en-la-cooperacion-europea-al-desarrollo>.
- Fuentetaja Pastor, J. A (2005). Política comunitaria de cooperación al desarrollo. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 9, 163-196.
- Gauttier, P. (2004). Horizontal coherence and the external competencies of the European Union. *European Law Journal*, 10 (2), 23-41.
- Gebhard, C. (2011). Coherence. En Hill, C. y Smith, M. (eds.). *International Relations and the European Union* (2 ed., pp. 101-127). Oxford: Oxford University Press.
- Georgieva, K. (2011a). *Helping People Together*. Speech delivered at the Annual Conference of the European Commission's Humanitarian Aid Partners. Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-757_en.htm?locale=en
- Georgieva, K. (2011b). *Policy Priorities – achievements and mapping the ways ahead*. Speech delivered at the Development Committee of the European Parliament.

- Gómez-Galán, M. y Sanahuja, J. A. (coords.) (2001). *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*. Madrid: Reflexiones desde nuevos ámbitos de intervención.
- González Alonso, L. N. (2000). La política comunitaria de cooperación al desarrollo. En López Escudero, M. y Pérez Nanclares, J. M. *Derecho comunitario material* (pp. 439-453). Madrid: McGraw-Hill.
- Grasa, R. (2000). La cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea: naturaleza, mecanismos y políticas. En Barbé, E. (coord.). *Política Exterior Europea* (pp. 55-82). Barcelona: Ariel.
- Hauck, V. (2012). What can bridge the divide between humanitarian aid and development? ECDPM Talking Point. Recuperado de <http://ecdpm.org/talking-points/bridge-divide-between-humanitarian-aid-and-development/>
- Khorana, S., Yeung, M. T., Kerr, W. A. y Perdakis, N. (2012). The battle over the EU's Proposed Humanitarian Trade Preferences for Pakistan: A Case study in multifaceted protectionism. *Journal of World Trade*, 46 (1), 33-60.
- Koddenbrock, K. y Büttner, M. (2009). The will to bridge? European Commission and U.S. approaches to linking relief, rehabilitation and development. En Steets, J. y Hamilton, D. S. (eds.). *Humanitarian Assistance. Improving U.S.-European Cooperation* (pp. 117-143). Baltimore: The Johns Hopkins University/Global Public Policy Institute. Recuperado de, http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/Humanitarian_Assistance_EU-US-Cooperation.pdf
- Morazán, P., Grünewald, F., Knoke, I. y Schäfer, T. (2012). *Strengthening the link between Relief, Rehabilitation and Development (LRRD) in the EU's Financing Instruments for Development and Humanitarian Aid under the MFF 2014-2020*. Study requested by the European Parliament's Subcommittee on Security and Defence Committee on Development.
- Navarro González, A. (1994). La política comunitaria de cooperación al desarrollo. *Revista de Instituciones Europeas* (1).
- Nuttall, S. (2005). Coherence and Consistency. En Hill, C. y Smith, M. (eds). *International Relations and the European Union* (pp. 91-112). Oxford: Oxford University Press.
- OECD-DAC (2012). *OECD Development Assistance Peer Reviews: European Union 2012*. Paris: OECD-DAC.
- Oxfam (2012). Fit for purpose? The European external action service one year on. *Briefing Paper*.
- Peterson, J. (2007). EU Trade Policy as Foreign Policy. *Biennial Conference of the European Union Studies Association (EUSA)*. Montreal. Recuperado de <http://aei.pitt.edu/7998/1/peterson-j-10g.pdf>
- Piebalgs, A. (2011). Haiti, one year after: Keeping our promises and accelerating our efforts. Conference 'Haiti, One Year after the Earthquake', Brussels, Egmont Palace.
- Pontiroli, A., Ponthieu, A. y Derderian, K. (2013). Losing principles in the search for coherence? A field-based viewpoint on the EU and humanitarian aid. *The Journal of Humanitarian Assistance*. Recuperado de <http://sites.tufts.edu/jha/archives/tag/comprehensive-approach>
- Portela, C. y Kolja, R. (2009). *(In) Coherence in EU foreign policy: Exploring sources and remedies*. Recuperado de [http://aei.pitt.edu/33122/1/portela._clara_\(2\).pdf](http://aei.pitt.edu/33122/1/portela._clara_(2).pdf)
- Rey, F. y Currea-Lugo, V. (2002), *El debate humanitario*: Madrid: Icaria.
- Rey, F. (2005). El sistema internacional de respuesta a los desastres. Limitaciones y tendencias. *Recerca, Revista de Pensament Humanitari*, (1), pp 101-126. Recuperado de <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/recerca/article/download/240/222>.

- Smith, M. E. (2004). The Quest for Coherence. En Sweet, A. S., Sandholdz, W. y Fligstein, N. (eds.). *The Institutionalisation of Europe* (pp. 171-193). Oxford: Oxford University Press.
- Unión Europea (1996). Reglamento (CE) 1257/96 del Consejo sobre la ayuda humanitaria. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 163.
- Unión Europea (2013). Decisión 1313/2013/UE relativo al Mecanismo de Protección Civil de la Unión.
- Unión Europea (2014). Reglamento (UE) 375 / 2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se crea el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria, Iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE. *Diario Oficial de la Unión Europea* (DOEU L 122/1).
- van Elsuwege, P. (2010). EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: In Search of a New Balance between Delimitation and Consistency. *Common Market Law Review*, 47 (4), 987-1019.
- van Elsuwege, P. y Orbie, J. (2014). The EU's Humanitarian Aid Policy after Lisbon: Implications of a New Treaty Basis. En Govaere, I. y Poli, S. (eds.). *EU Management of Global Emergencies: Legal Framework for Combating Threats and Crises* (pp. 20-45). Leiden: Brill.
- Versluys, H. (2008a). Depoliticising and europeanising humanitarian aid: Success or failure? *Perspectives on European Politics and Society*, 9 (2), 208-224.
- Versluys, H. (2008b). European humanitarian aid: Lifesaver or political tool? En Orbie, J. (ed.). *Europe's Global Role. External Policies of the European Union* (pp. 91-116). Aldershot: Ashgate.
- Werleigh, G. y Brouwer, E. J. (2011). How to Help Haiti Help Itself. *European Voice*.

A la luz del Tratado de Lisboa: génesis y evolución del entramado institucional de la Unión Europea

Raynier Pellón Azopardo*

RESUMEN

A la luz del Tratado de Lisboa, y considerando los cuestionamientos que en términos de cohesión política y económica enfrenta el proceso integracionista de la Unión Europea (UE), resulta loable evaluar el alcance y los rasgos específicos del entramado institucional de la Unión.

Las reformas contempladas en el Tratado de Lisboa de la UE, instrumentadas en medio de la mayor crisis económica que ha vivido el modelo capitalista, constituyeron la respuesta del liderazgo comunitario ante la necesidad de paliar múltiples vulnerabilidades que afronta el proceso integracionista.

Vistos en su evolución, en el artículo se destacan rasgos característicos del entramado

institucional de la UE, así como la profundización y las contradicciones implícitas del proceso integracionista.

Palabras clave: Unión Europea, Tratado de Lisboa, crisis institucional, integración.

In light of the Treaty of Lisbon: Genesis and evolution of the institutional framework of the European Union

ABSTRACT

In light of the Lisbon Treaty and considering the issues that the integration process of the

* Máster en Historia Contemporánea y Relaciones Internacionales, Universidad de La Habana. Investigador del Centro de Investigaciones de Política Internacional, La Habana (Cuba) [raynier@cipi.cu].

Recibido: 12 de marzo de 2016 / Modificado: 10 de mayo de 2016 / Aceptado: 23 de junio de 2016

Para citar este artículo

Pellón Azopardo, R. (2017). A la luz del Tratado de Lisboa: génesis y evolución del entramado institucional de la Unión Europea. *OASIS*, 25, 41-61.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n25.03>

European Union (EU) is facing in terms of political and economic cohesion, it is worthwhile assessing the scope and specific features of the institutional framework of the Union.

The reforms envisaged in the Lisbon Treaty of the EU, implemented in the midst of the greatest economic crisis that the capitalist model has gone through, constituted the response of the community's leadership to the need of alleviating multiple vulnerabilities facing the integration process.

As observed in its evolution, the article highlights characteristic features of the institutional framework of the EU and the deepening and implicit contradictions of the integration process.

Key words: European Union, Lisbon Treaty, institutional crisis, integration.

A la luz del Tratado de Lisboa, y considerando los cuestionamientos que en términos de cohesión política y económica enfrenta el proceso integracionista de la Unión Europea (UE), resulta loable evaluar el alcance y los rasgos específicos del entramado institucional de la Unión.

Visto en su evolución, la UE que hoy conocemos continúa siendo un proceso en construcción. El tratado que consagra oficialmente su nombre no significó el comienzo ni la conclusión de la integración iniciada con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951, sino una etapa más de esta¹.

Desde entonces, la sistemática institucionalización de la Unión se encuentra permeada, en medio de indiscutibles avances, por trascendentales contradicciones.

La integración ha implicado abordar uno de los elementos claves de la cultura euro-occidental desde comienzos de la Edad Moderna, como lo era —y en buena medida lo sigue siendo— la soberanía estatal. Diversos actores, apoyados en el clásico concepto de soberanía estatal, han ralentizado la profundización del proceso, particularmente en el ámbito político, y han apoyado implícitamente nacionalismos, exclusivismos étnicos, religiosos o reivindicaciones territoriales.

Los propios propulsores de la primera comunidad² comprendieron que el proceso integracionista debía superar los estrechos límites de la soberanía estatal, comprendida como poder absoluto, indivisible, autónomo,

¹ Con Maastricht, conocido también como Tratado de la Unión Europea (TUE), se modifica y completa el de París de 1951 (que creó la CECA), los de Roma de 1957 (que instituyeron la CEE y el EURATOM) y el Acta Única Europea de 1986.

² Robert Schuman (Francia, 1886-1963). Presidente del Consejo en 1947 como miembro del Movimiento Republicano Popular (MRP), después ministro de Finanzas, de Justicia y de Asuntos Exteriores (1948-1952); este último cargo lo llevó a ser el mayor negociador francés de los tratados firmados entre el final de la Segunda Guerra Mundial y el principio de la Guerra Fría: Consejo de Europa, OTAN, CECA, etc. Jean Monnet (Francia, 1888-1979) concibió la estrategia de comenzar por la integración económica de Europa, para fomentar así una solidaridad material que contrarrestara los particularismos nacionales y fuera la base para una futura unión política.

independiente e impermeable, expresión para referirse a la inviolabilidad territorial y a la exclusividad de la autoridad estatal dentro de un territorio, que implica para los demás la obligación de tratarla como una entidad monolítica (Burgerman, 2003).

Sin embargo, el enfrentamiento entre los partidarios de superar las instituciones internacionales de tipo clásico (intergubernamental), y aquellos que subordinan las prioridades del proceso de integración y su dinámica institucional a los intereses nacionales, sigue siendo característico del entramado comunitario.

La histórica proyección de Reino Unido resulta ilustrativa. Londres ha defendido particularmente la dimensión económica y comercial del proceso integracionista, y al propio tiempo ha evidenciado abiertas reticencias ante las transferencias de competencias nacionales en los órdenes políticos, de seguridad, y, específicamente monetario.

En cambio, la política de Alemania —aunque también defensora de intereses nacionales y de su liderazgo en los marcos de la Unión— favorece el fortalecimiento de la UE como “actor global” (Global Security Actor) con influencia política y formador del Orden Internacional, apostando por el fortalecimiento de las instituciones europeas y una mayor incidencia en el contexto internacional.

Rememorar las conflagraciones que han condicionado la evolución económica, sociopolítica y cultural de Europa también nos permite vislumbrar la magnitud de los resultados que en materia de integración se han alcanzado hasta el momento. Basta resaltar que el territorio donde se erige la UE fuera epicentro de la Segunda Guerra Mundial, con-

flicto que influyó de manera determinante en el declive de la hegemonía euro-occidental, y en el surgimiento de un nuevo orden mundial liderado por Estados Unidos y la URSS.

Consecuentemente, y en medio del contexto de la Guerra Fría, el proceso integracionista de la UE nació como un esfuerzo por recobrar el activismo económico de preguerra y responder al propósito de garantizar la paz entre sus Estados miembros. Otro objetivo implícito quedaba zanjado: contener la influencia ideo-política y económica de la URSS, y al propio tiempo, constituirse en un referente para las repúblicas socialistas del Este europeo.

Un propósito menos loable y publicitado que la intención de alcanzar la paz entre los Estados miembros, pero que hoy constituye directriz esencial de la integración comunitaria, radica en garantizar —en primera instancia— los intereses del capital transnacional. La profundización del proceso integracionista de la UE, y la dinámica de su complejo entramado institucional, también persiguen el propósito de insertarse, en un marco de eficiencia y competitividad, en la fase actual de las relaciones de producción capitalista, o lo que se ha dado en llamar, los fines del proceso de globalización.

Dicho proceso debe entenderse como la tercera etapa en el proceso de expansión internacional de las relaciones de producción capitalistas. En su nivel actual, se expresa en la creciente interdependencia e interconexión de los mercados, las mercancías, los capitales y las naciones, lo cual conduce a un proceso de readaptación del mecanismo económico, estableciendo un nuevo paradigma tecno-organizativo. Su fundamento teórico son las concepciones neoliberales, de ahí su

denominación de globalización neoliberal, cuyos postulados básicos son el imperio del mercado, la redefinición del papel del Estado, la desregulación económica, la privatización, el libre movimiento de capitales y mercancías, la apertura al capital extranjero y la contención de las conquistas de la clase obrera. Es un fenómeno esencialmente –pero no exclusivamente– económico. Como fenómeno complejo y multidimensional, incluye tendencias científico-técnicas, económicas, sociales, políticas, institucionales y teórico-conceptuales³.

La supranacionalidad fomentada por la aproximación comunitaria al proceso de globalización, lejos de garantizar la pretendida cohesión económica de sus Estados miembros, ha implicado una alta concentración del poder económico, comercial, financiero y científico-técnico en un número reducido de actores económicos, llevando aparejado el paulatino surgimiento y desarrollo de su contrario: la exclusión de un número de ciudadanos, y las crecientes asimetrías económicas, sociales y políticas existentes entre los países y las regiones de la UE.

La situación general se asocia al desgaste de la legitimidad democrática de la UE, la exacerbación del euroescepticismo y el descrédito de sus instituciones ante ciudadanos y fuerzas políticas comunitarias.

Con los mencionados elementos como premisas, durante la Presidencia Semestral de Portugal (julio a diciembre de 2007) fueron allanados los principales escollos en función de materializar el Tratado de Lisboa. Según la visión del Ejecutivo comunitario, las reformas contempladas en el Tratado de Funcionamiento de la UE dinamizarían el anquilosado funcionamiento de la Unión y fortalecerían la debilitada cohesión del bloque⁴.

Al respecto, José Sócrates⁵ afirmó solemnemente: “ha nacido el nuevo Tratado de Lisboa. Es una victoria de Europa, que sale de un *impasse* de muchos años y supera su crisis institucional” (El País, s. f.).

Las declaraciones de José Sócrates y el optimismo manifiesto de parte estimable del liderazgo comunitario dejan, al menos, una interrogante sobre la cual reflexionar: ¿a la luz del Tratado de Lisboa, puede hablarse en términos absolutos del fin de la crisis institucional de la UE?

Responder esta y otras interrogantes a lo largo del artículo, aunque en el trabajo no se realicen análisis teóricos, también supone considerar aspectos generales contenidos en teorías de las relaciones internacionales, las teorías de la integración internacional y la teoría del sistema-mundo, la realista, la idealista, la teoría de los conflictos, las teorías

³ Concepto elaborado por Baro Herrera (1997).

⁴ El Tratado de Lisboa está integrado por cuatro documentos: Protocolos, Declaraciones, Tratado de Funcionamiento de la UE y Tratado de la Unión Europea.

⁵ Exprimer ministro portugués, posteriormente encarcelado por una investigación de blanqueo de dinero.

geopolíticas, la teoría del centro-periferia, de la dependencia, entre otras⁶.

UNA APROXIMACIÓN AL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE LA UE: SU GÉNESIS Y EVOLUCIÓN

El proceso integracionista tuvo, desde sus orígenes, un carácter sectorial. Han trascendido en un orden supranacional ámbitos básicamente económicos, entre cuyos principales avances hoy se destacan el mercado único, la unión aduanera, la política agraria común y la moneda única que comparten 18 miembros del bloque. Sin embargo, el propósito de alcanzar una mayor cohesión y coordinación en el ámbito exterior, fuera del aspecto comercial, aún constituye un reto para la UE.

Viendo el entramado institucional en su evolución, la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) constituyó un órgano común que superaba —en cuanto a su estructura, la designación de sus miembros, las competencias y los procedimientos— la clásica organización internacional de tipo intergubernamental.

En ese sentido, la estructura institucional promovida con el Tratado de París, constitutivo de la CECA (Unión Europea, 1951), estableció las bases para una mayor integración futura de los países miembros. Sin embargo, ya en esta fecha se manifesta-

ron fuerzas importantes aferradas al concepto clásico de soberanía del Estado nacional, que rechazaban cualquier intento de avanzar más allá de lo alcanzado por la CECA. El Tratado de Roma (Unión Europea, 1957), por el que quedó instituida la Comunidad Económica Europea (CEE) y Euratom en 1957, también resultó ejemplo perceptible de ello.

En cuanto a sus estructuras institucionales, existieron similitudes con las de la CECA. Contaron con un Consejo de Ministros, representante de los Estados miembros y una Comisión equivalente a la Alta Autoridad para cada Comunidad. Como elemento novedoso fue creado un Parlamento, pretendido representante de los pueblos, que compartió el Poder Legislativo con el Consejo de Ministros. Además, se estableció un Tribunal de Justicia Común, encargado de velar por el cumplimiento del derecho colectivo, es decir, se trataba de un Poder Judicial dotado de poderes y competencias efectivas, que vendría a desempeñar un papel muy importante en la evolución de la integración europea.

La Comisión creada para cada uno de los dos nuevos procesos (EURATOM y CEE) tuvo funciones similares a la Alta Autoridad de la CECA, pues se le atribuyó ser la guardiana de los tratados, tener el monopolio de la iniciativa legislativa y amplias funciones ejecutivas. El Parlamento y el Consejo no ostentaban, de

⁶ Para acercarnos a los aspectos distintivos de estas teorías se han estudiado obras fundamentales de autores como Hans Morgenthau, George Kennan, Raymond Aron, Henry Kissinger, Alfred T. Mahan, Halford Mackinder, Raúl Prebisch, Ernst B. Haas, Stanley Hoffman, entre muchos otros que nos acercan a la literatura elaborada en materia de relaciones internacionales.

manera exclusiva, los poderes Legislativo y Ejecutivo respectivamente. Tan solo el Tribunal de Justicia tenía estructura y fines distintos de cualquier otro órgano jurisdiccional.

Entre otras cuestiones, ello explica por qué los avances significativos del proceso integracionista no deben entenderse como la realización clásica de una federación, puesto que su sistema institucional no se corresponde con ningún modelo de derecho público, distinguiéndose en especial de la clásica división tripartita de poderes (Briceño, 1994).

En cuanto a las competencias conferidas a Euratom⁷, ciertamente dejaron de ser exclusivamente nacionales. No obstante, se entregaron a un órgano intergubernamental como el Consejo, de manera que no se rompió claramente con el viejo tipo de organización, aunque sí se redujo el grado de autonomía de los Estados.

En la Comunidad Económica Europea ocurría que la Comisión era más un grupo técnico que un órgano ejecutivo autónomo. Tenía facultades de estudiar, sugerir y proponer medidas en áreas muy diversas, como la liberalización comercial, el transporte, la agricultura y los impuestos; pero, en última instancia, era el Consejo quien aprobaba tales estudios y recomendaciones. El Consejo de Ministros constituía un verdadero poder, aunque el proceso de toma de decisión dependía de la unanimidad de los miembros, ralentizando continuamente su dinámica in-

terna. No obstante, el proceso integracionista logró avances importantes en la consecución del mercado único, la unión aduanera y una política agraria común, pasos inéditos en la integración regional.

Ante la evolución del proceso, resultó inadecuado mantener una estructura organizativa propia y separada para cada Comunidad, lo que hizo necesario una coordinación de sus políticas. Con ese fin, en 1967 se firmó en Bruselas un tratado de fusión (Unión Europea, 1965) que creó una Comisión y un Consejo único para las tres comunidades, lo cual perfeccionó la organización comunitaria y creó una mayor red de vinculaciones entre los procesos de integración.

Con este paso se consolidaba la dualidad de soberanías que hoy constituye un rasgo característico del bloque comunitario: la soberanía de los órganos supranacionales, básicamente para los aspectos económicos, menos susceptibles a las críticas de sectores políticos, y la soberanía de los Estados miembros, expresada en el carácter intergubernamental del Consejo, órgano principal de decisión de la Unión.

De esta forma quedó establecido el siguiente marco institucional: la Comisión, encargada de velar por la correcta aplicación de los Tratados; el Consejo de Ministros, sobre el que descansa el poder decisorio; el Parlamento Europeo (PE), elegido por sufragio universal directo a partir de 1979, y cuyos diputa-

⁷ Promover investigación en el área nuclear; poner en ejecución sus propias patentes y autorizar su explotación a intereses privados; facultad de inspección para evitar su aplicación ilícita; racionalizar precios y racionalizar suministros.

dos se encuentran agrupados por tendencias políticas⁸; y el Tribunal de Justicia, cuya misión es la de asegurar el control jurisdiccional. A estas instituciones se les unió, en 1975, el Tribunal de Cuentas, creado por el Tratado del 22 de julio de 1975, con la misión de controlar los fondos comunitarios, velando por el equilibrio entre ingresos y gastos.

Con la firma del Acta Única Europea (AUE), en 1986 se abrió una nueva etapa en la integración de los entonces doce Estados miembros⁹, en tanto se propusieron superar las diferentes barreras que obstaculizaban la formación de un mercado común. En el ámbito estructural quedó institucionalizado el Consejo Europeo como órgano superior de la cooperación política. Hasta la AUE, tanto el Consejo como la cooperación política no se basaban en texto legal alguno, sino en compromisos políticos¹⁰.

Entre las modificaciones que en el orden institucional introdujo el AUE, la Comisión adquirió la competencia general de la normativa ejecutiva, a no ser que dicha competencia fuera reservada para sí por el Consejo. Al crearse el procedimiento de cooperación, el Parlamento fue dotado de nuevos poderes de intervención en la elaboración de las normas comunitarias,

lo cual le permitió pronunciarse sobre las propuestas de la Comisión Europea y disponer, en ciertos casos, de mayores posibilidades de ver adoptadas sus posiciones. También se requirió la aprobación del PE para el ingreso de nuevos miembros y la firma de acuerdos con terceros países.

Respecto al Consejo, se estableció el voto por mayoría cualificada para las decisiones referentes a la gestión de las nuevas políticas comunitarias y para varios aspectos del mercado interno, pero se mantuvo la unanimidad para los principios directivos de las nuevas políticas. Dentro del mercado interno, las relativas a la armonización fiscal, la libre circulación del personal y los derechos de los trabajadores. Este último factor continuaría obstaculizando la toma de decisiones en este marco y determinando el anquilosamiento del proceso integracionista en diversas áreas.

Especial atención merece el aspecto de la cooperación política, pues mediante ella los Estados buscarían implementar una política exterior europea, formalizando el procedimiento seguido hasta la firma del AUE, es decir, la reunión de los ministros de Relaciones Exteriores y de un miembro de la Comisión para tratar cuestiones de política exterior.

⁸ De manera oficial quedaban constituidas las siguientes funciones para el PE: aprobar la legislación europea conjuntamente con el Consejo, compartir igualmente con el Consejo la autoridad presupuestaria y ejercer el control democrático de las instituciones.

⁹ 1951: Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Países Bajos; 1973: Dinamarca, Irlanda, Reino Unido; 1981: Grecia; 1986: España y Portugal.

¹⁰ La primera Cumbre Europea tuvo lugar en París en 1961, pero hasta 1974, el funcionamiento de los Consejos Europeos tuvo un carácter ocasional, fecha en que se estableció la celebración de dos cumbres ordinarias anuales, correspondientes con el cierre de cada semestre de presidencia, y de un número indeterminado de reuniones extraordinarias. Consultar Perera Gómez (2002).

En resumen, a partir del AUE, la Comunidad Europea evidenció el propósito de alcanzar mayor cohesión en el ámbito exterior, no solo en el aspecto comercial, sino en el aspecto estrictamente político. Sin embargo, a pesar de los avances, el proceso de integración no daría un salto cualitativo en términos políticos hasta 1992, con el Tratado de Maastricht, que planteó entre sus objetivos la creación de una mayor coordinación de las políticas exteriores y de defensa, y mayores competencias para la Comunidad en diversas materias.

Con Maastricht, conocido también como Tratado de la Unión Europea (TUE), por primera vez se sobrepasaba el objetivo económico inicial de la Comunidad (construir un mercado común) y se le daba una vocación de unidad política al proceso de integración (Briceño, 1994).

En el ámbito financiero, mereció una especial consideración el proyecto de crear un sistema monetario y una moneda única. Para su consecución se decidió crear el Instituto Monetario Europeo, encargado de preparar las actividades del Sistema de Bancos Centrales (SEBC) y del Banco Central Europeo, los cuales deberían estar en funcionamiento en 1999.

La estructura de la Unión Europea, de acuerdo con el TUE, quedó basada en tres pilares: el primero, constituido por las tres comunidades europeas, y donde los Estados miembros ejercitaban de conjunto su soberanía en las áreas previstas por los tratados; el segundo y tercer pilares, de carácter inter-

gubernamental, lo conformaron la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), así como la Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior (JAI), en las que el Parlamento y la Comisión desempeñan un limitado papel.

En otros órdenes, el liderazgo comunitario se propuso fortalecer las instituciones del bloque, y así el PE vio reforzados sus poderes. En este sentido, se introdujo el *procedimiento de codecisión*¹¹, respaldando que el PE, junto al Consejo deviniera en colegislador. También fueron fortalecidos los poderes de control político y financiero de ambos órganos sobre la Comisión Europea, que a su vez incrementó sus competencias en los ámbitos de salud pública, cultura, protección de los consumidores, educación, industria, redes transeuropeas y cooperación al desarrollo. En este contexto, el Consejo aumentó su capacidad de decisión al ampliar el número de supuestos en que las medidas a seguir solo requerían alcanzar una mayoría cualificada.

En 1997 se firmó un nuevo Tratado en la ciudad de Ámsterdam, que incluyó algunas reformas institucionales, especialmente en lo que respecta al Parlamento Europeo (al que reforzó, al aumentar sus competencias), pero, en general, fue insuficiente e ineficaz en sus modificaciones. Faltaron los acuerdos en temas de gran importancia, como por ejemplo, la futura composición de la Comisión, la ponderación de votos en el Consejo, o la fusión y reestructuración de los tratados en un único texto jurídico. En cuanto a sus “novedades”,

¹¹ Procedimiento de codecisión: el Parlamento Europeo puede rechazar, por mayoría absoluta de sus miembros, la posición común adoptada por el Consejo y poner fin al procedimiento.

estas resultaron, en ocasiones, inviables. Tal fue el caso de las “cooperaciones reforzadas”, difíciles de aplicar ante la cantidad de requisitos exigidos. El propio texto, consciente de sus limitaciones, se encargaba de anunciar nuevas reformas antes de la siguiente ampliación de la Unión Europea (Comunidad de Madrid, s. f.).

En el orden político institucional, las continuas reformas consensuadas por los Estados miembros no habían logrado poner a los nuevos miembros en un marco eficaz y dinámico. Con el fin de preparar a la Unión para su quinta ampliación, los socios comunitarios se reunieron en Niza, donde el 26 de febrero de 2001 adoptaron un Tratado modificador del sistema de la Unión Europea, en vigor desde el 1 de febrero de 2003. Este fue ratificado por los quince Estados miembros de la época¹², y con el propósito de preparar la inminente ampliación, fueron revisados los tratados preexistentes en cuatro ámbitos principales: funciones y composición de la Comisión, ponderación de votos en el Consejo, ampliación de la votación por mayoría cualificada y las cooperaciones reforzadas (Perera, 2002).

El limitado alcance de Niza, en cuanto a la dinámica institucional, resultó evidente tras la incorporación de diez nuevos Estados en el 2004¹³. Ello se expresó en la permanencia de grandes problemas que ya venía experimentando el bloque: ineficacia de sus instituciones a partir de una excesiva burocracia, el

poder restringido del PE, la ralentización del proceso de toma de decisiones, las agudas divergencias de sus miembros en el ámbito exterior y de defensa, los fuertes contrastes en cuanto a niveles de desarrollo económico y en las posibilidades de los Estados de influir en las diferentes políticas comunes; así como la crisis de legitimidad y credibilidad de sus representantes ante los ciudadanos europeos.

Estas dificultades determinaron sustanciales momentos de crisis, impedían la cohesión del llamado club comunitario y vulneraban su posición ante el balance mundial de poder.

TRATADO DE LISBOA:

¿FIN DE LA CRISIS INSTITUCIONAL?

Evaluar los aportes e impactos del Tratado de Lisboa, sugiere tanto una interpretación de su contenido, como del contexto comunitario en que fue negociado, aprobado y finalmente implementado dicho acuerdo.

Para el 2007, momento en que se estuviera negociando un nuevo tratado y culminara la quinta ampliación de la UE¹⁴, resultaba ostensible la necesidad de enrumbar el proceso integracionista hacia su profundización. En ámbitos académicos y políticos una frase solía resumir la encrucijada que enfrentaba la Unión: “ampliación *vs.* profundización” (Pellón, 2007b).

¹² 1951: Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Países Bajos; 1973: Dinamarca, Irlanda, Reino Unido; 1981: Grecia; 1986: España y Portugal; 1990: Alemania, 1995: Austria, Finlandia, Suecia.

¹³ Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Malta, Chipre.

¹⁴ La quinta ampliación de la UE culmina con la entrada de Bulgaria y Rumania. Consultar Pellón (2007a).

En sentido general, el objetivo de llevar a término el desmantelamiento del otrora sistema en las repúblicas de Europa del Este, propiciando su transición a un nuevo modelo de relaciones de producción, condujo al liderazgo comunitario a enfrentar una acelerada expansión, sin haber establecido los soportes institucionales necesarios para amortiguar el choque económico, político, social y cultural que se derivaría de ella. Por tanto, dicho proceso significó, en la práctica, la subordinación de un proyecto inicial, dirigido a constituir una Europa-potencia, capaz de reequilibrar multilateralmente los asuntos globales, por la concreción de una Europa-espacio, ampliada y poco compacta.

Algunos ejemplos ilustran, de manera particular, el citado panorama. Ante parte importante de la ciudadanía y del liderazgo político comunitario resultaba cuestionable la capacidad de la UE para asimilar a nuevos miembros en un marco de eficacia institucional. La “Estrategia de ampliación 2006-2007”, en esencia, planteó la necesidad de incrementar la rigurosidad en la observancia de los requisitos previos a la adhesión de un nuevo miembro; así como el propósito de evitar nuevas ampliaciones en tanto no se ratificara un nuevo tratado (Unión Europea, 2006).

La legitimidad del proceso se encontraba particularmente cuestionada tras fracasar el pretendido Tratado Constitucional Europeo (TCE) (Unión Europea, 2003). El documento

había constituido la respuesta, estimable o no, del liderazgo comunitario ante el propósito de alcanzar una mayor cohesión de sus miembros y, en sentido general, profundizar el proceso integracionista. Sin embargo, el Tratado resultó particularmente cuestionado en el 2005, luego del “no” francés y holandés en referéndum. El continuo declive de la legitimidad institucional se tradujo en un rechazo que procedía fundamentalmente, aunque no de manera exclusiva, de sectores populares, los cuales se percibían más inseguros frente a las políticas estimuladas o desarrolladas desde el entramado comunitario.

Así, en Francia y en Holanda (donde el Tratado fue rechazado), el 72 y el 63 %, respectivamente, de los trabajadores votaron en contra. Lo mismo ocurrió en Luxemburgo, donde a pesar de ser aprobado, el 62 % de los trabajadores manuales que votaron lo hicieron en contra del Proyecto. En este sentido, encuestas mostraron que si hubiera habido referendos en Alemania y Dinamarca, la mayoría de los sectores de trabajadores hubieran estado también en contra (61 y 72 %) (Navarro, s. f.).

En el contexto en que fracasó el TCE, tres elementos socioeconómicos influían de manera específica en el descrédito de las políticas institucionales. Uno de ellos fue el desempleo, problema que afectaba particularmente a sectores y grupos etarios, alcanzando sus máximas cuotas entre los jóvenes, las mujeres y los trabajadores no calificados¹⁵.

¹⁵ A pesar de la disminución del desempleo a 7,1 % en abril de 2007 en relación con el 7,9 % existente al cierre de 2006, se puede afirmar que la estrategia de empleo de la UE se centró en la desregulación del mercado laboral y el aumento del trabajo precario.

Un segundo factor, quizás con menor visibilidad mediática, pero de igual trascendencia, ha sido la desigual redistribución de la renta, basada en un gran crecimiento del capital y un estancamiento de los beneficios del trabajador. Desde 1980 no han dejado de bajar los impuestos directos sobre las rentas más elevadas y las grandes empresas. Así, en la UE, de 2000 a 2008, las tasas superiores del impuesto sobre la renta y el impuesto de sociedades bajaron respectivamente 7 y 8,5 puntos. Esos cientos de miles de millones de euros de regalos fiscales se orientaron esencialmente hacia la especulación y la acumulación de riquezas por parte de los más ricos (Toussaint, 2011).

Uno de los ejemplos más visibles de este fenómeno se presenta en España. La aplicación de políticas fiscales regresivas ha favorecido que las grandes empresas españolas obtengan cada vez más beneficios a costa del control salarial y del trabajo precario. Las ganancias de las grandes empresas en el 2006 y su incremento respecto al 2005 contrastaron con la pérdida del poder adquisitivo de los salarios. Concretamente, casi medio punto porcentual puesto que el incremento medio de los salarios fue del 3,7 % frente a una subida del 3,24 en el Índice de precios al consumo. El Banco de Santander incrementó sus beneficios en el 22,1 %; Telefónica, en el 40,2 %; BBVA, en el 24,2 %, por solo citar algunos ejemplos (Pellón, 2010).

Un tercer elemento ha sido la ralentización del crecimiento del gasto público social por habitante. El crecimiento de tal gasto en el periodo 1990-2005 fue menor en la mayoría

de países de la UE que en la década de los años ochenta del siglo pasado.

El rechazo al TCE, por parte de un número importante de sectores populares y en varios países de la UE, indicó que no se debió exclusivamente a situaciones locales, como pudo ser la impopularidad en Francia del entonces presidente Jacques Chirac, sino a la evolución de fenómenos que erosionaban sensiblemente el bienestar social europeo. Las tendencias generales evidenciaban el carácter estructural de los problemas y las desigualdades económicas, sociales y políticas existentes entre los países y las regiones de la Unión Europea.

En respuesta, y como parte de los artilugios que fueron diseñados para sustituir el TCE por el Tratado de Lisboa, se descartó la consulta popular en referéndum y dicha competencia fue traspasada a los parlamentos nacionales. La estrategia también implicó un cambio en la terminología del documento, lo cual llevó a eliminar las palabras constitución o constitucional.

Las divergencias de los Estados miembros referidas a las reglas del juego político, medios y fines del proceso integracionista en su conjunto, también constituyeron obstáculos que debieron sortear, durante el proceso de negociación, los promotores de ratificar e implementar el nuevo tratado.

Nuevamente, los puntos álgidos estuvieron condicionados por intereses y una lógica o razón de estado. Específicamente versaron sobre puntos sensibles de la dinámica institucional; entre los que se encontraron el peso de cada Estado y del Parlamento Europeo en el marco de los procesos decisorios de

la UE, las atribuciones conferidas a la UE en los marcos de la PESC, el surgimiento y rol de un presidente permanente del Consejo, de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y el fortalecimiento o la ralentización de la supranacionalidad institucional.

Al respecto, las principales reclamaciones estuvieron a cargo de Polonia, Reino Unido y Holanda. Las posiciones asumidas por los hermanos Lech y Jaroslaw Kaczynski, entonces presidente y primer ministro respectivamente de Polonia, fueron una prueba clara de las contradicciones internas que genera la distribución de votos, y específicamente su incidencia en el sistema de toma de decisión de la UE. La representación polaca acudió a Bruselas dispuesta a limitar la pérdida de poder que le supuso la renuncia al Tratado de Niza, vigente hasta ese momento. Finalmente, consiguió extender el otrora sistema de votación hasta el 2014, ampliado en la práctica hasta el 2017, año en que debe entrar en vigor íntegramente un nuevo sistema.

Con el Tratado de Lisboa se proyectó incrementar la capacidad de la UE para adoptar decisiones, y con ese propósito se extendió el voto por mayoría cualificada a una veintena de disposiciones, que hasta ese momento requerían la unanimidad de los Estados representados en el Consejo. Respecto al Tratado de

Niza, también se flexibilizaron las denominadas llaves de bloqueo, pues, desde noviembre de 2014, el voto por mayoría cualificada solo debía estar respaldado por el 50 % de los Estados que representaran el 55 % de la población, con medidas transitorias hasta el año 2017¹⁶.

No obstante, diversos elementos continúan ralentizando la dinámica institucional y los procesos decisorios en la UE. Este fenómeno es particularmente visible en ámbitos como el de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), donde se requiere la unanimidad de los Estados miembros para la adopción de decisiones¹⁷.

Existen varias cláusulas en el Tratado de Lisboa cuyo único propósito es ratificar el carácter intergubernamental de la PESC. Tras la solicitud de varios Estados, entre los que se destacaron Francia y Reino Unido, se especificó en el apartado 1 del artículo 24 del Tratado de la Unión Europea que las disposiciones referentes a la PESC, incluido lo relativo al Alto representante y al Servicio Europeo de Acción Exterior, no afectarían a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su Política Exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones interna-

¹⁶ Para comparar las reformas propuestas en Lisboa con el otrora mecanismo de decisión establecido en Niza consultar Perera Gómez (2002).

¹⁷ Es necesario señalar que existen cuatro excepciones a la norma de unanimidad. Decisiones por las que se define una acción o una posición de la Unión sobre la base de una decisión del Consejo Europeo, aplicación de las acciones o posiciones comunes, nombramientos de representantes especiales. La cuarta era una innovación del Tratado constitucional. Se aplica a las posiciones europeas adoptadas a raíz de una petición del Consejo Europeo.

cionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En este orden, también se enfatiza que en las disposiciones correspondientes a la PESC no se confieren nuevos poderes a la Comisión, ni se amplían las funciones del Parlamento Europeo. Otro elemento introducido en el Tratado de Lisboa, a petición del Reino Unido, contribuyó a relativizar los poderes conferidos al cargo de Alto Representante y debilitó las posibilidades de que el bloque proyectase una política exterior común. En este orden, se precisa que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no es competente para juzgar litigios relativos a la interpretación o la aplicación de las decisiones tomadas en el marco de las PESC y la política de defensa.

Aun cuando el nuevo tratado le otorgó personalidad jurídica a la UE, los factores mencionados continúan vulnerando sus niveles de participación o representatividad en organismos internacionales. El propósito es claro: se trata de impedir que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas menoscabe las competencias de los Estados en un ámbito tan vinculado a su soberanía.

Algunos especialistas, apoyados en la escasa capacidad de la UE para proyectar en el escenario internacional una sola voz, han calificado al bloque de enano político. Lo definido en el Tratado de Lisboa, en términos de PESC, también fue expresión de los intereses diferenciados, y de las propias asimetrías

económicas, políticas y hasta culturales que existen entre los Estados miembros.

La quinta ampliación hizo particularmente visible este fenómeno. Los miembros provenientes de Europa central y oriental han demostrado que en los marcos institucionales no constituyen una periferia pasiva. Aunque sus alianzas son mutables y adoptan posiciones en dependencia de los temas, también tienen intereses comunes y, en determinadas cuestiones, se contraponen al liderazgo comunitario tradicional¹⁸.

Al respecto, fue distintivo el apoyo brindado a Estados Unidos durante su agresión contra Irak (2003), a pesar de la oposición inicial de miembros tan influyentes como Alemania y Francia. Igualmente, ignorando una resolución del Parlamento Europeo contra la acción militar, líderes políticos de diversos Estados firmaron una declaración de apoyo a Washington y auxiliaron logística y militarmente la invasión, lo cual erosionó la proyección exterior del bloque, ante un tema tan sensible¹⁹. Otro ejemplo, en el ámbito de la seguridad y defensa, son las disonancias existentes entre los Estados comunitarios. La decisión polaca y checa, en el 2007, de introducir el escudo antimisiles norteamericano en sus respectivos territorios fue particularmente ilustrativa. Mientras estadounidenses, checos y polacos negociaron por su cuenta, el resto de la UE se inquietó, sobre todo por la falta de información y consulta sobre un proyecto

¹⁸ Los miembros de Europa central y oriental superan los votos requeridos para bloquear cualquier decisión.

¹⁹ Gran Bretaña, España, Italia, Portugal, Hungría, Dinamarca, Polonia y República Checa.

que afectaría la seguridad del continente (Ramírez, 2007).

Las reformas contempladas en Lisboa también persiguieron brindar una mayor coordinación y cohesión política de los miembros en los marcos del Consejo Europeo²⁰. Sin embargo, el dinamismo de esta institución se ha visto afectado por deficiencias estructurales que, a su vez, vulneran las posibilidades comunitarias de proyectar una política internacional más efectiva.

Con el nuevo Tratado se institucionaliza por primera vez la figura de un presidente permanente para la Unión Europea²¹. Este asume en su rango y condición, la representación de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Ello evidencia, por una parte, las limitaciones del propio presidente comunitario en términos de la PESC, mientras que por otra, deja ver un mayor protagonismo del Alto Representante, entre cuyas competencias aparecen la de presidir el Consejo de Exteriores y Asuntos de Defensa, además de ostentar el cargo de vicepresidente de la Comisión Europea.

Una de las grandes interrogantes formuladas alrededor del nombramiento de un

presidente para la UE, ha sido la coexistencia de este actor con las presidencias semestrales asumidas rotativamente por los miembros del bloque. La efectividad y necesaria complementariedad entre ambos actores constituye un reto en los marcos del contexto institucional. En ese sentido, y como resultado de las reformas contempladas en Lisboa, las presidencias semestrales experimentan una pérdida de relevancia y sus funciones pueden sintetizarse en la organización, el establecimiento de la agenda y la intermediación.

Los cambios implementados, respecto a la función de organización, son especialmente importantes. Hasta el momento, las presidencias asumían la organización y gestión de todos los trabajos del Consejo, de sus órganos auxiliares y del Consejo Europeo. Ahora, este último pasa a tener su propio presidente estable y la dirección de una de sus diez formaciones, la de Relaciones Exteriores, queda en manos de la Alta Representante.

Las presidencias semestrales pierden su competencia en materia de representación exterior, y las prioridades en este ámbito quedan marcadas, fundamentalmente, por las instituciones europeas correspondientes. Se trata de una pérdida notable, por el relieve político y el protagonismo mediático que implicaba

²⁰ El Consejo Europeo estará compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su presidente y por el presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

²¹ Este es elegido por mayoría cualificada en el Consejo Europeo para un mandato de dos años y medio, que puede renovarse en una ocasión. Entre sus funciones se encuentra garantizar la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo en cooperación con el presidente de la Comisión, basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales.

representar a los Estados miembros frente al resto del mundo.

Sin embargo, se mantiene cierto coprotagonismo. Particularmente en las cuestiones de ampliación, que son competencia del Consejo de Asuntos Generales, y en la proyección externa que poseen algunos consejos sectoriales, especialmente el de Economía y Finanzas, y el de Justicia e Interior. También resulta ostensible la posibilidad de que países con gran peso e influencia, como son los casos de Francia, Reino Unido o Alemania, puedan elevar el protagonismo de una presidencia semestral.

La crisis institucional y los impactos que debió afrontar el Tratado de Lisboa desbordan asuntos como el anquilosamiento de los procesos decisorios y la escasa capacidad de la UE para proyectar una política exterior y de seguridad verdaderamente común. La crisis institucional igualmente se vincula al descrédito e ilegitimidad de las políticas promovidas desde el entramado institucional. Además, pasa por los escasos niveles de participación, tanto del ciudadano comunitario como del Parlamento Europeo en los procesos decisorios de la UE, fenómeno que se ha denominado, incluso por parte del liderazgo político, déficit democrático institucional.

Conceder mayores atribuciones al Parlamento Europeo, promover la actuación de los parlamentos nacionales y desarrollar la democracia participativa con nuevos mecanismos de interacción entre ciudadanos e instituciones

fueron algunos de los objetivos planteados en Lisboa, para paliar el denominado déficit (Unión Europea, 2003).

En ese orden, los aportes contemplados en Lisboa no dotaron al PE de nuevas competencia. Las reformas se vincularon con los procedimientos a través de los cuales la Eurocámara ejerce de conjunto con el Consejo el Poder Legislativo. Específicamente se instrumentaron cambios en el denominado procedimiento de codecisión, que pasó a instituirse como un procedimiento legislativo ordinario²².

El citado procedimiento, técnicamente, otorga al Legislativo el poder de rechazar una decisión adoptada por el Consejo. Sin embargo, tal acción solo puede concretarse con la aprobación de la mayoría absoluta de sus miembros. En los casos en que se alcancen los requisitos establecidos para obstaculizar una iniciativa, y como paso adicional, las impugnaciones del órgano son estudiadas por un comité de conciliación. En la práctica, tras los múltiples tecnicismos que presenta el nuevo Tratado de la Unión, el PE continúa siendo víctima y partícipe del déficit democrático de la Unión, básicamente mantiene un carácter político-consultivo, con insuficientes atribuciones legislativas, y una limitada incidencia en la toma de decisiones.

Los poderes de la Comisión Europea, en el ámbito legislativo, vienen a engrosar el grupo de factores que quebrantan la credibilidad

²² Otros procedimientos son: “De cooperación” (pronunciándose sobre las propuestas de la Comisión Europea) y “De dictamen conforme” que somete a ratificación por el Parlamento la celebración de acuerdos internacionales (negociados por la Comisión), así como cualquier nueva ampliación de la Unión.

del PE ante los ciudadanos. El nuevo Tratado no solo corrobora la iniciativa legislativa de la Comisión, sino que fortalece sus competencias, al otorgarle el poder de modificar “algunos elementos no esenciales” de un acto legislativo²³.

En ese orden, otras reformas promovieron la actuación de los parlamentos nacionales. El artículo Siete del protocolo Segundo indica el procedimiento que les permite incidir sobre el proceso legislativo europeo. Con ese propósito, se incrementó el tiempo dispuesto para que los parlamentos nacionales se pronuncien sobre los proyectos legislativos europeos, específicamente sobre el principio de subsidiariedad²⁴. También quedó reducida la proporción de parlamentarios requeridos para que la Comisión Europea reconsidere una propuesta legal.

Aunqu hay un avance, los procedimientos descritos conservan un radio de acción limitado. Los parlamentarios no pueden manifestarse sobre el fondo de los proyectos legislativos de la Unión, sino respecto a su conformidad jurídica: referido al principio de subsidiariedad. Quedan excluidos, por tanto, de poder desestimar un acto comunitario.

Un peso igualmente discreto ha sido conferido a la participación de los ciudadanos. El “Derecho de iniciativa ciudadana”²⁵, aunque es uno de los aportes más publicitados de Lisboa, no ha devenido en un instrumento efectivo de democracia participativa. Entre el año 2011 y el 2015 se lanzaron 51 iniciativas y en ninguna ocasión los ciudadanos implicados alcanzaron su objetivo: que se legislase sobre el tema²⁶.

El derecho de petición ciudadana ya se encuentra estrictamente enmarcado y debe referirse de manera exclusiva a la *aplicación* de los Tratados (Khalfa, 2007). En este campo, una iniciativa no puede parar, revertir o negar legislación. Tampoco puede referirse a un tema que se esté tramitando. Un ejemplo de ello es el de la petición “Stop TTIP”,²⁷ que aunque recogió más de un millón de firmas, la Comisión dictaminó que no cumplía los requisitos.

Acerca del impacto que puede producir una iniciativa ciudadana frustrada y las dificultades que deben vencer los ciudadanos comunitarios para promoverla, el eurodiputado György Schöpflin (2015) planteó:

Cada vez que se rechaza una iniciativa que ha conseguido un millón de firmas, se crean un millón

²³ Nuevo artículo 249 B, Tratado de Funcionamiento de la UE.

²⁴ Según el principio de subsidiariedad la UE, excepto en los ámbitos de su competencia exclusiva, solo debe actuar cuando ello resulte más eficaz que la acción a escala nacional.

²⁵ Gracias a esta medida, un millón de ciudadanos de la Unión que residan en al menos una cuarta parte de los Estados miembros pueden instar a la Comisión a presentar una propuesta de acto jurídico que consideren necesaria para la aplicación de los Tratados de la UE.

²⁶ En el 2011 fueron aprobados los procedimientos y las condiciones requeridas para hacer efectiva una iniciativa ciudadana. Ver Reglamento (UE) 211/2011.

²⁷ Tratado Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP).

de euroescépticos. [...] Acepto que no es un instrumento fácil de poner en marcha, pero creo que se puede conseguir que funcione. Realmente, el mayor problema es que lanzar una iniciativa es mucho más caro de lo que se había pensado. Las que han llegado a algún sitio han tenido algún apoyo, y preocupa que intervengan grandes empresas.

El Tratado de la UE también reconoce los derechos, las libertades y los principios enunciados en la Carta de Derechos Fundamentales²⁸. Sin embargo, el alcance de la Carta se ve limitado por varios factores. Como resultado de la negociación que dio luz al nuevo tratado, quedó eliminado el cuarto párrafo del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, el cual indicaba que esta otorgaría los medios necesarios para alcanzar los objetivos y la instrumentación de las políticas contempladas en la Carta. Como resultado, se vulneró la relación proporcional que debió existir entre las políticas públicas europeas y los enunciados derechos.

Por otra parte, su contenido se remite esencialmente a las prácticas y legislaciones nacionales, quedando suprimidas las posibilidades de crear un derecho social europeo, capaz de reequilibrar el derecho de la competencia con el bienestar social de amplios sectores poblacionales. Al respecto, el ámbito de la salud pública puede resultar representativo.

Tal como refleja el Tratado de Funcionamiento de la UE, los Estados miembros reafirman la responsabilidad de definir una

política de salud e incluir un plan de recursos. Sin embargo, del Tratado quedaron excluidas históricas demandas que han tenido como fin indicar objetivos más precisos en el ámbito de la salud pública. Tal es el caso del establecimiento de montos mínimos de participación de los gastos de salud en el PIB, y una perspectiva de convergencia “hacia arriba” de los sistemas de protección social. Así, el propósito de equilibrar la gran disparidad de los sistemas de protección social, profundizada a partir de la ampliación de 2004, queda claramente erosionada.

Este fenómeno se hace particularmente visible en el actual escenario comunitario, signado por los impactos de la crisis económica y el incremento de las asimetrías entre los miembros del Norte y Sur²⁹. Los numerosos programas de ajustes estructurales aplicados están jugando un papel decisivo en ello, además de las políticas fiscales altamente contractivas. Situación general que se refleja en los índices de desempleo, la precariedad laboral, el limitado consumo de los hogares, la baja demanda interna, y un incremento de las poblaciones en riesgo de pobreza y exclusión social. Estos problemas socioeconómicos, y el agravante envejecimiento poblacional que afecta al conjunto de la Unión, implican un reto significativo para la seguridad social comunitaria.

La implementación de políticas neoliberales, evidenciadas en las propias medidas

²⁸ Carta de Derechos Fundamentales de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adoptada en el 2007.

²⁹ La situación económica de miembros como España, Grecia, Italia o Chipre resulta representativa de este fenómeno.

anticrisis, han exacerbado el descrédito y la deslegitimación de las instituciones ante los ciudadanos del bloque. El euro escepticismo ha ganado espacios, cuya expresión política puede apreciarse en el ascenso de la extrema derecha. La representatividad de esta fuerza se ha incrementado en los últimos años significativamente; tanto a nivel nacional como comunitario.

En el orden institucional –bajo la presión de las deudas y los déficit acumulados, la necesidad de controlar o imprimir rigor al cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y de prever el estallido de nuevos desastres financieros– las instituciones europeas han reforzado las medidas y las políticas dirigidas a establecer una nueva gobernanza económica en la UE.

Como parte del gradual fortalecimiento de las estructuras de gobernanza, se ha provisto a la Comisión Europea de instrumentos que le permiten incidir en asuntos domésticos como el presupuesto nacional, las políticas sociales, el mercado laboral, los salarios y la comercialización de los servicios públicos. Posee además la potestad de emitir alertas específicas a los Estados miembros, y sancionar a aquellos que ignoren las “sugerencias” del Ejecutivo comunitario³⁰.

En este terreno, por tanto, se han visto fortalecidos los poderes supranacionales en la Unión, que ha hecho uso de estas nuevas

competencias desde la firma del “Pacto por el Euro Plus”, adoptado por 23 Estados de la UE en marzo de 2011.

La situación general se asocia al deterioro de la legitimidad democrática de la UE y al aumento del euroescepticismo. Los ciudadanos se encuentran más distantes de poder incidir en las políticas socioeconómicas que les afectan. La toma de decisión, incluso, puede llegar a ubicarse fuera del radio de acción de algunos gobiernos. En dicho contexto, un número reducido de actores económicos y políticos se afianza como epicentro del proceso integracionista, siendo Alemania el símbolo más visible de una correlación de fuerzas asimétrica, donde los más poderosos determinan, en importante medida, los destinos del resto.

CONCLUSIONES

Las reformas contempladas en el Tratado de Lisboa, instrumentadas en medio de la mayor crisis económica que ha vivido el modelo capitalista, constituyeron la respuesta del liderazgo comunitario ante la necesidad de paliar las múltiples vulnerabilidades que afrontaba el proceso integracionista, y específicamente en lo referido a su dinámica institucional.

Vistas en su evolución, y aunque no se pueda hablar en términos cualitativos, las reformas de Lisboa también respondieron al avance y profundización que ha experimenta-

³⁰ La Comisión Europea está dotada de un nuevo mecanismo de toma de decisiones: votación por mayoría cualificada inversa. Las sanciones con arreglo al Procedimiento de Déficit Excesivo se adoptarán mediante este nuevo mecanismo, lo que significa que las multas propuestas por la Comisión se consideran aprobadas salvo si es revocada la decisión por una mayoría cualificada del Consejo.

do el proceso integracionista. Un modelo que responde a los intereses del gran capital y, por consiguiente, arrastra tras de sí, en sus etapas naturales de desarrollo, las contradicciones implícitas del sistema capitalista.

Las propias disparidades que existen entre los Estados miembros, fundamentadas en diferencias socioculturales, políticas, económicas y la capacidad de influir en los destinos comunitarios, continúan ralentizando la posibilidad de que la UE experimente un cambio cualitativo en las normas y directrices de su funcionamiento interno.

Sin embargo, a la Luz del Tratado de Lisboa, las facultades que exhibe el entramado institucional comunitario no se pueden apreciar en otro mecanismo de integración a escala mundial. La UE hace ostensible su condición como actor global, particularmente en aquellas esferas donde es capaz de actuar de manera conjunta, como resultado de las competencias que han transferido los Estados miembros a las instancias supranacionales. Tal es el caso de la denominada Política Comercial Comunitaria, la Política Agraria Común, o la Política Monetaria.

En el ámbito de la PESc, la UE no se proyecta de igual modo. La aplicación del Tratado de Lisboa no ha dotado a la Unión de nuevas competencias, por lo cual, continúa recayendo en los Estados miembros el poder soberano de interpretar y ejecutar, acorde a sus intereses, lo que en este espacio se decide a nivel comunitario. La flexibilización de los procesos de toma de decisión continúa sin impactar significativamente en este espacio, lo que se expresa en el anquilosamiento o la ralentización de la dinámica institucional.

El presidente del Consejo de la UE, el Alto Representante para Asuntos de Exterior y Política de Seguridad, y el propio Servicio Exterior Europeo se mantienen limitados por el carácter intergubernamental de la PESc y del propio Consejo, subsistiendo las dificultades para que la Unión proyecte una política verdaderamente común.

El propósito de alcanzar una mayor participación ciudadana en el curso de los acontecimientos políticos y económicos a nivel regional, pese a las reformas contempladas en Lisboa, no ha sido alcanzado. Los instrumentos jurídicos tampoco han garantizado la aplicación de los asuntos tratados en la Carta de Derechos Fundamentales. Factores que continúan lacerando la legitimidad institucional ante los ciudadanos comunitarios.

Los efectos de la crisis económica también han dado mayor visibilidad a las vulnerabilidades del proceso, y al carácter estructural de los problemas. Ante ellos, y refutando los augurios del exprimer ministro portugués José Sócrates, no es posible hablar en términos absolutos del fin de la crisis institucional.

REFERENCIAS

- Arrizabalo Montoro, X. (1996). *Las privatizaciones en la Unión Europea (Crisis, ajuste y regresión social)*. Recuperado de <http://www.ucm.es/BUCM/cee/doc/>
- Baro Herrera, S. (1997). *Globalización y desarrollo mundial*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Borrell, J. (2006). *El reto de la crisis constitucional*. Bélgica: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

- Briceño, J. R. (1994). La evolución institucional de la Unión Europea. *Revista de Estudios Europeos* (31), 60-75.
- Burgerman, S. (2003). Soberanía estatal y responsabilidad comunitaria. *Revista Jurídica*, 16.
- Comunidad de Madrid (s. f.). *Origen y evolución de la Unión Europea*. Recuperado de www.madrid.org/evolucion
- Fernández Arias, A. M. (2006). ¿Cohesión en la UE? *Revistas de Estudios Europeos* (72).
- Fernando Leugo, G. (2003). El desafío de la ampliación hacia el Este de la UE. *Revistas de Estudios Europeos*, xx (63).
- Ferrero, R. (2007). *Los olvidados o el incierto destino de los Balcanes occidentales*. Recuperado de <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article519>
- Figueras, X. (s. f.). *¿Puede Alemania salvar a la UE?* Recuperado de www.blogoteca.com
- Florentino Graupera, F. (2003). Diez años de asociación de la UE con países de Europa del Este. Balance crítico. *Revistas de Estudios Europeos*, xix (59).
- Khalfa, P. *Comentarios al nuevo Tratado reformado de la UE*. Recuperado de ATTAC.ES
- Morgenthau, H. (1973). *Politics among nations. The struggle for power and peace* (5 ed.). New York: Alfred A. Knopf.
- Navarro, V. (2007). *La crisis de la Europa social*. Recuperado de http://elpais.com/diario/2007/01/24/opinion/1169593214_850215.html
- Ospina, J. (2006). *Unión Europea frena entrada de países balcánicos, por ahora*. Recuperado de <http://www.dw.com/es/unión-europea-frena-entrada-de-pa%C3%ADses-balcánicos-por-ahora/a-2230927>
- Pellón Azopardo, R. (2007a). Bulgaria y Rumanía: ¿cuánto se integran realmente a la Unión Europea. *Panorama Mundial* (20).
- Pellón Azopardo, R. (2007b). Situación actual del proceso de integración europeo: ampliación versus profundización (2004-2007). *Revista de Estudios Europeos* (77).
- Pellón Azopardo, R. (2010). *La gestión socioeconómica del PSOE: un balance crítico en el contexto de la huelga general del 29-S*. Recuperado de www.kaosenlared.net/noticia/gestion-socioeconomica-psoe-balance-critico-contexto-huelga-general-29
- Perera Gómez, E. (2002). Ampliación y reforma institucional en la UE. *Revista de Estudios Europeos*, xx (61).
- Perera Gómez, E. (2004). Constitución Europea. ¿Un futuro diferente? *Revista de Estudios Europeos*, xx (67).
- Vasapollo, L. (2002). La UE se extiende al oeste. Notas para una investigación. *Revista de Estudios Europeos*, xx (62).
- Ramírez, M. (2016). *La UE intenta entrar en el debate sobre el escudo antimisiles*. Recuperado de http://elmundo.es/papel/2007/03/15/mundo/2097982_impresora.html
- Torreblanca, J. I. (2004). *Claves para entender la abstención en las elecciones europeas*. Recuperado de <http://www.realinstitutoelcano>.
- Toussaint, E. (2011). *Ocho propuestas urgentes para otra Europa*. Recuperado de www.cadtm.org/Ocho-propuestas-urgentes-para-otra
- Unión Europea (1951). *Tratado constitutivo de la CEEA*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Axy0022>
- Unión Europea (1957). *Tratado constitutivo de la CEE y EURATOM*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3Axy0024>
- Unión Europea (1965). *Tratado de fusión de los ejecutivos*. Recuperado de Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Unión Europea (2003). *Tratado por el que se establece una constitución para Europa*. Bruselas: Oficina

de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Unión Europea (2006). *Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007. Incluido en anexo el informe especial sobre la capacidad de la UE para*

integrar a nuevos miembros. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Una aproximación rusa al poder blando en el actual sistema internacional

Carmen Scocozza*

RESUMEN

El artículo analiza la creciente centralidad de las políticas de poder blando en la Rusia de Putin. Sin embargo, a pesar de las declaraciones sobre la importancia del ejercicio de un poder alternativo a la mera fuerza militar, se destacan las dificultades de Moscú que, en los momentos de crisis internacionales, regresa a la tradicional política imperial frustrando los esfuerzos hechos para promover una imagen positiva del país. Por tanto, el principal problema para la Federación Rusa parece ser su capacidad de resultar creíble y de definir un sistema de valores atractivo, que no dependa de las directivas gubernamentales y sea el resultado de principios compartidos en una sociedad madura.

Palabras clave: Rusia, poder blando, poder duro, CEI.

A Russian approach to soft power in the current international system

ABSTRACT

The article analyzes the increasing centrality of soft power policies in Putin's Russia. Despite assertions about the importance of using power alternative to mere military force, Moscow's difficulties in doing so is evident, as it returns to traditional imperial policy in times of international crisis, and thereby

* PhD y posdoctorado en Historia y Política. Docente Maestría en Ciencia Política, Universidad Católica de Colombia en convenio con la Università degli Studi di Salerno (Italia). [cscocozza@ucatolica.edu.co]

Recibido: 15 de febrero de 2016 / Modificado: 19 de septiembre de 2016 / Aceptado: 25 de septiembre de 2016

Para citar este artículo

Scocozza, C. (2017). Una aproximación rusa al poder blando en el actual sistema internacional. OASIS, 25, 63-74.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n25.04>

thwarts its efforts to promote a positive image of the country. Therefore, the main problem for the Russian Federation is its ability to be credible and to define a set of attractive values which do not depend on government directives, but that come about as a result of shared principles in a mature society.

Key words: Russia, soft power, hard power, CIS.

INTRODUCCIÓN

El fin de la contraposición bipolar, junto a la redefinición de un sistema internacional caracterizado por diferentes centros de poder, ha suscitado en la mayoría de los Estados una oportuna reflexión sobre la necesidad de encontrar nuevos instrumentos para atraer potenciales amigos y afirmar su visión de las relaciones internacionales.

En un contexto global, mucho más fluido y dinámico, el recurso a la fuerza militar tendría que representar la última opción respecto a otras posibilidades para conseguir nuevos socios, por ejemplo, presentándose como un modelo exitoso y atractivo. En otras palabras, en el actual sistema internacional se destaca la importancia creciente de un *poder blando* que, en la definición de Joseph Nye, es representado por todos los recursos –como la cultura política, los valores sociales, las normas morales y el carisma cultural– en poder de un país, que permiten influir sobre las preferencias de otros Estados y determinar un acercamiento a su propio sistema de referencia (1990, p. 168).

Si, en los últimos años, este tipo de poder ha sido utilizado por varios países para alcanzar sus objetivos de política exterior, también en Rusia se han empezado a desarrollar nuevas estrategias dirigidas a relanzar una imagen demasiado comprometida con un pasado de opresión imperial.

Sin embargo, hablar de *soft power* y de Rusia puede parecer un poco arriesgado, en la medida en que, en el imaginario colectivo, la política del Kremlin se ha caracterizado siempre por un poder duro, ejercido a través de la coerción y la fuerza militar. De todas formas, al considerar la tendencia de los más recientes documentos por ampliar el concepto de *soft power*, incluyendo entre sus indicadores fundamentales la economía, el capital humano, la política, la cultura y la diplomacia, se puede afirmar que en la Federación Rusa se encuentra algo similar (Liu y Guan, 2014, p. 75).

De hecho, no se puede no considerar una tradición milenaria y la importancia de raíces históricas y culturales que, desde la época zarista, han permitido al imperio ruso presentarse como el representante de una civilización autónoma y el país guía de todos los pueblos eslavos. Aún más, se señala una forma de poder blando en el periodo soviético, cuando se definieron diferentes estrategias de atracción ideológica y promoción de Unión Soviética para cooptar nuevos aliados en la competición entre modelos sociales, políticos y económicos contrapuestos.

Por otro lado, la repentina caída de la URSS, y la dificultad en el proceso de transición, han representado un obstáculo al desarrollo de una verdadera política de *soft*

power en el momento en que el Gobierno tenía que enfrentarse con la destrucción de su patrimonio cultural, el deterioro de su imagen a nivel interno e internacional, y la pérdida consiguiente de fuerza y credibilidad. Solo en tiempos más recientes, con la llegada de Putin al Kremlin, se ha registrado una más clara voluntad de restaurar una política independiente y autónoma, reafirmando las prioridades nacionales y regresando al escenario mundial como un actor capaz de exigir el respeto debido.

Por tanto, después de un primer momento necesario a la prioritaria reorganización del *hard power* en el país, también en Rusia se ha comenzado a mostrar en los últimos años una cierta sensibilidad respecto a la implementación de una política de poder blando que, como demuestra el caso más significativo de Estados Unidos, permite alcanzar importantes objetivos y obtener considerables ventajas (Tsygankov, 2006).

LA PRESIDENCIA DE PUTIN Y LAS POLÍTICAS DE *SOFT POWER*

Consciente de esto, ya en la víspera de las elecciones presidenciales del marzo de 2012, Putin publicó en la revista *Moskovskie Novosti* lo que puede ser considerado el documento programático sobre los objetivos estratégicos de un país que necesitaba adaptarse “a un mundo que cambia”. De hecho, frente a la

denuncia de la erosión del derecho internacional y a la injerencia occidental que debilita “el principio secular de la soberanía nacional” (Putin, 2012a), Rusia buscaba posicionarse de nuevo en un sistema mundial atravesado por profundas crisis económicas y políticas. En un momento en que las relaciones con Occidente aún no habían tocado el punto más crítico de la guerra en Ucrania, Putin manifestaba así una general voluntad de diálogo y cooperación para reforzar la seguridad global.

Es interesante observar cómo el entonces primer ministro ruso, mientras que criticaba la interferencia occidental en los países árabes y los intentos de exportar la democracia a través de la fuerza¹, ponía al mismo tiempo al centro de su reflexión el peligro de un *soft power* visto como “un conjunto de instrumentos y métodos para alcanzar objetivos de política exterior sin la utilización de armas, sino a través de medios de información y otros tipos de influencia” (Putin, 2012a).

Según Putin, esta conducta terminaba por favorecer “la manipulación de la conciencia pública y una injerencia directa en la política interna de los Estados soberanos”. Más en general, lo que se puede destacar en este artículo es que la postura en contra de la utilización de estas herramientas demuestra, al mismo tiempo, la creciente atención respecto a diferentes acciones de política exterior. De este modo, si por un lado Putin criticaba a Occidente por el uso desprejuiciado de los

¹ Recordamos que el artículo de Putin se publica en un momento particular, tras las manifestaciones y protestas conocidas como “primavera árabe” que, desde la revolución tunecina de 2010, habían cruzado diferentes países del mundo árabe, y después de la intervención de la OTAN en Libia.

instrumentos de control de la opinión pública, por el otro daba claras indicaciones sobre las nuevas directrices de la política exterior rusa. En particular, expresaba la voluntad de Moscú de ir más allá de los tradicionales pilares de una política basada en la fuerza militar y en la capacidad de atracción de su fuerza económica. Frente a la existencia de prejuicios en contra de Rusia, y a la falta de reconocimiento de su contribución al desarrollo de la civilización mundial, el artículo terminaba con el augurio de una mayor inversión en la cultura y en la información para difundir una imagen más objetiva y positiva de su país (Putin, 2012a).

Indudablemente, la posición de Putin era coherente con la idea general de que, en el actual sistema internacional policéntrico, el principal desafío para una política exterior competitiva está en la exigencia de buscar una visión más amplia y nuevos expedientes para incrementar el número de los países amigos.

Después de años caracterizados por la pérdida de su capacidad de atracción, tanto a nivel cultural como ideológico, Moscú regresa entonces al escenario internacional convencido de la necesidad de proponerse como un modelo exitoso para recuperar los vínculos con los viejos países soviéticos y ampliar las colaboraciones con otros actores.

Por esta razón, en 2012, el entonces neoelegido presidente Putin puso en el orden del día de la agenda política rusa la promoción del “poder blando” (*mjagkaja sila*) y, con ocasión del encuentro de los embajadores de la Federación Rusa, en julio de ese mismo año, reiteró la importancia de complementar los tradicionales métodos diplomáticos con nuevas estrategias para la defensa de los intereses

nacionales y la proyección hacia afuera de una nueva Rusia, y de su importante herencia cultural, intelectual y espiritual (Putin, 2012b).

El poder blando se convierte, además, en un aspecto central del nuevo “Concepto de política exterior” de Rusia, de 12 de febrero de 2013. En el documento se señala que el principal objetivo de la actividad internacional rusa es la creación de un contexto mundial estable y de condiciones favorables para el crecimiento económico y el desarrollo del país. Es interesante observar que, según la opinión del Kremlin, la estabilidad y la seguridad mundial parecen amenazadas por lo que puede ser definido “un abuso de poder blando” por parte de varios actores internacionales. Se manifiesta, entonces, una contradicción de la postura rusa frente al *soft power*. Por una parte, reconoce que estas herramientas tecnológicas, culturales e informativas representan “un componente indispensable de la actual política internacional”; por otra, denuncia los países que han convertido estos instrumentos en pilares fundantes de sus políticas exteriores (Putin, 2013). Probablemente, esta ambivalencia es determinada por la creciente percepción de la importancia de estos expedientes de política exterior y la conciencia de tener todavía mucho qué hacer en este ámbito para llegar a los resultados logrados por Occidente.

En un contexto de fuerte competencia global, en el documento se denuncia el peligro de un uso “destrutivo e ilegal” de este tipo de poder convertido, en la mayoría de los casos, en una injerencia indebida en los asuntos de los Estados soberanos, en la desestabilización de las políticas internas y en la manipulación de la opinión pública a través del financiamiento

de proyectos supuestamente humanitarios y culturales.

A pesar de las fuertes críticas, el concepto de política exterior de 2013 pone entre los objetivos prioritarios la implementación del poder blando para promover “una imagen positiva que corresponda al alto estatus de su cultura, de la educación, de la ciencia, del deporte, del nivel de desarrollo de la sociedad civil” del país (Putin, 2013). Es innegable, por tanto, la renovada atención respecto a esta forma de poder; que sea rechazada o admirada, sin duda destaca la centralidad de un tema casi desconocido hasta hace poco años.

LA IMPORTANCIA DEL “EXTRANJERO CERCANO”

La razón principal de esta formalización oficial se encuentra en los acontecimientos internacionales que han obligado a Rusia a reconsiderar las directrices de su política exterior y a reflexionar sobre las causas de la erosión de su influencia, en particular en el espacio pos-soviético. Por ejemplo, no se puede omitir señalar el fuerte impacto que han tenido en Rusia “las revoluciones de colores”, es decir, las movilizaciones políticas que se dieron entre 2003 y 2005, en Georgia, Ucrania y Kirguistán, las cuales han demostrado la capacidad de atracción del modelo occidental también en territorios considerados históricamente de pertenencia rusa (Ó Beacháin y Polese, 2012).

En el momento en que Moscú asistía en estos países a debates acalorados, y a la formación de movimientos en favor de Occidente, empezó a hacer autocritica respecto a la ausencia de un mensaje ruso unívoco y

claro; de hecho, el vacío ideal que se generó después de la caída de la Unión Soviética ha representado una imperdible oportunidad para todos los que han sabido aprovechar y llenar el espacio que quedó libre.

Rusia parte del convencimiento de que fortalecer los vínculos en el “extranjero cercano” —así como Moscú define todo el ex espacio soviético— es un interés tanto del Kremlin como de los nuevos Estados, y que la distancia de los últimos años haya sido culpa de una falta de comunicación y de la dificultad de explicar las razones de la presencia rusa en la región.

Si las relaciones con estos países siguen siendo una prioridad para el Gobierno ruso, la necesidad de ofrecer “una alternativa ideológica” al modelo occidental se ha convertido en el principal objetivo de una política exterior más eficaz. Además, el logro de este objetivo se considera el punto de partida de cualquier otra estrategia para consolidar el prestigio del Kremlin en el escenario mundial (Karabeshkin y Sergunin, 2015).

La pregunta de la cual se parte es: ¿cómo ha sido posible una tal dispersión en una zona caracterizada por el mismo trasfondo histórico y cultural? Para los rusos el problema fundamental ha sido el inteligente ejercicio de poder blando a través de los medios de comunicación y la presencia de organizaciones no gubernamentales que han permitido a Occidente ganar terreno en el espacio eurasiático. Por esta razón, se ha empezado a manifestar la voluntad de “desarrollar una eficaz infraestructura de ideas, instituciones, redes y medios de comunicación [...] para recuperar su propia influencia no solo a nivel gubernamental, sino a nivel de las sociedades”

(Krastev, 2005), y competir con los países occidentales en el mismo campo.

El debate se ha enfocado, entonces, en la oportunidad de encontrar una “idea movilizadora” para reaccionar a la progresiva influencia occidental y convencer a los viejos aliados de que “Rusia no combatirá la democracia en estos países. Rusia combatirá por la democracia – por su idea de democracia” (Krastev, 2005). Por tanto, mientras que en el interior del país se empezó a hablar de “democracia soberana” para reivindicar una soberanía que no está sujeta a interferencias externas y a la elaboración de un modelo político autónomo, incluso hacia el exterior se ha tratado de enviar un mensaje positivo diferente respecto al “imperialismo ideológico” que viene desde el Oeste (Kokoshin, 2006; Naumov y Slonov, 2007).

Para lograr este difícil objetivo, Moscú utiliza su principal recurso, la diáspora rusa, respecto a la cual en los últimos años el Ministerio de Asuntos Exteriores ha tomado diferentes iniciativas para fortalecer los vínculos entre la Federación y sus compatriotas que viven en el extranjero. En particular, en 2007 se ha creado la fundación *Russkij Mir* (Mundo ruso), con la finalidad de difundir en el mundo la lengua y la cultura rusa, defender los derechos de las minorías de este país y apoyar la presencia de Rusia en los países vecinos (Kudors, 2010; Laruelle, 2015).

La fundación se ha encargado de coordinar la mayor parte de las organizaciones no gubernamentales que, después de las revoluciones de los colores, han adquirido una creciente importancia para influir sobre los procesos sociopolíticos en favor de Moscú.

De acuerdo con las principales teorías, que le reconocen al poder blando la posibilidad de fortalecer la autoridad de un país en un territorio a través su presencia cultural, la acción rusa se ha dirigido hacia esta dirección impulsando la difusión de centros culturales y el posible uso del ruso como “lengua franca” en las relaciones comerciales, culturales y científicas en el espacio eurasiático.

Sin embargo, no se puede ignorar la dificultad que ha encontrado Rusia en promover sus modelos culturales en territorios donde históricamente la presencia zarista antes y soviética después ha tomado la forma de un condicionamiento ideológico y de una dominación imperial. Por ejemplo, Moscú ha utilizado los intercambios culturales también en época soviética como parte de la ofensiva ideológica contra el expansionismo occidental. Uno de los casos más significativos ha sido la ex-Universidad Patricio Lumumba, ahora Universidad rusa de la Amistad de los pueblos, fundada en 1960 para ofrecer instrucción superior y formación profesional a jóvenes provenientes, en particular, de África, Asia y América Latina (Marchuk y Volociuk, 2010). El objetivo era, obviamente, formar una nueva generación de élites políticas amigas en áreas geográficas estratégicamente importantes en el periodo de la confrontación bipolar.

Por tanto, frente al recelo respecto a una actividad diplomática que recuerda estrategias de control pertenecientes al pasado, se destaca que los resultados obtenidos hasta el momento han sido bastante modestos. En general, el número de los rusos-hablantes que viven en el extranjero ha disminuido, y la presencia de las originarias escuelas rusas, situadas en los

viejos países de la Unión Soviética, se ha reducido de manera significativa; asimismo, los programas de colaboración entre los miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) se ven afectados por la escasez de recursos que ofrecen becas menos atractivas respecto a las ofertas de Estados Unidos y la Unión Europea (Torkunov, 2013).

Por consiguiente, si por un lado Moscú sigue incrementando la difusión de su modelo educativo, por el otro trata de impulsar todas las actividades que permitan la exportación de productos de cultura de masas —como la música o la cinematografía— para conquistar a un más amplio público y reforzar una imagen positiva de Rusia.

Por ende, teniendo en cuenta el papel de los medios de comunicación en la formación de una favorable opinión pública internacional, en 2005 se creó el canal de noticias Russia Today (RT), que transmite en inglés, español y árabe en más de cien Estados; además, algunas de las más populares revistas, como Komsomolskaja Pravda y Argumenty i Fakty han empezado a publicar ediciones especiales en los países limítrofes (Ćwiek-Karpowicz, 2012, p. 7). Igualmente, diferentes canales de radio y de televisión han decidido transmitir en otros idiomas, y varios sitios rusos en Internet han adicionado al tradicional contenido en el idioma nacional, una sección en inglés para superar la barrera lingüística. El mismo Ministerio de Asuntos Exteriores ha transformado, desde 2011, su sitio para hacerlo más atractivo y, desde 2012, ha lanzado su canal en Youtube y abierto una cuenta en Twitter para acercarse de manera más directa a la gente (Shakirov, 2013).

Es indudable que la progresiva atención hacia estas herramientas ha sido determinada también por el contexto internacional. En particular, este ulterior empuje a la comunicación tecnológica está estrechamente relacionado con la guerra en Georgia de 2008, en el curso de la cual se evidenció la disparidad de los medios de comunicación de la propaganda occidental respecto a la rusa. De hecho, la intervención militar y el uso de la fuerza por parte de Moscú han representado un serio daño a la reputación rusa, en particular en el espacio pos-soviético, en la medida en que los países de la CEI no han reconocido la independencia de Abjasia y de Osetia del Sur temiendo que incidentes similares puedan afectar también su integridad territorial.

Frente a la perplejidad suscitada por una conducta que sigue utilizando un poder duro para afirmar su visión de las relaciones internacionales, la diplomacia rusa ha tratado, entonces, de recuperar su imagen y de empeñarse en fortalecer los vínculos con los viejos aliados.

Desde esta perspectiva, por un lado se han reconocido las potencialidades de Internet para una comunicación más inmediata y, por el otro, se ha actuado de manera más concreta potenciando las organizaciones dirigidas a reforzar las relaciones con la diáspora rusa presente en el exterior. Fue así como pocas semanas después del conflicto, en septiembre de 2008, se decidió fundar la Agencia Federal para la Comunidad de Estados Independientes, Compatriotas Residentes en el Extranjero y de Cooperación Humanitaria Internacional (*Rossotrudničestvo*), que tiene representaciones en ochenta países, a través de las cuales se fo-

menta el conocimiento de una nueva Rusia, de su potencial económico, cultural y espiritual, y de los contenidos de su política interior y exterior. Además, en mayo de 2011 se creó el “Fondo de apoyo y protección de los derechos de los compatriotas rusos en el exterior”, con el cual el Gobierno ruso se encarga de asistir a todos sus connacionales presentes en el exterior y de apoyarlos en caso de violaciones, para tutelar sus derechos e intereses legítimos (Ćwiek-Karpowicz, 2012, p. 8).

Es importante resaltar que las autoridades rusas han llegado a una definición bastante extensa de “compatriota” que incluye, no solo los ciudadanos de la Federación que viven afuera de los confines nacionales, sino también los habitantes de la vieja Unión Soviética y “todos los ciudadanos extranjeros que admiran la cultura y la lengua rusa” (Ćwiek-Karpowicz, 2012, p. 8). Interpretación, esta última, que parece bastante discutible en la medida en que termina por legitimar una política intrusiva hacia toda la región circundante, y representa un potencial riesgo para la soberanía y la integridad territorial de los países menores.

¿SOFT POWER O SOFT PROPAGANDA?

De tal manera, se considera que el principal problema conectado con un auténtico ejercicio del *soft power* es la tentación de convertirlo en una “*soft* propaganda”. A pesar de haber reconocido la importancia de utilizar todos los recursos, sean materiales o inmateriales, para rehabilitar la reputación de Rusia y competir con los países occidentales en el mismo ámbito, el Gobierno ruso sigue confundiendo su capacidad de atracción con la instauración

de políticas de influencia, en particular en los países de la región.

La verdadera debilidad del poder blando del Kremlin reside en la fragilidad de la misma idea rusa. De forma similar lo afirmaba el entonces director de *Rossotrudničestvo*, cuando decía que Rusia “no puede exportar ningún modelo alternativo a los ofrecidos por China, Occidente o por el mundo islámico, porque todavía no ha desarrollado ningún tipo de modelo” (Kosachev, 2012). Para presentarse al exterior como un modelo político y socioeconómico exitoso, Moscú tendría que solucionar antes que todo sus problemas internos. Un país caracterizado por una corrupción generalizada, un declive demográfico, crisis económicas, una democracia ambigua y la ausencia de una idea nacional unificadora, no es muy creíble como líder carismático.

De todas formas, no se puede subestimar la importancia de elementos como la cercanía lingüística, la cultura común, la historia compartida, los vínculos económicos y la dependencia de los recursos energéticos rusos que representan indudablemente un punto de partida para legitimar la existencia de una unión privilegiada entre todos los países de la región eurasiática. Por consiguiente, en tiempos más recientes, el Gobierno ruso ha privilegiado una política exterior más asertiva para presentarse como representante de una “internacional conservadora”, de un polo geopolítico que reivindica la defensa de la soberanía nacional contra las presiones externas, rechaza la imposición de un modelo único global y promueve un sistema alternativo de las relaciones internacionales, no necesariamente dominado por Estados Unidos.

En esta perspectiva, la recién nacida Unión Económica Eurasiática² también representa la última etapa de los continuos esfuerzos para promover proyectos de integración en esta área geográfica y afirmarse como potencia líder en la región. Sin embargo, el mayor desafío de la política exterior rusa radica en la capacidad de modernizar el país y combinar sus intereses con los de los Estados socios para crear un entorno de cooperación favorable para todos. A fin de alcanzar estos objetivos, es necesario mejorar los instrumentos de un poder blando que permita limpiar su imagen internacional e incrementar la confianza en proyectos de integración que no se traduzcan en asimilación; convencer a las viejas repúblicas soviéticas de que Moscú no está buscando tanto ampliaciones territoriales, sino nuevas formas de colaboración que representen un beneficio real para todos los participantes.

Este proyecto puede convertirse en realidad solo abandonando las viejas lógicas de la contraposición del pasado siglo. Infortunadamente, los intentos rusos de desarrollar un poder blando y atractivo hacia el exterior se ven frustrados frente a crisis internacionales en las cuales Moscú regresa a las tradicionales manifestaciones de fuerza militar y chantaje económico.

Es natural, en este sentido, hacer referencia a la crisis ucraniana de 2014 que demostró,

una vez más, cómo el uso tradicional de la fuerza refleja una política miope y anacrónica, que sirve a los intereses nacionales a corto plazo, pero destruye la posibilidad de llegar a resultados importantes. El principal obstáculo para cualquier proyecto de integración sigue siendo la asimetría de poder entre los diferentes Estados miembros y la desconfianza de las viejas repúblicas soviéticas respecto a vagas promesas de beneficios para todos y que, en el momento de la verdad, se revelan un instrumento más para regresar a la vieja política imperial rusa.

Indudablemente, Rusia podía contar con un verdadero *soft power* en Crimea, que tiene sus raíces en vínculos históricos y en la considerable presencia de una población de etnia rusa; sin embargo, frente a las dificultades con Kiev, Moscú no ha dudado en recurrir a la fuerza militar logrando reconquistar a Crimea, pero perdiendo mucho en términos de capacidad de atracción. De hecho, el mensaje enviado tanto a los países amigos como a los enemigos, es que Rusia exige respeto y, si necesario, está dispuesta a afirmar su autoridad de manera coercitiva (Tafuro, 2014).

Los límites de la visión rusa se destacan también en el mismo concepto de *soft power*, que difiere significativamente de la definición occidental. Es decir que, mientras en Estados Unidos o en Europa el poder blando se con-

² Se hace referencia a la unión económica, nacida el primero de enero de 2015, que cuenta actualmente con la participación de Rusia, Kazajistán, Bielorrusia, Armenia y Kirguistán. La organización tiene el objetivo de garantizar la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y mano de obra, y de coordinar políticas comunes en los sectores económicos estratégicos de energía, industria, agricultura y transporte (Scocozza, 2015).

sidera como producto de una sociedad civil pluralista, de la cultura y, en general, de un estilo de vida, en Rusia sigue siendo el Kremlin el principal productor de *soft power*.

Si es verdad que también los gobiernos pueden promover la capacidad de atracción de sus países a través de diferentes medios, en el caso de Rusia se destaca una preminencia excesiva del centro, un *soft power* considerado como un instrumento de la política exterior del Estado y no como una consecuencia de la acción de la sociedad civil (Nikitina, 2014, p. 31).

En otras palabras, el verdadero problema de Rusia sigue siendo su credibilidad. Por tanto, es necesario definir claramente un sistema de valores sobre el cual se base la política del país, permitir un cierto nivel de previsión de sus acciones para que no dependan tanto del jefe de Estado en un preciso momento histórico, sino que sean el resultado de principios compartidos en una sociedad madura. La cuestión no se tiene que enfocar tanto en promover la imagen del país, la cultura o los valores de referencia –noticias que de todas formas circulan de manera suficiente– como en el nivel de confiabilidad de estas informaciones. Si provienen del Gobierno, pierden mucha credibilidad. “La mejor propaganda es la no propaganda” (Nye, 2013). La tarea de promoción del país, que en Occidente se encomienda en particular a las fundaciones, universidades y organizaciones de diferente tipo, en Rusia sigue siendo monopolio del Estado, lo que contribuye a la percepción de que esta sea una versión actualizada de la vieja propaganda soviética dirigida a la defensa de los intereses nacionales.

CONCLUSIONES

A la luz de estas consideraciones, el *soft power* ruso corresponde a una “peculiar combinación de una ideología de exclusividad nacional promovida por el Estado, manipulación de los símbolos culturales y nostalgia por los días felices de la Unión Soviética, una genuina atracción económica y política rusa de los países menos desarrollados de la Comunidad de los Estados Independientes y una amenaza externa publicitada por los medios de comunicación del Estado ruso” (Liu y Guan, 2014, p. 79).

Sin duda alguna, el actual contexto internacional no ha representado una oportunidad para solucionar las objetivas dificultades rusas. A pesar de los esfuerzos cumplidos también con ocasión de las Olimpiadas invernales de Sochi, en febrero de 2014, para difundir una imagen exitosa, el casi contemporáneo conflicto en Ucrania, el deterioro de las relaciones con Occidente, la caída del rublo han representado todos factores que han condicionado la reflexión del gobierno sobre las más oportunas estrategias diplomáticas.

En este contexto, la necesidad de presentarse ante la escena internacional a la conquista de nuevos socios ha tomado un enfoque competitivo, y no cooperativo, con los otros actores occidentales. Siendo realistas, es muy difícil hacer previsiones positivas con respecto a la eficacia del actual *soft power* ruso. De todas formas, las exitosas políticas de los países que han sabido utilizarlo representan un importante impulso para la Federación Rusa, que seguirá implementando las estrategias oportunas para ampliar su nivel de atracción.

Además, la actual crisis internacional representa una oportunidad para replantear el enfoque adoptado hasta ahora coordinando nuevos mecanismos y ampliando, como es deseable, el número de los varios actores involucrados en el proceso. Solo de esta manera se podría imaginar a largo plazo un oportuno ejercicio de poder blando que convierta a Rusia en una potencia carismática, líder en Eurasia, y capaz de ofrecer su contribución a la nueva arquitectura del sistema internacional del siglo XXI.

REFERENCIAS

- Ćwiek-Karpowicz, J. (2012). Limits to Russian Soft Power in the Post-Soviet Area. *DGAP analyse*, 8, 1-11.
- Karabeshkin, L. y Sergunin, A. (2015). Understanding Russia's Soft Power Strategy. *Politics*, 3-4, 347-363.
- Kokoshin, A. (2006). Russian Sovereignty and Sovereign Democracy. *Russia in Global Affairs*, 150-181.
- Kosachev, K. (2012). The Specifics of Russian Soft Power. *Russia in Global Affairs*. Recuperado de <http://eng.globalaffairs.ru/number/The-Specifics-of-Russian-Soft-Power-15683>
- Krastev, I. (2005). Russia's Post-Orange Empire. *Open-democracy*. Recuperado de http://www.opendemocracy.net/democracy-europe_constitution/postorange_2947.jsp.
- Kudors, A. (2010). "Russian World" – Russia's Soft Power Approach to Compatriots Policy. *Russian Analytical Digest*, 81, 2-6.
- Laruelle, M. (2015). *The "Russian World". Russia's Soft Power and Geopolitical Imagination*. Washington DC: Center on Global Interests.
- Liu, Y. y Guan, H. (2014). The adjustment of soft power policy during the new-period Russian diplomatic transformation. *Northeast Asia Forum*, 24, 73-86.
- Marchuk, N. y Volociuk, O. (2010). URAP y América Latina – 50 años de amistad. Moscú: Universidad de Rusia de la Amistad de los Pueblos.
- Naumov, S. y Slonov, N. (2007). Suverennaja Democratija (democracia soberana). *Svobodnaja Mysl*, 3, 21-30.
- Nikitina, Y. (2014). Rossijskij podxod k prodviženiju "mjagkoj sily" v sfere vnešnej politiki (Un acercamiento ruso al "poder blando" en el ámbito de la política exterior). *Vestnik MGIMO UNiverstiteta*, 2, 30-35.
- Nye, J. (1990). Soft Power. *Foreign Policy*, 80, 153-171.
- Nye, J. (2013). What Russia and China Don't Get About Soft Power. *Foreign Policy*. Recuperado de <http://foreignpolicy.com/2013/04/29/what-china-and-russia-dont-get-about-soft-power>
- Ó Beacháin, D. y Polese, A. (2012). *The Colour Revolutions in the Former Soviet Republics. Successes and Failures*. Abingdon y New York: Routledge.
- Putin, V. (2012a). Rossija i menjajuščijca mir (Rusia y el mundo que cambia). *Moskovskie Novosti*. Recuperado de <http://www.mn.ru/politics/78738>
- Putin, V. (2012b). *Sověščanie poslov i postojannyh predstavitelej Rossii (Encuentro con los embajadores y representantes permanentes de Rusia)*. Recuperado de <http://www.kremlin.ru/transcripts/15902>.
- Putin, V. (2013). *Koncepcija vnešnej politiki Rossijskoj Federacii (Concepto de política exterior de la Federación Rusa)*. Recuperado de http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F.
- Scocozza, C. (2015). Modelos alternativos de integración económica: el caso de la Unión Económica Eurasiática. En *La arquitectura del ordenamiento*

- internacional y su desarrollo en materia económica* (pp. 463-489). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Shakirov, O. (2013). *Russian Soft Power Under Construction*. Recuperado de <http://www.e-ir.info/2013/02/14/russian-soft-power-under-construction>.
- Tafuro, E. (2014). Fatal attraction? Russia's soft power in its neighborhood – Analyses. *Eurasia Review*. Recuperado de http://fride.org/download/29.05.2014_EurasiaReview_US_ET.pdf
- Torkunov, A. (2013). *Education as a Soft Power Instrument of Russia's Foreign Policy*. Recuperado de http://russiancouncil.ru/en/inner/?id_4=1495#top-content.
- Tsygankov, A. P. (2006). If not by Tanks, then by Banks? The Role of Soft Power in Putin's Foreign Policy. *Europe-Asia Studies*, 7, 1079-1099.



MIGRACIÓN INTERNACIONAL

Crimen transnacional organizado y utilitarismo sociológico: evidencia desde el tráfico de migrantes en Colombia

Farid Badrán Robayo y

Mauricio Palma Gutiérrez

Salud y migración: análisis descriptivo comparativo de los egresos hospitalarios de la población extranjera y chilena

Lorenzo Agar Corbinos, Iris Delgado,

Marcela Oyarte y Báltica Cabieses

Crimen transnacional organizado y utilitarismo sociológico: evidencia desde el tráfico de migrantes en Colombia

Farid Badrán Robayo*
Mauricio Palma Gutiérrez**

RESUMEN

El utilitarismo sociológico –o el compendio de motivaciones no económicas, y no estrictamente racionales que se internalizan en agentes sociales y por las cuales dichos actores tienden a reproducir lógicas criminales– se manifiesta de diferentes formas en el crimen transnacional. Varios elementos, por fuera del análisis tradicional fundado en el racionalismo económico, pueden ser expuestos a través de esta perspectiva. Este texto propone una agenda de análisis con cinco puntos concretos por observar respecto a la generación

de motivaciones sociológicas frente al crimen transnacional: el usufructo y la proyección de la autoridad; la necesidad de suscribirse a estructuras de protección en zonas grises de presencia estatal; el interés por generar, alimentar, preservar o contribuir a la generación identitaria; la necesidad de crear mecanismos paralelos de regulación social; la necesidad de financiar causas consideradas moralmente superiores. Su aplicación frente a la evolución del tráfico de migrantes en Colombia se convierte en una primera oportunidad para comenzar a pensar en el tema, de cara al entendimiento de otros fenómenos similares.

* MSc, Estudios Latinoamericanos, Universidad Paris III Sorbona Nueva. Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Javeriana, Bogotá (Colombia) [fbadran@dnv.gov.co].

** MSc, Global History, London School of Economics. Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, Bogotá (Colombia) [mauricio.palma@urosario.edu.co].

Recibido: 11 de julio de 2016/ Modificado: 20 de agosto de 2016/ Aceptado: 12 de septiembre de 2016

Para citar este artículo

Badrán Robayo, F. y Palma Gutiérrez, M. (2017). Crimen transnacional organizado y utilitarismo sociológico: evidencia desde el tráfico de personas en Colombia. *OASIS*, 25, 77-94.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n25.05>

Palabras clave: utilitarismo sociológico, crimen transnacional, tráfico de migrantes, Colombia.

Transnational organized crime and sociological utilitarianism: evidence from the traffic of migrants in Colombia

ABSTRACT

Sociological utilitarianism, or the compendium of non-economic and not strictly rational motivations that are internalized in social agents due to which actors tend to reproduce criminal logic, is manifested through different forms of transnational crime. Several elements can be exposed through this perspective, outside of the traditional analysis based on economic rationalism. This text proposes an analysis agenda with five concrete points to observe in regards to the generation of sociological motivations facing transnational crime. These are: the usufruct and projection of authority; the need to subscribe to protection structures in grey areas of state presence; the interest to generate, nourish, preserve, or contribute to the generation of identity; the need to create parallel mechanisms of social regulation; and the need to finance causes considered to be morally superior. Its application to the evolution of the traffic of migrants in Colombia becomes a first opportunity to start thinking

about the issue, along with the understanding of similar phenomena.

Key words: Sociological utilitarianism, transnational crime, migrant trafficking, Colombia.

UTILITARISMO SOCIOLÓGICO DEL CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO

El crimen transnacional organizado —o el compendio de actividades ejecutadas para obtener un beneficio material a través de la comisión de un delito de manera grupal, y cuyo desarrollo traspasa las fronteras físicas e institucionales de un único Estado— se reproduce y transforma masivamente en diferentes latitudes. Esto deja entrever la obsolescencia e ineficacia de las medidas jurídicas, políticas y socioeconómicas que se han utilizado hasta ahora para neutralizar el fenómeno.

El crimen transnacional persiste en forma de modernas y gigantescas *macrorredes* que controlan todo tipo de flujos ilegales a través de las fronteras nacionales, en diferentes puntos de los cinco continentes. El desgobierno de estos espacios y la continua rentabilidad de las actividades que sobre estos se extienden propician la continuidad de un fenómeno que está aún lejos de ser controlado (Berdal y Serrano, 2002; Rabasa *et al.*, 2007; Paoli, 2014).

Además, el alcance de este fenómeno sobrepasa el del puro espacio físico entre Estados. Los espacios sociales en los que se desenvuelven los actores criminales, las actividades que generan réditos económicos en medio de esta

dinámica y los efectos que se generan a largo plazo, reflejan la dinámica transnacional de las relaciones sociales hoy. Vertovec (1999, p. 1) asegura que este transnacionalismo puede verse en como un “sistema de vínculos, interacciones, intercambio y movibilidades” —como las redes que se mencionaron—, que sobrepasan las fronteras físicas de los Estados y que, “pese a las grandes distancias y las fronteras políticas”, se perfila como un “espacio de interacción común” cuya extensión es global.

Pensando en crimen transnacional, son pocos los incentivos para que los protagonistas de estas redes dejen de lado su negocio. Desde hace años, la prisión dejó de ser un elemento disuasivo de las actividades desviadas de la norma social (Lyman y Potter, 2007). Por el contrario, estas se han convertido de manera progresiva en el centro geopolítico urbano de destrucción del Estado y en una oficina de la criminalidad organizada y del terrorismo fuera y dentro de sus muros (Vidino y Brandon, 2012).

Además, la alta probabilidad que tienen los agentes ilegales de morir, connatural al hecho de plegarse hacia lo criminal, tampoco resulta ser, *per se*, un elemento inhibitorio de la criminalidad. Este es incluso un efecto altamente valorado en el desarrollo de amenazas como el terrorismo asociado al fundamentalismo islámico, por ejemplo (Schneiders, 2014; Rahimi y Graumans, 2015). En el caso del crimen transnacional organizado, la muerte es uno más de los efectos colaterales asociados a su actividad y así lo han asumido sus practicantes, quienes naturalmente buscan preservar su vida, pero siguen desarrollando al mismo tiempo actividades ilícitas que

pueden acarrear el fin de la misma. Dicho de otro modo, los criminales organizados tienen conciencia de la muerte como otro factor más en el obligado cálculo costo-beneficio derivado de sus ejercicios.

En función de lo anterior, es posible sustentar la tesis de que el crimen transnacional organizado es, en esencia, una actividad racionalmente elegible y ejecutorialmente viable por cuanto los elementos que se creían disuasivos no tienen el peso suficiente para reconducir las decisiones de los actores sociales hacia la legalidad (Badrán, 2014).

Concentrados en el constreñimiento del individuo, los sistemas judiciales y sus instrumentos penales parecen haber dejado de lado el principal motor que hace al crimen organizado posible, reproducible y rentable: la capacidad de adquirir bienes y servicios con dinero obtenido ilegalmente; es decir, a través del lavado de activos y la corrupción (Shelley, 1995). Ello supondría, por supuesto, una vigilancia más estrecha y, acaso, una suerte de *securitización* del sistema financiero y empresarial. En esto surgirían actores que usualmente no se agregan a la fórmula política de la construcción de amenazas a la seguridad por cuanto esto constituiría un comportamiento antijerárquico que no cabe en sistemas sociales y políticos contruidos sobre la lógica de la autoridad, la dominación y el poder.

Justamente por esa capacidad reproductiva, y por el hecho de ser un comportamiento oportunista de adaptación al sistema (Rivelois, 2004), el crimen transnacional organizado empieza a denotar, en no pocos casos, una serie de epifenómenos derivados de su existencia en los sistemas sociales. En ese sentido,

el utilitarismo del crimen organizado empieza a trascender la esfera económica en la medida en que así lo hacen también sus prácticas y representaciones. Una de las más notables tendencias del fenómeno da cuenta de niveles crecientes de regulación social alterna a la de la institucionalidad estatal.

En función de lo anterior, sería posible empezar a observar una suerte de utilitarismo sociológico derivado del crimen organizado que va más allá de las obvias consideraciones económicas y que, a su vez, trasciende las reflexiones deterministas que guiaron el debate durante décadas.

De tal forma, el utilitarismo sociológico del crimen organizado podría considerarse como el compendio de motivaciones no económicas —y no estrictamente racionales— que se internalizan en agentes sociales y por las cuales dichos actores tienden a reproducir el fenómeno. El alcance de esas motivaciones es amplio y su naturaleza depende del interés de quien las albergue, toda vez que no es lo mismo la necesidad que tenga un líder narcotraficante de establecer un cierto control social, que el interés de un facilitador por ganar respeto en una estructura criminal.

Joseph Albin y Jeffrey McIlwain (2012) hacen referencia de manera tangencial al aspecto sociológico inherente al crimen organizado al afirmar que los grupos de crimen organizado buscan, además de poder económico, influir y determinar ciertos cambios sociales en las esferas públicas y privadas.

En otras palabras, el utilitarismo sociológico del crimen organizado se desglosa y se adapta a la naturaleza de los actores que lo

ejecutan y a las estructuras en las que ellos se desenvuelven. Las razones que componen este utilitarismo son múltiples. No obstante, es posible agruparlas en cinco grandes intereses iniciales.

USUFRUCTO Y PROYECCIÓN DE AUTORIDAD

Un común denominador del crimen organizado es la capacidad que genera de invertir de autoridad a sus ejecutores, en especial (pero no exclusivamente) a los capos y sus principales ayudantes. Esto es consecuencia de las prácticas de violencia, dominación y corrupción inmanentes al ejercicio criminal en entornos predeterminados. Así, consolidan en el imaginario colectivo de las estructuras sociales en las que se desenvuelven, no solo la idea, sino la manifestación efectiva de poder que trae aparejada la consolidación de la autoridad.

Esta deconstrucción del crimen se concentra entonces en la alta carga simbólica y estética que produce el mundo criminal. Los tatuajes, la vestimenta, las alhajas, los gustos musicales, los automóviles, los esquemas de seguridad personal y otros lujos son algunos de los elementos que ayudan a posicionar la imagen del criminal como un objeto, o bien, deseable, o bien, poderoso y siempre digno de temor o respeto. Esto es lo que Weber (1958) consideraba un tipo de autoridad carismática.

A esta serie de factores se suma un gran apalancador (tangencial si se quiere) de este estilo de vida: los medios de comunicación. Las necesidades comerciales del cine y la televisión han encontrado en la criminalidad un

nicho de mercado casi inagotable que, además, está empezando a traspasar las consideraciones morales que obligaban a los criminales a fenecer o ser neutralizados, y pasan ahora a proyectarlos como agentes con mayor poder, fuerza, autoridad y control. En ese sentido, el crimen como entretenimiento ha cimentado su lugar en la cultura popular y ha hecho cada vez más difusa la frontera con la información (Dowler, Fleming y Stephen, 2006, p. 837).

Así, los noticieros, programas de crónicas, análisis e investigación periodística terminan cayendo en el dilema existente entre informar y servir de apología involuntaria a la criminalidad. En la mayoría de ocasiones, y pese a los códigos de ética y responsabilidad corporativa, los medios de comunicación son un elemento replicador del crimen y el terrorismo en la medida en que con la publicación de sus actividades muestran la efectividad y el éxito de los actos terroristas y los golpes de la criminalidad. En ese sentido, diseminan la viabilidad racional y operativa de las amenazas.

Por otra parte, la estética, la producción y la proyección social del crimen guardan además una relación con la necesidad de romper la lógica del anonimato inmanente a los procesos de urbanización y ampliación rural. La necesidad de destacarse y diferenciarse es otra de las consecuencias resultantes del hacer parte de cualquier subcultura y la criminal no es la excepción. De hecho, las estructuras criminales son una de las más exitosas en ese proceso en la medida en que las actividades que realizan ya son en sí mismas un comportamiento diferencial frente al resto de actividades de la sociedad, lo cual les da visibilidad

y reconocimiento como amenaza para las autoridades y como modelo de ejemplo para otros criminales.

LA NECESIDAD DE SUSCRIBIRSE A ESTRUCTURAS DE PROTECCIÓN EN ZONAS GRISES DE PRESENCIA ESTATAL

Lo que Iazzetta y O'Donnell llaman zonas grises del Estado (Iazzetta, 2007), no son otra cosa que zonas geográficas y áreas de acción en la que este no tiene presencia y capacidad; o al menos en las que las tiene en forma muy reducida. Amenazas como el crimen organizado y el terrorismo usualmente han aprovechado esos vacíos geográficos e institucionales de poder para emplazar su autoridad y dominación (Stergios, 2001). Así, la gente que habita en zonas apartadas o que interviene en actividades desreguladas, usualmente se suscribe a las estructuras de autoridad ilegal que detentan los criminales y terroristas, quienes se vuelven entonces los proveedores de la seguridad, el equilibrio y la estabilidad que el Estado no alcanza a otorgar.

Ello tiene un componente adicional y es la efectividad ilegal en el control de actividades sociales. A diferencia del sistema legal regular que precisa de un aparataje institucional y un proceso burocrático para hacer efectiva la exigibilidad de los derechos, las estructuras criminales operan con una simplicidad más elevada que hace expeditas sus disposiciones y más efectivas sus acciones, lo cual permite la legitimación tácita de sus procesos por parte de la sociedad, sea a través de la confianza, o del temor y el constreñimiento.

EL INTERÉS DE GENERAR, ALIMENTAR, PRESERVAR O CONTRIBUIR A LA GENERACIÓN IDENTITARIA

Otro de los productos sociológicos del crimen organizado es la generación de identidades. Si bien es cierto que esto puede estar perdiendo fuerza en la medida en que las estructuras criminales tienden a ser cada vez menos jerarquizadas y permanentes, existe sin embargo una generación identitaria que se suscribe a una serie de ideas, valores, códigos de comportamiento, lealtades y prescripciones que, de hecho, profundizan la creación de las subculturas criminales (Gobierno de Canadá, 2010) a las que ya se hizo referencia.

Al respecto, la teoría del aprendizaje ha hecho aproximaciones al contexto del crimen transnacional organizado. Aduce que la formación de identidades individuales responde a estímulos sociales. En ese sentido, resalta el contexto societal en el que se insertan y se generan identidades colectivas y no las individualidades (Crossman, 2012).

Esto resulta especialmente atractivo para agentes sociales con tendencias segregacionistas o antisociales como las pandillas juveniles; y en general para personas y grupos con deficiencias o aversiones estructurales frente a la construcción de identidades nacionales (Faget, 2013). Ello puede explicar por qué la construcción de nuevos proyectos nacionalistas e identitarios se soporta y, en ocasiones, se amalgama con la reproducción del crimen transnacional organizado como sucedió en la Serbia de Milosevic, Sudán del Sur, Rusia tras el colapso soviético o el fenómeno de las Maras en Centroamérica en pleno proceso de redemocratización de la década de los noventa.

Así, muchas de las estructuras criminales organizadas proveen sentido de pertenencia, búsqueda de objetivos predeterminados, bienestar económico, noción de colectividad dada a través de la internalización de un sentimiento de hermandad o comunidad a la que se suscriben, responsabilidad frente a la estructura, y un orden establecido de roles, acciones, tareas, poderes y relaciones de dominación (Lyman y Potter, 2007). Ejemplo de ello son tal vez las más tradicionales mafias internacionales y pandillas transnacionales: la camorra, la N'Dragheta en Italia, los VoryZakone en Rusia, los Klanes albaneses, la Yakuza japonesa, las Triadas chinas, los Yardies jamaíquinos, las Maras en Centroamérica e incluso los Zetas y el cartel de Sinaloa en la misma región denotan patrones comunes en materia de generación de productos identitarios que, además, también incorporan toda una serie de elementos estéticos de los que ya se habló y que refuerzan la identidad del grupo criminal diferenciándolo del resto de la sociedad, haciéndolo respetable y temible.

LA NECESIDAD DE GENERAR MECANISMOS PARALELOS DE REGULACIÓN SOCIAL

Aparejado con la capacidad que tienen de brindar protección en zonas de alta y media desregulación geográfica e institucional, no son pocos los grupos criminales que van más allá y constituyen mecanismos de regulación social que, aun siendo tácitos, son más complejos y profundos. En efecto, el control social, visto desde la sociología, hace referencia a la capacidad que tiene una sociedad de regularse a sí misma (Janowitz, 1975). Las dinámicas

ilegales no son menos efectivas por su condición desviada de la ley. Por el contrario, en ocasiones la operatividad ilegal para regular los comportamientos sociales es más eficiente, fluida y directa. La razón de ello estriba en la necesidad que tienen esas estructuras de trascender las etapas predatorias del crimen que obligan al uso de altos niveles de violencia, para situarse en nuevos estadios simbióticos e incluso parasitarios, considerados como los hitos de evolución natural de la criminalidad organizada en su proceso de consolidación.

En São Paulo, Brasil, por ejemplo, el Primero Comando da Capital (PCC) es el grupo criminal más importante y grande de la ciudad. El nivel de consolidación que han alcanzado actualmente les ha permitido desarrollar mecanismos de regulación social como los llamados “Debates”, que no son otra cosa que un juicio sumario en el que el líder de un barrio o cuadrante urbano toma decisiones punitivas sobre temas y personas que la misma sociedad pone a su consideración (Badrán, 2014). Anteriormente, los comportamientos solo se regulaban con el uso indiscriminado y ejemplarizante de la violencia. Hoy los debates amplían el rango de “penas alternativas” y la sociedad responde a esa mecánica de organización, bien por coerción o bien por convicción.

El caso colombiano también es ilustrativo, especialmente en zonas de la periferia territorial, en donde guerrillas y grupos paramilitares constriñeron, guiaron y predeterminaron la forma de la conducción y la acción social durante años. Este caso es aún más complejo porque originó estructuras completas de acción paraestatal en las que

había producción ilegal de bienes y servicios, impuestos (extorsión), comercio internacional (tráfico), esquemas de seguridad, mecanismos de control y vigilancia, justicia sumaria, contabilidad y maquinaria electoral (cooptada); es decir, todos o casi todos los elementos de los que dispone un Estado regular para funcionar correctamente.

LA NECESIDAD DE FINANCIAR CAUSAS CONSIDERADAS MORALMENTE SUPERIORES

Con el constreñimiento por parte del sistema internacional a Estados que patrocinaban y financiaban el terrorismo, a sus ejecutores no les quedó más alternativa que plegarse de una manera más decidida e incremental hacia el crimen organizado como estrategia y fuente de financiación. En ese sentido, el crimen organizado empieza a tener alcances y puntos de hibridación con el terrorismo, que se erige usualmente revestido de una superioridad moral construida a través de hábiles estrategias discursivas de vocación religiosa o nacionalista.

La misma actividad criminal organizada entraña ciertos elementos morales, axiomas que justifican su materialización en función de determinantes históricos, deterministas, contextuales y coyunturales que hacen del crimen organizado un comportamiento fecundo, deseable y beneficioso para varios actores (van Duyne, Maljevic, Antonopulos, Harvey y von Lampe, 2015).

Ejemplo de ello es posible encontrarlo en la financiación de Hezbollah en la zona de triple frontera Brasil, Paraguay, Argentina, que le reporta a la organización cerca de 20 millones de dólares al año (Shelley, 2014).

Del mismo modo, atentados terroristas emblemáticos como el 11 de septiembre, el 11 de Marzo, Beslán y Bali contaron con un fuerte componente logístico y financiero provisto por el crimen transnacional organizado.

Por tal motivo, la instrumentalización del crimen organizado para objetivos no económicos puede ser considerada efectivamente como otra de las razones que alimenta el utilitarismo sociológico del crimen organizado.

EN SUMA...

El crimen transnacional en su natural curso evolutivo va más allá de la trascendencia de etapas y estructuras criminales. Su transmutación empieza a tocar otras amenazas a la seguridad como sucede con el terrorismo y las guerras civiles. Sus escenarios geopolíticos cambian también hacia una concentración que combina las preferencias urbanas con las zonas desreguladas, áreas de conflicto, prisiones y fronteras. Por otra parte, la tendencia y los objetivos iniciales que dieron origen al fenómeno, amplían su espectro de acción. La necesidad del lucro económico viene aparejada con una necesidad creciente de regulación social, de construcciones simbólicas de poder y creaciones de subculturas identitarias que abren la puerta a un análisis del crimen organizado como objeto racionalmente deseable y elegible por parte de actores sociales más allá de los aspectos económicos tradicionalmente abordados.

Esta condición sociológica de la criminalidad no tiene realmente un distingo geográfico. La naturaleza sociológica del crimen organizado es la misma en casi todo el mun-

do. Lo que cambia en el contexto geográfico es la representación en la que se manifiesta. La necesidad de generar valores identitarios, mecanismos de autoridad, regulación social y presencia paralela a los mecanismos institucionales de representación son comunes en todos los sistemas de crimen organizado, especialmente en aquellos de modelo padrino en donde la autoridad, la jerarquía y las funciones dentro del grupo se encuentran cada vez más definidas como sucede con las triadas chinas, las yakuza japonesas, los zakone rusos, los clanes albaneses, la camorra y la N'drageta italianas, entre otros.

Esto da cuenta, entonces, de aquello que John Agnew (1998) resalta con razón: el hecho de que las fronteras y manifestaciones sociales ya no están contenidas en las fronteras geográficas. El crimen transnacional organizado como comportamiento social constructor de violencia, tiene un carácter cada vez más desterritorializado, su naturaleza comporta comunes denominadores que no distinguen raza o nacionalidad porque se ubican en patrones lógicos de acción humana más básicos e instintivos: supervivencia, poder y dominación.

¿UTILITARISMO SOCIOLÓGICO EN EL CRIMEN TRANSNACIONAL QUE ATRAVIESA COLOMBIA? EL EJEMPLO DEL TRÁFICO DE MIGRANTES

Para nadie es un secreto que el país suramericano es un nodo central en una amplia gama de actividades donde el crimen se complementa eficientemente con el aspecto transnacional (McDermott, 2014). En esto se combinan la

histórica falta de presencia del Estado sobre las zonas de frontera y sus limitaciones al momento de brindar servicios públicos a la población, con la tradición de ilegalidad que reviste la historia reciente de Colombia, sobre todo en lo que se refiere al narcotráfico. También hay que tener en cuenta la localización geográfica del país, que enclavado en una zona de transición entre el norte y el sur del continente americano, es nodo central en la consolidación de rutas de múltiples tráfico ilegales transnacionales. Esta condición territorial termina por generar también otros tipos de incentivos para la perpetuación del crimen transnacional.

Una de las actividades criminales transnacionales que más ha ganado terreno en Colombia en el último par de años es el tráfico de migrantes (UNODC, 2013; Daugherty, 2015; Palma, 2016). Ante la competencia en torno al tráfico de drogas, de armas, de fauna, de bienes de consumo y de minerales —por solo mencionar algunos—, la opción de canalizar el paso de personas que de manera irregular buscan atravesar la geografía del país se ha consolidado como un negocio rentable, económica y sociológicamente hablando. No obstante, antes de hablar de las posibilidades que esta actividad plantea en términos de utilitarismo sociológico cabe hacer algunas precisiones al respecto.

TRATA Y TRÁFICO DE PERSONAS

Para hablar de tráfico de migrantes hay que hacer una diferencia conceptual con la trata de personas. Por ser un fenómeno relativamente reciente en Colombia, lo primero suele con-

fundirse con lo segundo. De hecho, la línea que los separa es tan delgada que a veces parece inexistente.

Por regla general, la trata se refiere al desplazamiento involuntario de individuos con fines de trabajo forzoso o de esclavitud. En otras palabras, la trata implica la coacción o falta de voluntad del individuo que se ve involucrado como bien traficado (Lee, 2007; Shelley, 2010). Colombia ha sido escenario de este fenómeno, como exportador de personas tratadas durante varias décadas.

Los casos más sonados son los de mujeres, niñas y niños víctimas tratados con fines de explotación sexual. Pero ningún tipo de personas está exento de ser víctima de este delito. Hoy hay mercado para trabajos forzados en campos que van desde la minería o la agricultura hasta el empleo en *sweatshops* (talleres clandestinos) y maquilas alrededor del mundo (Hillstrom, 2013). Más recientemente se han identificado casos de personas tratadas para el trabajo en construcción en regiones como el Golfo Pérsico, y se han reportado crecientemente casos de bebés y niños tratados con fines de comercialización y venta en el mercado negro internacional (Childs, 2016).

Por su parte, el tráfico es una actividad criminal cuyos ejecutores actúan como agentes de paso para personas que tienen la intención de desplazarse a través de las fronteras nacionales, pero que en la gran mayoría de los casos, no cuentan con los permisos para hacerlo (Sánchez, 2014).

Estas personas pueden ser calificadas como migrantes irregulares que, por su misma condición, para atravesar las fronteras de los Estados por los que transitan o que tienen

como destino requieren de los servicios de los traficantes. Entre las funciones de estos últimos se encuentran administrar las rutas de paso fuera del control institucional, proveer los servicios de transporte, de protección y de alojamiento, entre otros, dentro de una amplia gama de acciones que conforman la cadena de valor de esta actividad. De cualquier forma, los migrantes suelen recurrir a los traficantes en la creencia —materialmente sustentada o no— de que su gestión disminuye los riesgos y quizás los costos en los que incurrirían si emprendieran el viaje por sí solos.

Mediante el seguimiento a varios grupos de traficantes, en Colombia se han logrado establecer algunos indicadores que dan cuenta del fenómeno.

ALGUNOS DATOS QUE ILUSTRAN LA REALIDAD COLOMBIANA

Según Migración Colombia, en 2014 fueron encontrados más de 2.100 migrantes irregulares en diferentes redadas contra bandas de traficantes. En 2015 la cifra creció más de cuatro veces. Según la misma entidad, habrían sido 8.855 personas las reportadas (*El Tiempo*, 2016). A partir de cálculos preliminares, en 2016 ya se habría sobrepasado este número.

Aunque estas cifras son apenas la punta del iceberg —por la naturaleza clandestina de este delito—, ellas ilustran su tendencia al aumento. Según el *Wall Street Journal* (2015), Panamá (siguiente punto de tránsito para la mayoría de migrantes irregulares) reportó en 2014 la llegada de más de 8.000 personas desde Colombia. Para el primer semestre de

2015 este número habría superado los 10.000 y en 2016 la cifra parece en aumento.

Varios factores explican esta situación. Uno de ellos es la apertura de rutas de migración irregular —ante la saturación de algunas de las más antiguas, como la transpacífica y la caribeña— que ponen a Colombia como punto de paso obligado de miles de personas que buscan llegar a Estados Unidos.

El caso cubano es quizá el más notorio. Desde 2012, el Gobierno de Cuba comenzó un proceso de liberalización en materia migratoria, lo cual implica que muchos de sus ciudadanos puedan salir y entrar de la isla con cierta autonomía. Este hecho acabó por coincidir con la liberalización de la política de visados de países como Ecuador y la suscripción de acuerdos entre ambos gobiernos, lo que ha traído como resultado el aumento de los flujos migratorios de cubanos. Ante esta situación, el Gobierno ecuatoriano decidió restablecer los visados de turismo para los ciudadanos cubanos a partir de noviembre de 2015 (ANDES, 2015). Las presiones de los vecinos como Colombia, pero también de gobiernos centroamericanos directamente afectados incidieron en esto. Nicaragua, desde mediados de 2015, y más recientemente Costa Rica y Panamá han declarado su intención de cerrar el tránsito de cubanos irregulares por su territorio (Meléndez, 2015).

Por citar un ejemplo, según el Gobierno colombiano, a 2015 en la frontera colombo-ecuatoriana confluían 76 pasos ilegales que hacen del país un paso obligatorio (*Diario del Sur*, 2015). Esto se replica en la zona del Darién, que termina conectando a los mi-

grantes con destinos como Panamá y Estados Unidos. Personas provenientes del Levante, de Asia sudeste, de África e incluso de Haití, estarían utilizando esta ruta. Son ya más de un centenar los casos reportados de ciudadanos de Bangladesh o de Somalia, así como varias decenas de personas procedentes de Ghana, Nepal y Mali (Martínez, 2015).

La crisis fronteriza entre Colombia y Venezuela de 2015 puso en evidencia la extensión de este fenómeno en esta zona. Entre la crítica situación generada a partir de la deportación de centenares de colombianos desde el vecino país, se reportaron casos de personas que, provenientes de Cuba, África subsahariana e incluso el subcontinente indio, estarían atascadas en un limbo jurídico propiciado por el cierre de la frontera entre los dos países (Cosoy, 2015).

Por otra parte, el cerramiento del paso por parte de las autoridades panameñas durante el primer semestre de 2016 ha acentuado la presencia de migrantes irregulares en toda la zona del Urabá colombiano, volviendo esta área un caldo de cultivo para que traficantes colombianos y de otras nacionalidades se lleven una lucrativa tajada del negocio (Onzaga, por publicar).

Los puntos de mayor tránsito de migrantes irregulares serían los terminales terrestres de Ipiales, Pasto y Medellín, el puerto de Turbo en Antioquia –el principal nodo del tráfico de migrantes desde Colombia hacia Panamá–, Apartadó, el río Cacarica y Puente América –ya en el tapón del Darién–. Muchos de los migrantes llegarían a Suramérica por Brasil y pasarían a Colombia vía Perú, y luego Ecuador (Serna, 2015).

Esto conlleva una situación humanitaria tremendamente tensa. A agosto de 2015 se habían reportado sendos casos de extorsión, violación y crímenes derivados a extranjeros que se encontraban atravesando el país (*Semana*, 2015). En 2016, las denuncias de los migrantes continuaban. Muchos de ellos no solamente estaban siendo violentados por las varias redes de traficantes existentes en el país, sino por actores irregulares “tradicionales” como las guerrillas y estructuras de crimen organizado; así mismo, se presentaron indicios de abusos varios por parte de la Policía Nacional (*El Tiempo*, 2015; Onzaga, por publicar).

RASGOS DEL TRÁFICO DE MIGRANTES EN COLOMBIA

Los rasgos peculiares del tráfico de migrantes y las especificidades del caso colombiano dificultan su seguimiento y control por parte de las autoridades en por lo menos tres aspectos específicos.

La primera dificultad resulta del espacio donde tiene lugar el tráfico y de la naturaleza de su objeto: los individuos.

Como la gran mayoría de los tráficos ilícitos, el de migrantes se vale de las zonas donde la presencia del Estado es limitada o tiende a ser disputada. Los epicentros del tráfico son las sensibles zonas fronterizas –como Nariño y Putumayo con Ecuador; y el Urabá antioqueño y chocono con Panamá– donde la ausencia del gobierno se asocia con la porosidad de las fronteras.

A lo anterior se suma la disposición de los individuos traficados de colaborar (hasta cierto punto) con sus traficantes, con el objeto

de llegar a su destino. Esta posibilidad por supuesto no existe cuando se habla de tráfico de bienes inertes.

La segunda complicación surge de la oportunidad de negocio que representa la migración irregular para las organizaciones criminales existentes. El campo de acción criminal en materia de tráfico de migrantes ha estado prácticamente libre y solo desde hace poco comenzó a ser tenido en cuenta por las autoridades.

Hay que tener en cuenta que el tráfico de migrantes se vale también de las rutas existentes para otro tipo de movimientos ilícitos. Se producen así economías de escala para los traficantes. Los migrantes pueden servir como correos humanos de drogas u otros bienes ilícitos o extraídos ilegalmente.

Hay indicios muy serios al respecto. En el Urabá antioqueño y chocoano se ha reportado una suerte de cohabitación en torno a los retornos del negocio entre grupos armados organizados, como el hoy denominado Cartel del Golfo y las FARC (Prieto, 2014). Estos grupos dominarían el tráfico en Turbo, el puerto y su zona de influencia sobre el litoral, mientras que aquellos tendrían el control del negocio sobre la parte continental, en selva próxima al tapón del Darién. Ambos grupos estarían traficando migrantes y otros bienes ilícitos a través de las mismas rutas y medios.

La tercera dificultad proviene de la naturaleza transnacional del problema. De aquí la necesidad de una respuesta conjunta entre el Gobierno colombiano y los gobiernos vecinos, que incluya el plano municipal y no apenas central. Estas respuestas, además, tendrían que incluir lo político, lo policial y lo humanitario.

Lo anterior implica intercambios de información entre la fuerza pública de los países afectados, el seguimiento conjunto de las rutas migratorias existentes, y comenzar a pensar en centros de recepción y acogida en los puntos de mayor concentración de migrantes.

TRÁFICO DE MIGRANTES Y UTILITARISMO SOCIOLOGICO DEL CRIMEN TRANSNACIONAL EN COLOMBIA: HIPÓTESIS PARA UNA AGENDA DE ESTUDIO

Esta rápida radiografía permite comenzar a pensar en la existencia de rasgos que soportarían en la práctica la existencia de múltiples rasgos de utilitarismo sociológico en el caso del tráfico de migrantes en Colombia. A continuación, se postulan cinco hipótesis específicas de acuerdo con los criterios expuestos en la primera parte de este texto.

1. Proyección de autoridad y perpetuación de prestigio

El tráfico de migrantes en Colombia, según la poca información empírica existente hasta el momento, se vale de estructuras (físicas, organizacionales y sociales) previamente existentes, centrales en otros tipos de flujos irregulares que atraviesan las fronteras del país. La generación de nuevos réditos y nuevas oportunidades de negocio, en este caso, a través de la consolidación de estructuras puntuales de tráfico de personas, se constituiría en mecanismos de generación de autoridad y de perpetuación de prestigio para tres grupos de traficantes.

Por una parte, es útil para aquellos que con experiencia previa en estructuras crimi-

nales tienen la posibilidad de administrar o generar una nueva fuente de ingreso a su estructura. Por otra parte, este nuevo nicho de negocio constituye una opción de movilidad jerárquica para mandos bajos y medios dentro de la estructura criminal, a través de la especialización y gestión del nuevo nicho de mercado. Por último, la novedad de la actividad constituye una oportunidad de inserción dentro del prestigioso mundo criminal para terceros actores, locales, que quieran entrar al tráfico, abriéndose así un espacio dentro del amplio mercado ilegal de frontera.

El asunto de fondo es que el tráfico no solo es una oportunidad económica frente a una oferta de personas dispuestas a atravesar la geografía colombiana, sino que se constituye en una nueva línea de negocio, en la que emprendedores del tráfico pueden obtener también réditos en términos de prestigio y autoridad al interior de las estructuras criminales existentes. Esto, por supuesto, no es exclusivo de un fenómeno como el del tráfico de personas, pero en el caso en cuestión se convierte en una lógica dentro del utilitarismo sociológico de esta actividad, en tanto esta es una actividad novedosa dentro del contexto analizado.

2. Tráfico de personas como mecanismo de suscripción a estructuras de protección en medio del desgobierno

En este punto es interesante pensar en la demanda por traficantes y redes de tráfico. Las personas que buscan atravesar la geografía nacional de manera irregular con el fin de llegar a un tercer destino, muchas veces tie-

nen escasos o nulos conocimientos sobre las lógicas institucionales que se presentan en el terreno que atraviesan. Además, por su condición irregular, no tienen la posibilidad de acercarse a la estructura institucional oficial, salvo arriesgando su posibilidad de éxito en el trayecto. De esta forma, el traficante y las personas que administran servicios alrededor del tráfico son los únicos que están en capacidad de interceder o interactuar, de alguna forma, por las personas traficadas.

Se genera así una aleación entre las instituciones de gestión y promoción del tráfico al margen de la ley como estructuras de protección de los migrantes. De hecho, estas serían el único recurso, nexos e interlocutores de los traficados con el orden social por el que atraviesan. Esto termina generando mayor capacidad de maniobra de los traficantes frente a la “mercancía”, pero también afirma su rol dentro del espectro socioeconómico analizado, en tanto la demanda por tráfico siga existiendo.

Esta característica es particularmente interesante en el caso de este tráfico porque, en últimas, al ser personas y no mercancías inertes, estas se encuentran en capacidad de reproducir la información a otros prospectivos migrantes, especificando así sobre los roles que juegan los empresarios del tráfico, ratificando su autoridad, su prestigio, pero también convirtiéndose en el referente de protección en medio del proceso. Aunque, por supuesto, no hay aún suficiente evidencia empírica que sostenga esta premisa, cabe pensar en la posibilidad de que esto apoye la generación de réditos económicos, pero también, termine por posicionar la actividad

criminal como algo deseado, sobre todo en el espectro de desgobierno que implica afianzarse en la zona de frontera.

3. Identidad del traficante frente a los migrantes: otredad y etnocentrismo

Sin duda, el componente de otredad que implica la interacción entre migrantes provenientes de tantos y tan diversos orígenes, se convierte en un punto de análisis si se tiene en cuenta el asunto de la creación de identidad como forma de utilitarismo sociológico. La capacidad de liderazgo derivada de la forma misma que toma la interacción entre migrantes y traficantes –por la fuerza, la coerción, la necesidad, o por la razón que sea–, puede tener una caracterización peculiar si se tienen en cuenta diferencias evidentes como nacionalidad de los migrantes, etnia (que para este caso funcionaría como raza) o idioma.

Encarnado dentro de la óptica de la etnificación de las actividades económicas –lo cual incluye las actividades criminales–, el tráfico de migrantes se convierte en una oportunidad para que sus ejecutores entren en contacto con personas que cuentan con evidentes rasgos diferenciadores (Light y Gold, 2000). Por la naturaleza y posición dentro de la ruta de tráfico, estas diferencias se convierten en elementos que acentúan la posición del ejecutor de la actividad dentro del tráfico. No es lo mismo hablar del traficante en general, que del traficante colombiano que conoce la zona, cuenta con un nexo frente a las instituciones locales y además lidera en su zona de influencia; igualmente, no es lo mismo ejercer dominio frente a un migrante cubano que

habla el idioma y se presume culturalmente cercano, que frente a una persona proveniente de Pakistán, Siria o Eritrea.

Este componente, aunque puede ser tildeado de determinista culturalmente hablando, se sostiene sobre posiciones sociológicas básicas como las de Levi-Strauss (1999), que señalan que el etnocentrismo es una fuerza inherente al comportamiento humano cuando entra en contacto con personas provenientes de composiciones culturales diferentes a la propia. Esto es también posible en una lógica social que entraña una actividad económica ilegal –como el tráfico de migrantes– que implica a la larga las interacciones entre individuos provenientes de diferentes órdenes sociales. Esta categorización de otredad y etnocentrismo puede terminar por reafirmar la identidad del traficante, generando así nuevos incentivos para el utilitarismo sociológico del crimen.

4. Mecanismos paralelos de regulación social

La proliferación de estructuras dedicadas al tráfico de migrantes en Colombia ha sido evidente conforme la demanda por estas se ha acentuado. Como el resto de tráficos que se gestan en y a través del país, se han ido estableciendo diferentes mecanismos que regulan las interacciones entre diferentes grupos. Para el caso en cuestión, es interesante observar dos fenómenos frente al tráfico de migrantes. Por una parte, la cohabitación entre estructuras enemigas –del tipo guerrillas y Grupos Armados Organizados– en torno a los roles que toman dentro del tráfico. Por otra parte, es también relevante tener en cuenta la distribu-

ción geográfica que el control sobre el tráfico de migrantes ha venido tomando.

Heredado de las economías de escala que se han generado a través de la cohabitación criminal de estructuras guerrilleras con bandas criminales en torno al negocio del narcotráfico¹, el tráfico de migrantes parece apuntar hacia la misma dirección. Las bandas criminales concentran su acción en los nodos de paso de los migrantes, como en Turbo (Antioquia), y reciben réditos de las transacciones por transporte, alojamiento y otros similares durante el paso de las personas. Las estructuras guerrilleras que se encuentran presentes sobre el terreno de la frontera con Panamá se hacen cargo del paso de la frontera, además de cargar a los migrantes con otras mercancías.

Esto inserta los dos aspectos mencionados en términos de eficiencia y sostenibilidad del tráfico. Hay una especialización en las acciones, al tiempo que hay una distribución de réditos según la especialidad. Esto genera una economía de escala, solo posible frente a los acuerdos tácitos encontrados entre las estructuras involucradas, que termina por regular socialmente el asunto en las zonas donde se encuentran presentes. Cabe pensar que mientras estos acuerdos se respeten, terceros agentes asociados al tráfico de manera voluntaria o involuntaria, tácita o explícita se pueden ver beneficiados a través de la prestación de terce-

ros servicios, como alojamiento, alimentación y otros similares. Esto en últimas constituye otro incentivo desde el nivel sociológico para que el tráfico se perpetúe.

5. El tráfico de migrantes como parte de una causa moralmente superior

En el caso del tráfico de migrantes, no solamente en Colombia, sino alrededor del mundo, el imperativo moral de supervivencia es utilizado —de manera legítima o ilegítima— por las personas que recurren a este tipo de servicios al margen de la ley. Para muchos, recurrir al tráfico de personas es el resultado de la inexistencia de mecanismos legales que apoyen su voluntad de supervivencia.

Piénsese en el caso de una persona que ha salido de su país a causa de un conflicto violento que pone en serio riesgo su supervivencia o la de su familia, y en la que el Estado de su procedencia no tiene o bien la capacidad o bien la voluntad de garantizarle este derecho básico. Aunque puede acercarse a estructuras legales existentes como el derecho de asilo, lo cierto es que, en medio de las diferentes crisis internacionales, los sistemas que contemplan vías regulares para acceder a este derecho se han saturado. Mientras tanto, el riesgo aumenta. Así, las opciones de supervivencia comienzan a rayar con la ilegalidad. El tráfico

¹ En el caso de Tumaco (Nariño), durante mucho tiempo las FARC han dominado las grandes rutas de tráfico de estupefacientes en las zonas rurales, mientras que las bandas criminales se han hecho con el microtráfico. Los beneficios de mantener este *statu quo* son mayores que los costes en los que se incurriría al entrar en disputa por el dominio absoluto de ambas esferas (Palma, 2014).

es un mecanismo que termina apoyando la intención de supervivencia de los individuos involucrados.

El traficante puede justificar su acción, entonces, en términos de la provisión de un servicio que en últimas cuenta con una intención moralmente enclavada dentro de la perspectiva del apoyo a la supervivencia a las personas que buscan sus servicios. Algunos de los argumentos más sonados al momento de la captura de los presuntos implicados en estas actividades son del tipo “solo estamos prestando un servicio” o “estamos salvándoles la vida”. En esto hay una dualidad que raya entre la legalidad de la acción y una lectura peculiar específica sobre el propósito de la acción criminal. De cualquier forma, esto ilustra otra posibilidad de utilitarismo sociológico encarnada en el crimen transnacional.

CONCLUSIÓN

El utilitarismo sociológico se manifiesta de diferentes formas en el crimen transnacional. Varios elementos, que se salen del análisis tradicional del fenómeno, fundados en el racionalismo económico, pueden ser expuestos a través de esta perspectiva. Este texto propuso una agenda de análisis con cinco elementos concretos por observar: el usufructo y la proyección de la autoridad; la necesidad de suscribirse a estructuras de protección en zonas grises de presencia estatal; el interés de generar, alimentar, preservar o contribuir a la generación identitaria; la necesidad de generar mecanismos paralelos de regulación social, y la necesidad de financiar causas consideradas moralmente superiores.

La aplicación de este modelo frente a la evolución del incipiente fenómeno del tráfico de migrantes en Colombia se convierte en una primera oportunidad para comenzar a pensar en el tema, de cara al entendimiento de otros fenómenos similares. No obstante, queda en el tintero el desarrollo ulterior de estos conceptos a través de evidencia concreta. Para esto sería necesario desarrollar nuevos estudios al respecto, que incluyan indagaciones *in situ*. Así, esto se convierte en una excusa para seguir haciendo indagaciones al respecto.

REFERENCIAS

- Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica - ANDES (2015). *Ecuador solicitará visa a cubanos y reitera exhorto a EE.UU. a que suspenda políticas migratorias hacia Cuba*. Recuperado de <http://www.andes.info.ec/es/noticias/ecuador-solicitar-visado-cubanos-reitera-exhorto-eeuu-suspenda-politicas-migratorias-hacia>
- Agnew J. (1998). *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*. Estados Unidos: Trivilus.
- Albini, J. y McIlwain, J. (2012). *Deconstructing organized crime: A Historical and Theoretical Study*. London: McFarland.
- Badrán, F. (2014). *L'évolution du crime transnational organisé en Amérique du Sud : le cas du colombie, bresil et venezuela*. Paris: IHEAL Paris III.
- Berdal, M. y Serrano, M. (eds.) (2002). *Transnational Organized Crime and International Security. Business as Usual?* Boulder: Lynne Rienner
- Childs, A. (2016). Why child trafficking surges after natural disasters. *CNN Freedom Project*. Recuperado de <http://edition.cnn.com/2016/03/23/opinions/child-trafficking-natural-disasters/>

- Cosoy, N. (2015). El limbo que viven en Colombia los médicos cubanos que desertaron en Venezuela y quieren llegar a EE.UU. *BBC Mundo*. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150824_colombia_medicos_cubanos_protesta_ep
- Crossman, A. (2012). *Social Learning Theory*. Estados Unidos: About Education.
- Daugherty, A. (2015). Ola de tráfico humano llega a Colombia. *InsightCrime*. Recuperado de <http://es.insightcrime.org/analisis/ola-trafico-humano-llega-colombia>
- Diario del Sur (2015). Sueño americano se trunca en Ipiales. Recuperado de <http://diariodelsur.com.co/noticias/nacional/sue%C3%B1o-americano-se-trunca-en-ipiales-129631>
- Dowler, K., Fleming, T. y Stephen, M. (2006). Constructing Crime: Media, crime and popular culture. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 837-865.
- El Tiempo (2015). *Colombiano en tres días, la trampa de redes de tráfico de migrantes*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/trafico-de-migrantes-la-trampa-de-las-redes-que-se-dedican-a-este-delito/16392632>
- El Tiempo (2016). Cifra de migrantes ilegales se cuadruplicó en 2015. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/entrevista-con-christian-kruger-sarmiento-director-de-migracion-colombia/16478459>
- Faget, J. (2013). *Sociologie de la délinquance et de la justice pénale*. Toulouse: Érès.
- Gobierno de Canadá (2010). *Identity-Related Crime: A Threat Assessment*. Canadá: Minister of Public Safety of Canadá.
- Hillstrom, C. (2013). Escape from an L.A. Sweatshop: How modern-day slaves become lobbyists. *Yes! Magazine*. Recuperado de <http://www.yesmagazine.org/issues/the-human-cost-of-stuff/breaking-free-from-an-american-sweatshop>
- Iazzeta, O. (2007). *Democracias en busca de Estados*. Rosario: Homosapiens.
- Janowitz, M. (1975). Sociological Theory and Social Control. *American Journal of Sociology*, 81 (1), 82-108.
- Lee, M. (ed.) (2007). *Human Trafficking*. Portland: Willand Publishing.
- Levi-Strauss, C. (1999). *Raza y cultura*. Madrid: Altaya.
- Light, I. y Gold, S. (2000). *Ethnic Economies*. Somerville: Emerald Group Publishing.
- Lyman, M. y Potter, G. (2007). *Organized Crime*. Estados Unidos: Prentice Hall.
- Martínez Arango, R. (2015). Preservar la vida de migrantes, misión de la Armada en Urabá. *El Colombiano*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/antioquia/crece-el-trafico-de-migrantes-hacia-eu-por-uraba-armada-MJ2865691>
- McDermott, J. (2014). *Perspectivas 9. Friederich Ebert Stiftung en Colombia*. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/11053.pdf>
- Meléndez, J. (2015). Costa Rica cierra sus fronteras al paso de cubanos. *El Nuevo Herald*. Recuperado de <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/cuba-es/article44572392.html>
- Onzaga, T. (por publicar). Tráfico de migrantes a través de Colombia. Los límites del régimen internacional (2005-2016) [Trabajo de grado para optar por el título de Magíster en Relaciones Internacionales]. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Palma, M. (2014). *Tumaco: ¿Razones para la desesperanza?* Bogotá: Instituto de Ciencia Política / Fedepalma.
- Palma, M. (2016). Ascenso, proliferación, gestión y ¿control? Tráfico de migrantes a través de las fronteras de Colombia. En Molano-Rojas, A. *Fronteras en Colombia como zonas estratégicas:*

- andlisis y perspectivas*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política y Konrad Adenauer Stiftung.
- Paoli, L. (ed.) (2014). *The Oxford Handbook of Organized Crime*. New York: Oxford University Press.
- Prieto, C. (2014). La relación FARC-Bacrim y sus lugares comunes. FIP Opina. Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1068>
- Rabasa, A., Boraz, S., Chalk, P., Cragin, K., Karasik, T., Moroney, J., O'Brien, K. y Peters, J. (2007). *Ungoverned Territories: Understanding and Reducing Terrorism Risks*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Rahimi, S. y Graumans, R. (2015). Reconsidering the Relationship between Integration and Radicalization. *Journal for Deradicalization*, 15/16 (5).
- Rivelois, J. (2004). *Collusions, Connivences et Actions Criminelles*. Paris: IRD.
- Sánchez, G. (2014). *Human Smuggling and Border Crossings*. London: Routledge.
- Schneiders, T. (2014). *Salafismus in Deutschland. Ursprünge und Gefahreinerislamisch-fundamentalistischen Bewegung*. Bielefeld: Transcript.
- Semana (2015). *El infierno perdido de los migrantes*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/multimedia/el-infierno-perdido-de-los-migrantes/426329-3>
- Serna Osorio, J. (2015). *Migrantes, bomba de tiempo que amenaza a Turbo*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/antioquia/seguridad/migrantes-bomba-de-tiempo-que-amenaza-a-turbo-XB1892231>
- Shelley, L. (1995). Transnational organized crime: an imminent threat to the nation-state? *Journal of International Affairs*, 48 (2), 463-489.
- Shelley, L. (2010). *Human trafficking: A global perspective*. Cambridge: University Press.
- Shelley, L. (2014). *Dirty entanglements: Corruption, crime, and terrorism*. Virginia: George Mason University.
- Stergios, S. (2001). Economics of Governance. *Springer Verlag*, 173-202.
- UNODC (2013). *Dimensión del delito de tráfico de migrantes en Colombia. Realidades institucionales, legales y judiciales*. Bogotá: UNODC.
- van Duyne, P., Maljevic, A., Antonopoulos, G., Harvey, J. y von Lampe, K. (2015). *The relativity of wrongdoing: Corruption, organised crime, fraud and money laundering in perspective*. The Netherlands: Wolf Legal Publishers.
- Vertovec, S. (1999). Conceiving and researching transnationalism. *Ethnic and Racial Studies*, 22 (2), 1-25.
- Vidino, L. y Brandon, J. (2012). *Countering Radicalization in Europe*. ICSR, King's College Policy Report. London: King's College.
- Wall Street Journal (2015). *Panama's Perilous Jungle is a New Route for Migrants*. Recuperado de <http://www.wsj.com/video/panama-perilous-jungle-is-a-new-route-for-migrants/6EFF3A4E-D45D-492D-B16C-EC065D672A06.html>
- Weber, M. (1958). The three types of legitimate rule. *Society and Institutions*, 4 (1): 1-11.

Salud y migración: análisis descriptivo comparativo de los egresos hospitalarios de la población extranjera y chilena*

Lorenzo Agar Corbinos**

Iris Delgado***

Marcela Oyarte****

Báltica Cabieses*****

RESUMEN

La migración es un reconocido determinante social, con amplio impacto en la salud pública. Chile es uno de los países que presenta

mayores cifras de crecimiento de la migración en Latinoamérica; pese a esto, son pocos los datos estadísticos oficiales en relación con la prevalencia de enfermedades o condiciones de salud de los inmigrantes. Este artículo tiene

* Este estudio fue conducido con apoyo del proyecto FONDECYT 11130042 de la Comisión Nacional de Investigación en Ciencia y Tecnología (CONICYT), Chile.

** PhD en Ciencias Sociales/Sociología. Profesor Agregado Facultad de Medicina, Universidad de Chile (Chile) [lorenzoagar@gmail.com].

*** MSc en Bioestadística. Docente e Investigadora Facultad de Medicina. Clínica Alemana, Universidad del Desarrollo (Chile) [idelgado@udd.cl].

**** MSc. en Epidemiología. Investigadora Facultad de Medicina. Clínica Alemana, Universidad del Desarrollo (Chile) [emoyarte@gmail.com].

***** PhD Ciencias de la Salud. Epidemiología Social / Desigualdades en Salud. Coordinadora de Investigación Facultad de Medicina. Clínica Alemana, Universidad del Desarrollo (Chile) y Department of Health Sciences, University of York (Reino Unido) [bcabieses@udd.cl].

Recibido: 2 de julio de 2016 / Modificado: 13 de septiembre de 2016 / Aceptado: 27 de octubre de 2016

Para citar este artículo

Agar Corbinos, L., Delgado, I., Oyarte, M. y Cabieses, B. (2017). Salud y migración: análisis descriptivo comparativo de los egresos hospitalarios de la población extranjera y chilena. *OASIS*, 25, 95-112.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n25.06>

como propósito aportar al conocimiento de la salud de los inmigrantes externos en Chile, con foco en la morbilidad hospitalaria.

Estudio observacional y de corte transversal. Análisis de datos sobre hospitalizaciones (egresos hospitalarios) en Chile, año 2012, a través de tasas específicas, cifras absolutas y distribuciones porcentuales—con y sin considerar los egresos relacionados con embarazos partos o puerperio— según variables demográficas, territoriales y previsión de salud, en población chilena y extranjera.

Palabras clave: inmigrantes externos, egresos hospitalarios, salud pública.

Health and migration: A comparative descriptive analysis of hospital discharges in the foreign and Chilean populations

ABSTRACT

Migration is a well-recognized social determinant with broad impact on public health. Chile is one of the countries with the largest numbers of immigrants in Latin America. However, there are few official statistics regarding the prevalence of diseases or health conditions of immigrants in this country. This article aims to contribute to the current knowledge on the health of foreigners in Chile, focusing on hospital morbidity in Chile in 2012.

This was an observational, cross-sectional study in which hospital discharge data in Chi-

le, 2012 was analyzed through specific rates along with absolute and percentage distributions, both with and without pregnancy or childbirth records, according to demographic variables and health forecasts in the Chilean and immigrant populations.

One area of major concern is the large proportion of foreign population without health insurance.

Key words: External immigrants, hospital discharges, public health.

La salud pública es un campo de trabajo de naturaleza comprensiva, que pone su acento en las interfaces de la salud física y mental, con las condiciones demográficas, sociales, culturales de un contexto de desarrollo determinado. Por lo mismo, parece relevante iniciar la integración del componente migratorio en las políticas públicas que puedan hacerse de poblaciones nacidas en el exterior que residen ahora en nuestro país.

Estamos conscientes de que es una tarea innovadora, al menos en Chile, y que contiene, por lo mismo, las limitaciones analíticas del caso. Mas, es momento de iniciar la descripción de este fenómeno, basado en este caso en evidencia cuantitativa, que debe permitir en un futuro conducir análisis de corte comprensivo, de apoyo a la formulación de políticas públicas en salud de inmigrantes.

Es claro que el fenómeno migratorio se entrelaza con la visión de una sociedad que deviene cada vez más pluricultural. Y esto obliga a desarrollar instrumentos metodológicos, de distinta índole, de inte-

racción entre las diversas comunidades, en particular cuando estas se enfrentan a dilemas en salud pública que, sabemos, reúnen conjuntamente aspectos médicos, sociales y culturales.

Debemos estar conscientes de que el monitoreo de los flujos migratorios externos es necesario considerando que pueden surgir o reemerger enfermedades poco prevalentes o inexistentes en el lugar de destino y, por otro lado, pueden surgir en los inmigrantes nuevas dolencias poco conocidas en sus lugares de origen. O sea, pueden aparecer nuevos problemas sanitarios relacionados con códigos culturales desconocidos en los lugares de destino y aportados por el fenómeno migratorio.

Por esto creemos de utilidad esta contribución descriptiva sobre egresos hospitalarios de población extranjera comparada con la chilena. Nuestra pretensión, en este caso, no es otra que la de abrir las puertas para nuevos trabajos analíticos en esta línea, a la luz de los resultados encontrados. Y, por cierto, que incorporen también métodos cualitativos y mixtos que den cuenta de la salud de los inmigrantes en Chile desde un abordaje comprensivo y orientado al planteamiento de políticas públicas inclusivas.

INTRODUCCIÓN

LA SITUACIÓN MIGRATORIA INTERNACIONAL EN CHILE

La migración es un reconocido determinante social en el mundo (Davies, Mosca y Frattini, 2010) y en Chile (Cabieses, Pickett y Tunstall,

2012). Las condiciones que rodean al proceso de migración hacen que esta población sea potencialmente vulnerable y que su movimiento transfronterizo tenga gran impacto en la salud pública (Akhavan y Bildt, 2004; Alver, Meyer, Falch, Sogaard, 2005; Azerkan, Zendenhdel, Tillgren, Faxelid y Sparen, 2005; Beiji, Allebeck, Nordqvist y Morado, 2009). A nivel mundial, se estima que existen poco más de 200 millones de personas que residen en un país diferente al de su nacimiento (United Nations, 2003 y 2006). Cifras del año 2011 muestran que en América Latina y el Caribe, unos 25 millones de personas (alrededor del 4 % de la población total) habían emigrado a otro país (International Organization for Migration, 2012). Estados Unidos es el destino preferido de los migrantes de América Latina y el Caribe, siendo la búsqueda de oportunidades de trabajo una de las principales razones de estos movimientos. También hay una creciente migración dentro de la región latinoamericana, la llamada migración Sur-Sur, sobre todo el movimiento de personas que viven en países de menor desarrollo hacia países cercanos más desarrollados dentro de la región (Alvarado y Sánchez, 2011). En los últimos años Chile se destaca como uno de los países de destino preferente.

Según datos de Naciones Unidas (2009), la tasa de migración neta anual estimada de Chile para el periodo 2005-2010 fue de +0,4 por mil habitantes, superando incluso a la de Argentina que fue de +0,2 por mil habitantes. Ambos países son los que actualmente presentan las mayores cifras de migración neta en Latinoamérica. Según datos de CELADE/CEPAL alrededor del 61 % de los inmigrantes

se concentran en Sudamérica; el 21 % de los inmigrantes se localizan en América Central y en la zona Caribe el 18 % restante (Martínez, 2006).

El proceso inmigratorio en Chile, que empieza a cobrar fuerza a inicios de la década de los noventa, es consecuencia de diversos y aunados factores de atracción. En el contexto de Suramérica, Chile es hoy un país de ingreso alto. El ingreso per cápita, por paridad de poder adquisitivo, es de us\$ 23.556, según estimaciones del Banco Mundial para 2015. Cuenta actualmente con una población de poco más de 18 millones de habitantes según estimaciones oficiales del Instituto Nacional de Estadística de Chile. Más allá del evidente progreso económico que ha evidenciado Chile —lo cual conlleva una mejora de la oferta laboral, consecuencia de las altas tasas de crecimiento de la economía e índice de pobreza más bajo de la región, 9,9 % según cifras de 2015 del Banco Mundial—estamos viviendo una transición demográfica marcada por una fecundidad por debajo del nivel de reemplazo y una elevada esperanza de vida, producto de una mejora progresiva de las condiciones de salud de la población (Albala y Vio, 1995). El estado de salud de la población chilena es muy similar a algunos países desarrollados y se ubica en una situación de privilegio en el contexto de América Latina y el Caribe (Atena, 1991; Bastias, pantoja, Leisewitz y Zarate, 2008; Bitran, Escobar y Gassibe, 2010). Solo Chile

y Argentina presentaron en 2014 un nivel de Desarrollo Humano muy alto en la región, según la clasificación que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realiza anualmente.

En el caso chileno, debe mencionarse que existen regulaciones migratorias poco exigentes para obtener la residencia en el país. Por ejemplo, es de los pocos países con elevadas tasas de inmigración donde aún es factible transitar desde una visa de turismo a una visa de residente temporal y luego a una visa de permanencia definitiva. Estas características, entre otras, hacen de Chile un país altamente atractivo para comunidades que experimentan en sus países de origen situaciones de pobreza, desempleo, inseguridad y falta de expectativas de desarrollo personal y familiar¹.

A pesar de la dificultad para obtener cifras exactas sobre población y migraciones recientes en Chile, debido a los problemas técnicos que condujeron a la inhabilidad del Censo de 2012, es posible estimar, sobre la base de datos del Departamento de Extranjería y Migraciones (DEM), que alrededor de un 3 % de la población que habita nuestro territorio puede ser considerada como inmigrante. Su gran mayoría se encuentra con un permiso de residencia definitiva.

Entre 2002 y 2014, la cifra de inmigrantes ha aumentado en un 158 %. La mayor parte de la inmigración proviene de personas de países de América del Sur: un 71,8 %. Un

¹ Es el caso actualmente de la migración haitiana a Chile, cuyo flujo inmigratorio es de una magnitud sin precedentes en un corto lapso. Según cifras recientes de la Encuesta Casen 2015 del Ministerio de Desarrollo Social su número orbitaría en torno a las 15 mil personas.

tercio son peruanos. El mayor crecimiento relativo en los últimos años es de población colombiana (600 % entre 2002 y 2014). El 55 % son mujeres, tendencia que ha ido aumentado con el paso de los años e incluso se habla de la feminización de la migración como uno de los hechos relevantes de la inmigración en nuestro país. En los últimos 5 años se han entregado en promedio 23 mil permisos anuales de residencia definitiva².

Una breve síntesis (basada en la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional - CASEN 2013) permite describir a la inmigración en Chile³. Esta arroja lo siguiente:

- a. Un 66,4 % se concentra en Santiago y un 15,7 % en las regiones del norte de Chile (Tarapacá, Antofagasta y Arica / Parinacota)⁴. En esta macro zona norte (MZN) representan en promedio el 4,2 % de la población regional.
- b. Los inmigrantes en general son menos pobres por ingresos que los chilenos (14,5 % frente a 10,7 %). Sin embargo, en la MZN la pobreza en inmigrantes duplica a la de nacidos en Chile (14,2 % frente a 6,7 %).
- c. Entre los inmigrantes la escolaridad es en promedio de dos años más de estudios que la población chilena. Y los inmigrantes que poseen educación superior completa superan a la población nacional.

- d. La población inmigrante es más joven que la nacional: en el tramo etario 15-44 años se concentra el 64 % de los extranjeros avecindados en Chile. En el caso de los nacionales es el 45 %.
- e. Un 24 % de los inmigrantes vive en condición de hacinamiento medio o crítico frente a un 9 % de los chilenos.
- f. Un 68,7 % se encuentra afiliado al Fondo Nacional de Salud (FONASA), de carácter público; de estos, un 17,6 % está en el tramo A (carentes de recursos), mientras que un 18,1 % lo hace en una Institución de Salud Previsional (ISAPRE), de carácter privado; un 8,9 % de los inmigrantes no dispone de un seguro de salud frente a un 2,5 % en el caso de los chilenos.

LA SALUD DE LOS INMIGRANTES EN CHILE

Chile posee pocos datos estadísticos oficiales en relación con la prevalencia de enfermedades o condiciones de salud de los inmigrantes. Algunos estudios más recientes que abordan temas de salud y migración en Latinoamérica y Chile son los de Agar (2010; 2007); Cabieses, Pickett y Tunstall (2012); Cabieses, Uphoff, Pinart, Anto y Wright (2014); Cabieses, Pickett y Tunstall (2012); Vásquez de Kartzow (2012); Vásquez de Kartzow y Castillo (2012); la consultora Demoscópica (2009); Núñez

² Lorenzo Agar (sobre la base de datos DEM, 2014).

³ En esta Encuesta se considera inmigrante a toda persona que ha nacido fuera de Chile. La encuesta CASEN se realiza cada dos años y desde 2006 considera el factor migratorio externo. Es sin duda la mejor caracterización de la población inmigrante que puede obtenerse y es reconocida como una encuesta de alta calidad y representatividad.

⁴ Se han agrupado estas tres regiones del norte de Chile debido a que presentan una situación migratoria similar, y también para que los datos de la encuesta CASEN tengan representatividad estadística.

(2007); la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Chile (2012); Alvarado (2008); la clínica psiquiátrica de la Universidad de Chile (2008) y Yáñez y Cárdenas (2010). Vinculado a la hipótesis de selección natural de la migración, muchos de estos estudios sugieren el efecto del *migrante sano* para la población inmigrante en Chile. Esto es, los inmigrantes en promedio autorreportan menos problemas de salud que la población local chilena⁵. No obstante, se destaca la existencia de subgrupos de inmigrantes con mayor vulnerabilidad socioeconómica: inmigrantes con bajos ingresos reportan peores resultados de salud que los demás grupos migrantes, y muy similares a los resultados de la población local en Chile, pese a ser, en promedio, más jóvenes que los chilenos (Cabieses, Pickett y Tunstall, 2012a; 2012b). Más aún, hay estudios que evidencian las pobres condiciones de vida y su relación con problemas de salud mental en grupos específicos de migrantes internacionales en Chile, como el caso de peruanos en zonas de Santiago (International Organization for Migration y Ministerio de Salud de Chile, 2011).

Respecto del acceso y uso de servicios de salud, la evidencia internacional señala que el comportamiento y la utilización por parte de los inmigrantes en los países huéspedes varían según sus costumbres y creencias, pero que

pueden llegar a utilizarlos de manera similar a la población local luego de un periodo de adaptación (Ruiz-Casares, Rousseau, Laurin-Lamothe, Rummens, Zelkowitz, Crepeau, *et al.*, 2013; Ruiz-Casares, Rousseau, Derluyn, Watters y Crepeau, 2010). Datos de las encuestas CASEN 2009 y 2011 indican que este grupo ha reportado un uso variable de prestaciones de salud dental, salud mental y especialista a nivel primario según nivel socioeconómico en los últimos años (Cabieses, Tunstall y Pickett, 2013; Cabieses, Tunstall, Pickett y Gideon, 2012). Poco se ha estudiado, sin embargo, respecto del uso del servicio de salud de especialistas.

El propósito principal de este trabajo es aportar, desde lo cuantitativo, al conocimiento actual sobre la salud de la población extranjera residente en Chile, con foco en la morbilidad hospitalaria, asunto que no ha sido investigado en nuestro país en el pasado. Se espera que estos resultados aporten al conocimiento actual de cómo enfrentar la protección a la salud a toda la población que reside en Chile, en particular cuando se trata de extranjeros, cuya situación migratoria, si bien no se conoce por la base de datos utilizada, es posible asimilar, sin gran riesgo de equivocarse, con población inmigrante residente bajo distintas condiciones jurídicas en Chile.

⁵ Según el Diagnóstico de Salud de Inmigrantes en la Región Metropolitana de Santiago, realizado en 2015 por el Departamento de Salud Pública de la Secretaría Regional Ministerial de la RM, sobre la base de datos CASEN 2013, se reporta que un 65,5 % de los chilenos considera que su estado de salud está “bien” o “muy bien”, frente a un 72,9 % en los inmigrantes.

METODOLOGÍA

DESCRIPCIÓN GENERAL

Este estudio es observacional, descriptivo y de corte transversal. Corresponde a un análisis de datos secundarios de la base de datos nacional del Ministerio de Salud “Egresos hospitalarios Chile 2012”. Esta base contiene la información de todos los eventos de egresos hospitalarios a lo largo del país, ya sean públicos o privados, según variables demográficas –incluida nacionalidad–, variables hospitalarias y tipo de previsión del paciente adicional a la información del centro donde se produjo el egreso.

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Se estimaron magnitudes, distribuciones relativas de egresos hospitalarios y tasas específicas de eventos hospitalarios, según sexo, edad, macrozona territorial y previsión de salud para la población chilena y extranjera. Para el cálculo de numeradores se utilizó la base de datos de egresos hospitalarios 2012 entregada por el Departamento de Estadísticas e Información de Salud del Ministerio de Salud de Chile (DEIS/MINSAL). Y para el cálculo de denominadores se utilizó la información poblacional disponible en la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2013).

Es necesario aclarar que las cifras presentadas de egresos hospitalarios no corresponden necesariamente a un extranjero por cada evento, puesto que un extranjero puede haber egresado más de una vez de un centro asistencial. En el caso de los datos de CASEN

2013, estos corresponden a una estimación basada en una encuesta con representatividad nacional y que, como se ha señalado, considera inmigrante a toda persona nacida fuera del territorio nacional. En el caso de datos CASEN hablamos de inmigrantes (distinguidos por la pregunta “Cuando usted nació, ¿en qué comuna de Chile o país vivía su madre?”). En el caso de los egresos hospitalarios nos referimos a extranjeros, pues el dato registrado corresponde a la nacionalidad del paciente, por lo cual se desconoce su estatus migratorio. Pese a estas limitaciones es factible asumir, como ha sido señalado, que la amplia mayoría de los extranjeros acá consignados son inmigrantes con algún tipo de visado, temporal o definitivo, o en situación irregular.

VARIABLES DEL ESTUDIO

Nacionalidad: condición de extranjero del individuo según su país de origen de acuerdo con la nacionalidad registrada del egreso hospitalario (sí/no).

Diagnóstico: identificación del diagnóstico principal registrado al egreso, según la clasificación internacional de enfermedades (CIE-10).

Tipo de previsión: tipo de previsión reportada al egreso, incluye categorías: público (FONASA), privado (ISAPRE), fuerzas armadas (FFAA), ninguno, otro.

Macro zona: división de las regiones del país en tres grandes zonas de interés analítico: zona norte (MZN), incluye las regiones de Arica / Parinacota, Tarapacá y Antofagasta; la región metropolitana (RM) y el resto de regiones del país.

Edad: años cumplidos al momento del egreso del hospital, esta variable fue categorizada en grupos de edad relevantes para el análisis, 0-19, 20-59 y 60 o más años.

Sexo: masculino o femenino.

ESTIMACIÓN DE MAGNITUDES Y DISTRIBUCIONES PORCENTUALES EN POBLACIÓN TOTAL

En función de la información disponible en la base de Egresos Hospitalarios 2012, se estimaron las magnitudes y distribuciones porcentuales de los diagnósticos de egreso, rangos etarios, macrozonas, sexo y previsión de salud según nacionalidad (chilena u otra)⁶.

ESTIMACIÓN DE DISTRIBUCIONES PORCENTUALES EXCLUYENDO EGRESOS POR EMBARAZO, PARTO O PUERPERIO EN MUJERES EXTRANJERAS

Se observó que el 43,7 % de los egresos hospitalarios en población extranjera corresponde a egresos por embarazo, parto o puerperio (Capítulo 15 [O00-099]. CIE-10). Esta elevada proporción enmascara el comportamiento del resto de la población extranjera respecto de sus características demográficas y hospitalarias asociadas. Por esta razón, se decidió estimar además las magnitudes y distribuciones porcentuales de las variables antes descritas según nacionalidad para el total de egresos excluyendo a aquellos por causa de embarazo, parto o puerperio⁷.

ESTIMACIÓN DE TASAS ESPECÍFICAS DE EGRESOS HOSPITALARIOS

Se determinó como el cociente entre la cantidad de egresos hospitalarios en un determinado subgrupo y la cantidad de población en el mismo, siendo macrozona, tramo de edad, previsión y sexo en chilenos y extranjeros. El numerador se obtuvo a partir de base de egresos hospitalarios y el denominador a partir de la Encuesta CASEN 2013, dado que permite desagregar por tramos de edad, sexo y regiones.

ASPECTOS ÉTICOS

Este estudio se adhiere a las convenciones internacionales de protección del sujeto humano de investigación y a las leyes vigentes en Chile en esta materia. Para la realización de este estudio se solicitaron las bases de datos señaladas a las organizaciones estatales encargadas y se recibieron anonimizadas para ser utilizadas solo para los fines de este estudio.

PRINCIPALES HALLAZGOS

DESCRIPCIÓN GENERAL DE EGRESOS HOSPITALARIOS 2012

El total de egresos hospitalarios en Chile para el año 2012 fue de 1.659.654 de los cuales 8.368 (0,51 %) corresponde a hospitalizaciones de personas con nacionalidad distinta a la

⁶ La tabla 1 ha sido preparada, organizada y tabulada por los autores de este trabajo y muestra con detalle la información tanto de población 2013 como la de egresos hospitalarios 2012.

⁷ La tabla 2 muestra con detalle esta información preparada, organizada y tabulada por los autores de este trabajo.

TABLA 1. POBLACIÓN 2013 Y EGRESOS HOSPITALARIOS 2012: DISTRIBUCIÓN SEGÚN MACROZONA ESPACIAL, GRUPO ETARIO, SEXO Y TIPO DE PREVISIÓN PARA CHILENOS Y EXTRANJEROS - CHILE

	Población 2013						Egresos hospitalarios 2012				
	Total	N/S + N/R	Chilenos		Inmigrantes Externos		Total	Chilenos		Extranjeros	
	N	N	N	%	N	%	N	N	%	N	%
Total	17.273.117	229.159	16.689.377	100	354.581	100	1.659.654	1.651.286	100	8.368	100
Macrozona											
Zona Norte	1.327.879	14.886	1.257.285	7,5	55.708	15,7	108654	106.864	6,5	1.790	21,4
R. Metropolitana	7.020.306	115.116	6.669.580	40,0	235.610	66,4	619.545	614.075	37,2	5.470	65,4
Resto país	8.924.932	99.157	8.762.512	52,5	63.263	17,8	926913	926.258	56,1	665	7,9
Sin información	0	0	0	0,0	0	0,0	4.532	4.089	0,2	443	5,3
Edad											
0-19	5.008.035	58.004	4.881.572	29,2	68.459	19,3	374.751	373.941	22,6	810	9,7
20-59	9.379.925	122.424	8.999.759	53,9	257.742	72,7	872.175	865.736	52,4	6.439	76,9
60 y más	2.885.157	48.731	2.808.046	16,8	28.380	8,0	412.728	411.609	24,9	1.119	13,4
Sexo											
Hombre	8.179.592	115.436	7.904.803	47,4	159.353	44,9	654.368	652.053	39,5	2.315	27,7
Mujer	9.093.525	113.723	8.784.574	52,6	195.228	55,1	1.005.286	999.233	60,5	6.053	72,3
Previsión											
FONASA	13.524.005	163.895	13.116.511	78,6	243.599	68,7	1.211.544	1.207.821	73,1	3.723	44,5
ISAPRE	2.458.648	33.454	2.361.099	14,1	64.095	18,1	295.401	292.744	17,7	2.657	31,8
FF.AA.	368.514	5.097	362.152	2,2	1.265	0,4	42.749	42.472	2,6	277	3,3
Ninguno (particular)	461.379	7.620	422.224	2,5	31.535	8,9	32.619	31.150	1,9	1.469	17,6
Otro sistema	141.562	3.729	131.010	0,8	6.823	1,9	77.341	77.099	4,7	242	2,9
No sabe / No responde	319.009	15.364	296.381	1,8	7.264	2,0	0	0	0,0	0	0,0

Fuente: elaboración de los autores sobre la base de datos DEIS / Ministerio de Salud (2012) y encuesta CASEN (2013).

TABLA 2. EGRESOS HOSPITALARIOS DE CHILENOS Y EXTRANJEROS, 2012: DISTRIBUCIÓN Y TASAS ESPECÍFICAS SEGÚN MACROZONA ESPACIAL, GRUPO ETARIO, SEXO Y TIPO DE PREVISIÓN

	Total de egresos hospitalarios						Egresos hospitalarios (excluye embarazo, parto y puerperio)					
	Egresos hospitalarios (%)*			Tasa egresos (0/00)			Egresos hospitalarios (%)*			Tasa egresos (0/00)		
	Nacionalidad			Nacionalidad			Nacionalidad			Nacionalidad		
	Total	Chilena	Otra	Total	Chilena	Otra	Total	Chilena	Otra	Total	Chilena	Otra
	(N = 1.659.654)	(N = 1.651.286)	(N = 8.368)				(N = 1.336.213)	(N = 1.331.498)	(N = 4.715)			
Total	100	100	100	95,8	97,4	22,4	100	100	100	77,1	78,5	12,1
Macrozona**												
Zona Norte	6,6	6,5	22,6	102,8	105,8	33,3	6,4	6,3	14,8	80,1	83,1	11,9
R. Metropolitana	37,4	37,3	69,0	88,3	90,5	23,2	37,1	37,0	74,0	70,5	72,4	13,5
Resto país	56,0	56,2	8,4	100,7	101,4	9,5	56,5	56,7	11,2	81,9	82,5	7,1
Edad												
0-19	22,6	22,6	9,7	261,2	263,4	52,3	24,4	24,5	11,1	227,1	229	38,8
20-59	52,6	52,4	76,9	187,2	191,3	47,6	44,7	44,6	65,2	130,3	133	27,2
60 y más	24,9	24,9	13,4	496,3	500,1	125,7	30,9	30,9	23,7	496,3	500,1	125,7
Sexo												
Hombre	39,4	39,5	27,7	81,1	82,5	14,5	49,0	49,0	49,1	81,1	82,5	14,5
Mujer	60,6	60,5	72,3	111,9	113,7	31	51,0	51,0	50,9	75,9	77,3	12,3
Previsión***												
FONASA	76,6	76,7	45,8	90,7	92,1	15,3	74,8	75,0	29,1	70,9	72,1	5,4
ISAPRE	18,7	18,6	32,7	121,8	124	41,5	19,6	19,6	39,9	102,6	104,6	28,3
FF.AA.	2,7	2,7	3,4	117,6	117,3	219	3,2	3,2	5,5	112	111,7	197,6
Ninguna	2,1	2,0	18,1	71,9	73,8	46,6	2,4	2,3	25,5	65,9	68	36,8

Fuente: elaboración de los autores sobre la base de datos DEIS / Ministerio de Salud (2012).

* Los porcentajes de las columnas del total de egresos hospitalarios por macrozona y previsión de salud, tablas 1 y 2 son distintos debido a que los porcentajes son relativos al total de datos válidos por cada categoría presentada en la tabla.

** Por macrozona se tienen 4.089 datos ignorados para chilenos y 443 para inmigrantes en el total de EH. En el caso de EH, sin considerar embarazos, se tienen 0 datos faltantes en inmigrantes y 3.583 chilenos.

*** Por previsión se tienen 77.099 correspondientes a otro tipo de previsión para chilenos y 242 para inmigrantes en el total de EH. En el caso de EH, sin considerar embarazos, se tienen 164 datos faltantes en inmigrantes y 69.527 chilenos.

chilena. Llama la atención que un porcentaje muy elevado de los egresos hospitalarios en población extranjera corresponda a embarazo, parto o puerperio.

Un 65,4 % de los egresos de extranjeros se produjo en la RM; un 21,4 % en la MZN y un 7,9 % en el resto del país. Por otra parte, el 76,9 % de los egresos de extranjeros se produjo en personas entre 20-59 años; el 13,3 % en mayores de 60 años y solo un 9,7 % en menores de 19 años. El 72,3 % son mujeres y el 27,7 % son hombres. En este caso, la proporción de mujeres es de 2,61 veces más que de hombres cuando se incluyen las causas de egresos por embarazo, parto y puerperio. En chilenos en cambio, esta razón es de 1,53. El 44,5 % de los egresos hospitalarios en población extranjera del 2012 corresponde a aquellos que declararon pertenecer al FONASA y un 31,8 % a una ISAPRE. Un saliente 17,6 % señala no tener seguro de salud.

EGRESOS HOSPITALARIOS SEGÚN CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS

En términos relativos comparativos, los egresos hospitalarios de extranjeros en la MZN (22,4 %) superan en casi cuatro veces los de los nacionales en esa macrozona (6,5 %). Con todo, es en la RM en donde existe la mayor carga relativa de egresos de extranjeros, coincidente con su localización, altamente concentrada en esta región central.

La tasa de egreso de la población extranjera es bastante menor que la de la población chilena: 22,4 por mil frente a 97,4 por mil respectivamente. Las posibles explicaciones de este fenómeno pueden ser muy diversas: población extranjera más joven; menor acceso a la salud (sin seguro o desconocimiento del sistema); pautas culturales diversas frente a la enfermedad, entre otras. En cualquier caso, este dato demuestra que la carga de enfermedad de la población extranjera –sin duda la gran mayoría inmigrante– es mucho más baja que la de población chilena.

En todos los grupos de edad considerados, la tasa de egreso es mucho más baja en la población extranjera. También es más baja en hombres y mujeres. En el primer caso es 5,69 veces menos y en el segundo 3,67 veces. Al excluir la causa “embarazo, parto y puerperio”, la tasa de egreso de chilenos es de 78,5 por mil y la de extranjeros es de 12,1 por mil. La tasa de egresos de los extranjeros entre 20-59 años baja considerablemente al excluir la causa “embarazo, parto y puerperio”, la cual pasa de 47,6 por mil a 27,2 por mil.

La causa principal de egreso más importante en la población extranjera es “embarazo, parto y puerperio (CIE-10 000-099)”, con un 43,7 % del total⁸. En el caso de las chilenas es de 19,4 %. Este dato es coherente con la mayor natalidad de mujeres extranjeras reportada en el pasado en nuestro país⁹. Por otra parte, se aprecia una diferencia en

⁸ El detalle estadístico de las causas de egreso pueden verse en la tabla 3 preparada, organizada y tabulada por los autores de este trabajo.

**TABLA 3. DISTRIBUCIÓN DE EGRESOS HOSPITALARIOS DE CHILENOS Y EXTRANJEROS
POR CAPÍTULOS DE ENFERMEDADES CIE-10, 2012**

	Egresos hospitalarios						Diferencia (B A)
	Chileno (A)		Extranjero (B)		Total		
Capítulo (CIE-10)	N	%	N	%	N	%	%
Capítulo I. Ciertas enfermedades infecciosas y parasitarias (A00-B99)	42777	2,6	140	1,7	42917	2,6	-34,62
Capítulo II. Neoplasias (C00-D48)	115406	7,0	700	8,4	116106	7,0	20,00
Capítulo III. Enfermedades de la sangre y de los órganos hemato-poyéticos	9615	0,6	32	0,4	9647	0,6	-33,33
Capítulo IV. Enfermedades endocrinas, nutricionales y metabólicas (E00-E90)	47944	2,9	154	1,8	48098	2,9	-37,93
Capítulo V. Trastornos mentales y del comportamiento (F00-F99)	28214	1,7	80	1	28294	1,7	-41,18
Capítulo VI. Enfermedades del sistema nervioso central (G00-G99)	26618	1,6	117	1,4	26735	1,6	-12,50
Capítulo VII. Enfermedades del ojo y sus anexos (H00-H59)	17682	1,1	33	0,4	17715	1,1	-63,64
Capítulo VIII. Enfermedades del oído y de la apófisis mastoides	5873	0,4	18	0,2	5891	0,4	-50,00
Capítulo IX. Enfermedades del sistema circulatorio (I00-I99)	125503	7,6	372	4,4	125875	7,6	-42,11
Capítulo X. Enfermedades del sistema respiratorio (J00-J99)	165268	10,0	311	3,7	165579	10	-63,00
Capítulo XI. Enfermedades del sistema digestivo (K00-K93)	208376	12,6	678	8,1	209054	12,6	-35,71
Capítulo XII. Enfermedades de la piel y del tejido subcutáneo	24046	1,5	61	0,7	24107	1,5	-53,33
Capítulo XIII. Enfermedades del sistema Osteomuscular (M00-M99)	67184	4,1	378	4,5	67562	4,1	9,76
Capítulo XIV. Enfermedades del sistema genitourinario (N00-N99)	134700	8,2	489	5,8	135189	8,1	-29,27
Capítulo XV. Embarazo, parto y puerperio (O00-O99)	319788	19,4	3653	43,7	323441	19,5	125,26
Capítulo XVI. Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal	36599	2,2	39	0,5	36638	2,2	-77,27
Capítulo XVII. Malformaciones congénitas, deformidades y anormalidades cromosómicas (Q00-Q99)	19994	1,2	61	0,7	20055	1,2	-41,67
Capítulo XVIII. Síntomas y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio	45327	2,7	144	1,7	45471	2,7	-37,04
Capítulo XIX y XX. Causas externas de morbilidad y mortalidad (S00-T98-diag1 o V01-Y98-diag2)	154833	9,4	758	9,1	155591	9,4	-3,19
Capítulo XXI. Factores que influyen en el estado de salud	55539	3,4	150	1,8	55689	3,4	-47,06

Fuente: elaboración de los autores sobre la base de datos DEIS / Ministerio de Salud (2012).

egresos que desfavorece a los extranjeros en neoplasias (un 20 % más de egresos que la población chilena) y enfermedades del sistema osteomuscular (un 9,76 % más de egresos que la población chilena). En el resto de las causas las tasas de egreso son mayores en chilenos que en extranjeros. Sin considerar la causa “embarazo, parto y puerperio”, las tres principales causas de egreso hospitalario de la población extranjera son: neoplasias (8,4 %), enfermedades del sistema digestivo (8,1 %) y causas externas de morbilidad y mortalidad con un 9,1 %.

CONSIDERACIONES FINALES

Los resultados de este estudio muestran que la concentración de población extranjera en la región metropolitana de Santiago es más elevada que la proporción de población chilena, la cual se localiza en esta metrópolis en un 42 %. Esta diferencia es consistente con el conocimiento teórico, el cual ha evidenciado que en los movimientos migratorios internacionales el destino preferencial son las ciudades capitales o las ciudades de rango mayor en regiones de tamaño intermedio. La mayor oferta laboral en el sector servicios es una de las razones de esta mayor concentración en zonas urbanas de gran tamaño.

Este fenómeno de una migración internacional predominantemente femenina

corresponde a un hecho propio del siglo XXI, pues la teoría migratoria exponía, basada en numerosos estudios de casos, que en la movilidad humana internacional lo habitual era que predominaran hombres y en las migraciones internas mujeres. Es bastante probable —si bien escapa a los fines de este trabajo— que los profundos cambios en las relaciones de género, y el reconocimiento creciente del rol de la mujer en las tareas del mundo laboral y público, hayan facilitado en Latinoamérica este cambio en la tendencia de los flujos migratorios, la cual ahora es principalmente de mujeres.

La tasa de egreso de la población extranjera es bastante menor que la de la población chilena. Como se ha avanzado en este trabajo, las posibles explicaciones de este fenómeno pueden estar asociadas a una mayor población joven entre los inmigrantes; un acceso deficitario y desconocimiento de los sistemas de salud, y formas de aproximación cultural a la salud y la enfermedad disímiles, entre muchas otras. En cualquier caso, este dato demuestra que la carga de enfermedad de la población inmigrante es menor que la de población chilena. Sin duda, resta hacer mayores análisis al respecto pero esta información empírica de nivel nacional nos permite hacer una primera aproximación a esta relevante cuestión de salud pública.

⁹ Según datos del Registro Civil (elaboración y cálculos de Lorenzo Agar) entre 2010 y 2014 se registró un 1,8 % menos de nacimientos cuyos padres fueran ambos chilenos. Sin embargo, los nacimientos con algunos de los progenitores extranjeros subieron en este mismo lapso en un 57,4 %. Lo anterior permitió que la natalidad entre estos años aumentara en un 0,5 %. En 2014, el 6 % de los nacimientos en Chile tuvieron al menos un progenitor extranjero; en 2010 esta cifra fue de 4,2 %.

Como se señaló, la principal causa del egreso hospitalario en la población extranjera es “embarazo, parto y puerperio”, la cual es sustancialmente menor en la población chilena.

La encuesta CASEN 2013 indica que un 8,9 % de la población extranjera no tiene seguro de salud, frente a 2,5 % en población chilena. Este aspecto debe ser una importante preocupación para las autoridades sanitarias y también para los centros de salud del país.

Por su parte, nuestro estudio descriptivo muestra que un importante 17,5 % de los egresos hospitalarios en población extranjera en el 2012 no tenía ningún tipo de previsión de salud. Es bien sabido que este factor es un determinante social que puede tener un efecto muy negativo en la salud de las personas y en la salud pública, toda vez que el acceso oportuno es fundamental para una adecuada prevención y control de enfermedades. En especial si se trata de enfermedades emergentes, reemergentes o nuevas, transportadas eventualmente desde los lugares de origen por la población migrante.

Es probable, también, que en este elevado número de personas exista un problema de documentación u otras razones que puedan llevar a la irregularidad migratoria. También es posible considerar que al ser fundamentalmente una población joven, no le otorgan la importancia necesaria a disponer de un seguro de salud. Con todo, debe decirse que

no existen datos duros que den cuenta de este fenómeno en forma más exacta; en la encuesta CASEN 2009 este porcentaje alcanzaba el 14,6 %, por lo que ha habido una importante reducción de inmigrantes sin seguro de salud¹⁰.

Es muy difícil la detección temprana de enfermedades con riesgos para la salud pública si las personas no acceden a la atención primaria. Las personas inmigrantes en situación irregular, por lo general, viven en condiciones o en riesgo de exclusión económica y social. La exclusión del sistema público de salud en los niveles de atención primaria y especializada impide, por ejemplo, el acceso a programas de información y asesoramiento en métodos anticonceptivos (Martínez, 2006). Así mismo, en la alta tasa de egresos por embarazo, parto y puerperio en el caso migratorio estudiado para Chile se aprecia que este puede ser un factor de alta relevancia.

El desglose y análisis de las hospitalizaciones en población extranjera, y su comparación con los egresos de población chilena constituyen un primer paso en el estudio de las interrelaciones de salud y migración con base en datos estadísticos. El uso de distintas fuentes de información puede ser considerado como una limitación metodológica, pero también nos ha permitido utilizar creativamente información estadística disponible y ponerla en diálogo. Confiamos, por otra parte, que en el futuro se dispondrá de series anuales de

¹⁰ Desde el año 2008 (normativa 3229 del MINSAL) los niños/as y mujeres embarazadas pueden regularizarse por esa sola condición y así pueden tener su documento de identidad y posteriormente ingresar al FONASA. También, en esa misma normativa, se señala que todas las personas, independientemente de su situación migratoria, tienen derecho a urgencia o a ser atendidos mediando un pago en forma privada (Agar, 2010).

egresos hospitalarios en extranjeros que nos permitirán analizar con mayor rigurosidad la evolución de las causas y también los determinantes sociales de la salud en esta población, e iniciar diversos estudios que puedan dar cuenta de las distintas aproximaciones culturales asociadas a la salud y la enfermedad.

Así mismo, el mejoramiento de los registros estadísticos, tanto de CASEN como de los egresos hospitalarios del MINSAL, permitirá también tener representación en niveles territoriales más pequeños y conocer las causas de egreso hospitalario según nacionalidad y también por estatus migratorio y otras variables asociadas.

Lo anterior seguramente redundará en un futuro en políticas públicas en salud de inmigrantes mucho más asertivas puesto que se irá contando con información objetiva que permitirá focalizar territorial y culturalmente las acciones en salud públicas y mejorar así la calidad de vida y la salud de las personas que han decidido residir en nuestro país y aportar a su desarrollo.

En cuanto a la investigación, es importante mencionar que la información sobre la salud de los inmigrantes en Chile y Latinoamérica es escasa, especialmente la de aquellos en situación irregular (Cabieses, Pickett y Tunstall, 2012). Hoy se desconocen importantes factores relacionados con la salud, como razones de migración, nivel socioeconómico y de salud antes de migrar, efectos en segundas y terceras generaciones de inmigrantes, y variaciones en estatus contractual y legal en el tiempo. Esto cobra especial relevancia al considerar la heterogeneidad demográfica y económica de este grupo (Cabieses, Tunstall, Pickett y Gideon,

2013). Es necesario desarrollar más estudios cuantitativos y cualitativos focalizados en la población inmigrante, idealmente de manera longitudinal y de representación por nación o lugar de origen. Solo así se podrán orientar de manera efectiva estrategias que faciliten la protección de la salud de la población en Chile, independientemente de su edad, sexo, origen étnico o estatus migratorio.

Es necesario ampliar la investigación sobre los factores sociales e interpersonales que influyen en la salud; el rol de las redes sociales, el capital cultural y social, entre otros aspectos (Office of Behavioral and Social Sciences Research, 2001). Asimismo, es importante conocer las formas en que estos factores se entrecruzan y los mecanismos culturales, sociales y biológicos que afectan la salud de las personas. Cobran relevancia, por cierto, los aspectos culturales que pueden ayudar a conocer más profundamente las razones sensibles de las diferencias en las causas de egreso hospitalario de chilenos y extranjeros, y los alcances que deben ser tomados en cuenta en el momento de diseñar políticas públicas en salud de inmigrantes con apego a consideraciones de orden cultural, ético y territorial.

El fomento de la investigación debe poner su acento sobre las dimensiones sociales y culturales de la salud de inmigrantes en un contexto global que trascienda los límites nacionales (Office of Behavioral and Social Sciences Research, 2001). El estudio acucioso de estas interrelaciones, así como el impacto en la salud pública se convertirá, en un horizonte cercano, en uno de los ámbitos de la investigación aplicada más relevante para nuestro sistema sanitario.

Las actuales cifras de la inmigración y las tendencias poblacionales de Chile no dejan lugar a dudas para incentivar estos estudios. Confiamos en haber hecho un avance en ese sentido, y haber motivado investigadores en la consolidación de esta importante nueva línea de trabajo.

REFERENCIAS

- Agar, L. (2007). Niños inmigrantes: políticas públicas en salud. En Cortez, A et al (comp.) *Niños y niñas migrantes: políticas públicas, integración e interculturalidad*. Santiago de Chile: Colectivo Sin Fronteras.
- Agar, L. (2010). *Migraciones, salud y globalización: entrelazando miradas Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Salud, Organización Internacional para las Migraciones, Organización Panamericana de la Salud.
- Akhavan, S. y Bildt, C. (2004). Health in relation to unemployment and sick leave among immigrants in Sweden from a gender perspective. *Ethnicity y health*, 9, S93-S4.
- Albala, C. y Vio, F. (1995). Epidemiological transition in Latin America: The case of Chile. *Public health*, 109 (6), 431-442.
- Alvarado, R. (2008). Salud mental en inmigrantes. *Revista Chilena de Salud Pública*, 12, 37-41.
- Alvarado, I. y Sánchez, H. (2002). *Migration in the Latin America and the Caribbean. A view from the ICFTU/ORIT*. Recuperado de <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/129/19.pdf>.
- Alver, K., Meyer, H. E., Falch, J. A. y Sogaard, A. J. (2005). Bone mineral density in ethnic Norwegians and Pakistani immigrants living in Oslo-The Oslo Health Study. *Osteoporos Int*, 16 (6), 623-630.
- Atena, E. (ed.) (1991). *Chile: Sistema de salud en transición a la democracia*. Santiago: J. Jiménez org.
- Azerkan, F., Zendehdel, K., Tillgren, P., Faxelid, E. y Sparen, P. (2008). Risk of cervical cancer among immigrants by age at immigration and follow-up time in Sweden, from 1968 to 2004. *Int J Cancer*, 123 (11), 2664-2670.
- Bastias, G., Pantoja, T., Leisewitz, T. y Zarate V. (2008). Health care reform in Chile. *Canadian Medical Association journal = Journal de l'Association Médicale Canadienne*, 179 (12), 1289-1292.
- Bitran, R., Escobar, L. y Gassibe, P. (2010). After Chile's health reform: increase in coverage and access, decline in hospitalization and death rates. *Health Aff (Millwood)*, 29 (12), 2161-2170.
- Beiki, O., Allebeck, P., Nordqvist, T. y Moradi T. (2009). Cervical, endometrial and ovarian cancers among immigrants in Sweden: importance of age at migration and duration of residence. *Eur J Cancer*, 45 (1), 107-118.
- Cabieses, B., Pickett, K. E. y Tunstall, H. (2012a). Comparing sociodemographic factors associated with disability between immigrants and the Chilean-born: are there different stories to tell? *International journal of environmental research and public health*, 9 (12), 4403-4432.
- Cabieses, B., Pickett, K. E. y Tunstall, H. (2012b). What are the living conditions and health status of those who don't report their migration status? A population-based study in Chile. *BMC public health*, 12, 1013.
- Cabieses, B. y Tunstall H. (2012). Immigrant health workers in Chile: is there a Latin American "brain drain"? *Revista panamericana de salud publica = Pan American journal of public health*, 32 (2), 161-167.
- Cabieses, B., Tunstall, H. y Pickett, K. (2013). Testing the Latino paradox in Latin America: a

- population-based study of Intra-regional immigrants in Chile. *Revista medica de Chile*, 141 (10), 1255-1265.
- Cabieses, B., Tunstall, H., Pickett, K. E. y Gideon, J. (2012). Understanding differences in access and use of healthcare between international immigrants to Chile and the Chilean-born: a repeated cross-sectional population-based study in Chile. *International journal for equity in health*, 11, 68.
- Cabieses, B., Tunstall, H., Pickett, K. E. y Gideon, J. (2013). Changing patterns of migration in Latin America: how can research develop intelligence for public health? *Revista Panamericana de Salud Pública = Pan American Journal of Public Health*, 34 (1), 68-74.
- Cabieses, B., Uphoff, E., Pinart, M., Anto, J. M. y Wright, J. (2014). A systematic review on the development of asthma and allergic diseases in relation to international immigration: the leading role of the environment confirmed. *PloS one*, 9 (8), e105347.
- Universidad de Chile (2008). *Diagnóstico y factibilidad global para la implementación de políticas globales de salud mental para Inmigrantes de la zona norte de la Región Metropolitana*. Santiago de Chile: Ministerio de Salud de Chile.
- Davies, A. A., Mosca, D. y Frattini, C. (2010). Migration and health service delivery. *World Hosp Health Serv*, 46 (3), 5-7.
- Demoscópica (2009). *Diagnóstico y factibilidad global para la implementación de políticas locales de salud para inmigrantes en la zona norte de la región metropolitana*. Santiago de Chile: Demoscópica.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (2009). Population Division. International Migration Report 2009: A Global Assessment. Recuperado de <http://www.un.org/esa/population/publications/migration/World-MigrationReport2009.pdf>
- International Organization for Migration (IOM) (2012). World Migration report 2012. Recuperado de http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_English.pdf.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ministerio de Salud de Chile (2008). *Migración y salud en Chile. Estudio de salud mental en población inmigrante en la comuna de Independencia*. Recuperado de <http://www.oimconosur.org/notas/buscador.php?nota=716>.
- Núñez, N. y Torres, C. (2007). Mujeres migrantes peruanas y salud reproductiva. Santiago de Chile: Fundación Mujer.
- OIM, UNICEF y ACNUR (2012). *Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, refugiados y víctimas de trata internacional en Chile*. Santiago de Chile: ONU.
- Open Society Foundations, Médicos del Mundo (2014). Dos años de reforma sanitaria: más vidas humanas en riesgo. Open Society Foundations. Recuperado de <http://www.easp.es/crisis-salud/9-novedades/nueva-evidencia/349-dos-anos-de-reforma-sanitaria-mas-vidas-humanas-en-riesgo-medicos-del-mundo-open-society-foundations-abril-2014>
- Ruiz-Casares, M., Rousseau, C., Derluyn, I., Watters, C. y Crepeau, F. (2010). Right and access to healthcare for undocumented children: addressing the gap between international conventions and disparate implementations in North America and Europe. *Soc Sci Med*, 70 (2), 329-336.
- Ruiz-Casares, M., Rousseau, C., Laurin-Lamothe, A., Rummens, J. A., Zolkowitz, P., Crepeau, F., et al. (2013). Access to health care for undocumented migrant children and pregnant women: the paradox between values and attitudes of health

- care professionals. *Maternal and Child Health Journal*, 17 (2), 292-298.
- United Nations (2003). *World Migration Managing Migration - Challenges and Responses for People on the Move 2003*. Recuperado de www.un.org.
- United Nations (2006). *Trends in total migrant stock: the 2005 revision. Department of Economic and Social Affairs*. Recuperado de <http://www.un.org/esa/population/publications/>
- Vásquez de Kartzow, R. (2009). Impacto de las migraciones en Chile: nuevos retos para el pediatra. ¿Estamos preparados? *Revista Chilena de Pediatría*, 80, 161-167.
- Vásquez de Kartzow, R. y Castillo, C. (2012). Embarazo y parto en madres inmigrantes en Santiago, Chile. *Rev Chilena de Pediatría*, 83 (4), 366-370.
- Yáñez, S. y Cárdenas, M. (2010). Acculturation strategies, indicators of mental health and psychological well-being in a group of south american immigrants. *Revista Salud y Sociedad*, 1, 51-70.



AGENDA INTERNACIONAL

El desafío del gigante chino a Estados Unidos en la posguerra fría: ¿mito o realidad?

Alejandra Ripoll

Rafat Ghotme

Los países emergentes en el G-20 y la política seguida por Argentina

Roberto Miranda

De los Objetivos del Milenio a los Objetivos del Desarrollo Sostenible: la integración de países en vía de desarrollo por medio de la intensificación del uso de las tecnologías

Raimundo González

Victoria Valdivia

La cooperación internacional descentralizada en Colombia. Un análisis institucionalista sobre el departamento de Cundinamarca

Denisse Grandas Estepa

Juan Pablo Prado Lallande

Las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y su oferta de valor. Estudio de caso: México, Brasil, Colombia y Argentina

Erli Margarita Marín Aranguren

Natalia Millares Abella

El desafío del gigante chino a Estados Unidos en la posguerra fría: ¿mito o realidad?*

Alejandra Ripoll**

Rafat Ghotme***

No importa que el gato sea blanco o sea negro.

Mientras cace ratones, es un buen gato.

Deng Xiao Ping

RESUMEN

Tras veinticinco años de haber finalizado la Guerra Fría, el balance del ascenso de China en el sistema internacional se puede analizar desde elementos materiales e ideacionales de poder. El objetivo de este artículo es identificar si la importancia de China internacionalmente está sobrevalorada, o si realmente puede lle-

gar a desafiar la hegemonía estadounidense. La mayoría de la literatura sobre el potencial chino ha dejado de lado su política interna, factor determinante en el sistema internacional, según el realismo. Desde el método inductivo se intentará establecer la relación causal entre las políticas doméstica e internacional, para sustentar la necesidad china de resolver los diferendos limítrofes con sus

* Este artículo pertenece al grupo de investigación Estudios Internacionales y Políticos en la línea Relaciones Internacionales, reconocido por Colciencias, Bogotá (Colombia). Proyecto Dejando a Westfalia. EES311.

** Magister en Relaciones Internacionales. Profesora asociada e investigadora de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá (Colombia) [alejandra.ripoll@unimilitar.edu.co].

*** PhD en Historia Política Comparada. Profesor asociado e investigador de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada; Investigador del Centro Colombiano de Estudios Árabes, Bogotá (Colombia) [Rafat.ghotme@utadeo.edu.co].

Recibido: 1 de abril de 2016 / Modificado: 6 de abril de 2016 / Aceptado: 7 de abril de 2016

Para citar este artículo

Ripoll, A. y Ghotme, R. (2017). El desafío del gigante Chino a Estados Unidos en la posguerra fría: ¿mito o realidad? OASIS, 25, 115-127.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n25.07>

vecinos, comprometerse por el respeto de los derechos humanos y cubrir las necesidades de una población altamente insatisfecha, debido a la inequidad y la corrupción. Estos factores inciden para que China adopte una política exterior prudente, para equiparar su posición relativa de poder frente a Estados Unidos.

Palabras clave: China, ascenso, poder, política, economía.

The challenge of the chinese giant to the U.S. in the post cold war period: myth or reality?

ABSTRACT

After twenty-five years of the end of the Cold War, the impact of the rise of China in the international system can be analyzed from material and ideational elements of power. This article seeks to identify whether China's importance is internationally overrated, or if this country can really challenge U.S. hegemony. Most of the literature on Chinese potential has overlooked its internal policy, which is a determining factor in the international system, according to the realist perspective. Using the inductive method, this paper will attempt to establish the causal relation between domestic and international politics. This will highlight China's need to solve border disputes with its neighbors, make a commitment to respect human rights, and solve the needs of a population that is highly dissatisfied with the present government due

to inequality and corruption. These factors challenge China in its quest to achieve a new distribution of power.

Key words: China, ascent, power, politics, economics.

INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, uno de los temas de interés para los estudiosos de las relaciones internacionales ha sido el ascenso de China en el sistema internacional. Este país, desde la década de los noventa, buscó centrar y limitar su proceso de modernización en el campo económico, para así satisfacer las necesidades de la población y no acudir a reformas políticas que amenazaran la estabilidad del partido único comunista.

Así mismo, desde esta década buscó reacomodarse en el paso de un sistema bipolar a uno unipolar, en un ambiente dominado por el triunfo del capitalismo y la democracia sobre el comunismo. China comenzó a ser visto como un gigante, llevando a creer que podría convertirse en la competencia directa de Estados Unidos y que podía poner en peligro su hegemonía. Con la expansión de la influencia China en el mundo también se llevaron a cabo esfuerzos para promover su agenda de libre comercio, democracia y derechos humanos, generando un sistema inestable e inseguro ante una nueva distribución del poder.

Desde la política reformista de Deng Xiaoping, sin embargo, se ha venido frenando a los partidarios de una mayor democratización, quienes fueron perseguidos, encarcelados u obligados a salir del país. La línea dura

conservadora, que quería mantener el *statu quo*, y los hechos de la Plaza Tiananmen en 1989 permearon las decisiones de los gobernantes chinos frenando mayores reformas económicas.

Como consecuencia de ello, las potencias económicas suspendieron los intercambios comerciales durante unos años. Después de un tiempo la situación fue superada y finalmente, para 1992, Japón –junto con los países de la Unión Europea y Washington– restableció las relaciones comerciales con China por las ventajas económicas que representaba para los inversores extranjeros. Washington, por su parte, también lo hizo por el temor de verse desplazado del gran mercado chino. La reanudación de las relaciones comerciales le inyectó un dinamismo a la economía china que contribuyó decididamente a su crecimiento.

En este artículo se sostendrá que a pesar del acelerado crecimiento económico y de la influencia que China ha logrado en el sistema, esta potencia ha implementado una política prudente y pragmática con el objetivo de salvaguardar sus intereses nacionales y expandir su influencia, sin desafiar claramente la hegemonía estadounidense. El objetivo de este artículo es identificar si China tiene los elementos de poder para retar la hegemonía estadounidense o si, por el contrario, este fenómeno ha sido exagerado por los analistas y estudiosos. Desde el realismo político se analizará cómo la situación interna tiene efectos en el posicionamiento de una potencia en el sistema internacional. Por tanto, desde el método inductivo se estudiarán los factores de política interna para llegar a deducir que los

problemas de política doméstica inciden para que puedan cambiar la distribución de poder.

PROSPERIDAD Y EXPANSIÓN CHINA EN LOS NOVENTA

La década de los noventa se torna favorable para China, porque el ambiente internacional, que se estaba reacomodando por el paso de un sistema bipolar a uno unipolar, determinado por el triunfo del capitalismo y la democracia sobre el comunismo, era propicio para que actuara con menos restricciones, lo que hizo que China fuera vista como un gigante. Algunos autores afirmaron que podría convertirse en la competencia directa de Estados Unidos y que podría poner en peligro su hegemonía. Es por eso que la expansión de la influencia China en el mundo, en lo comercial y lo energético, y en menor medida en lo militar, sea presentada como una estrategia muy incómoda para Estados Unidos y sus aliados tradicionales. Esto supone que podría desplazar a la gran potencia, minando sus esfuerzos para promover su agenda de libre comercio, democracia y derechos humanos y, por tanto, generando un sistema inestable o inseguro ante una nueva distribución del poder (Ellis, 2013, p. 140; 2009).

Esta tesis es válida, pero no se debería exagerar el nivel de amenaza o incertidumbre que se presenta en el corto plazo, porque Estados Unidos, en lugar de rivalizar con China, está intentando sacar provecho de esta situación, teniendo en cuenta que debido a su crecimiento económico y militar tiene mayores presiones en cuanto a medio

ambiente, crecimiento de la población, freno a la emigración, diferencias en el nivel de vida entre las distintas regiones del país y la administración eficiente de las empresas del Estado. Estas demandas de política interna no son fáciles de sortear, impidiendo que el nivel de alcance chino tenga un carácter mundial.

Además, porque en la misma década varias organizaciones como Human Rights Watch, Amnistía Internacional e incluso el Departamento de Estado de Estados Unidos la cuestionaron por la violación sistemática de los derechos humanos, especialmente por la falta de libertad de expresión, movimiento y religión de la población. A estas acusaciones los chinos respondieron que reconocían que había algunas fallas en el sistema pero que estaban mejorando. Este tipo de reconocimiento también pone sobre la mesa la debilidad china.

En los años siguientes, la situación no cambió y aún se les acusa de violar frecuente y sistemáticamente los derechos humanos de su población. Según el World Report 2013 de Human Rights Watch, en China no se garantizan los derechos y las libertades civiles. Agregan que cualquier manifestación por inconformidad en contra del régimen es rebatida con encarcelamiento y tortura. El autoritarismo político, que tiene que ver con el control político en manos del Partido Comunista Chino, prohíbe la libertad de opinión, acompañado de una constante persecución y restricción política. Uno de los casos documentados es el del abogado defensor de los derechos humanos Pu Zhiqiang, que fue detenido el 5 de mayo de 2014 y acusado por subversión después de haber asistido a una conmemoración privada

de las protestas de Tiananmen, junto a otros casos documentados.

A pesar de las acusaciones de violaciones de derechos humanos y el aumento de la presión socioeconómica, internacionalmente ha ganado reconocimiento universal y se ha constituido como potencia regional y mundial. Esa nueva China busca la compatibilidad entre nacionalismo y modernización, que se convierte en la base de su política exterior, con repercusiones mundiales y regionales (Quansheng, 2001, p. 66). En consecuencia, regionalmente se hará más fuerte, intentando una política de mayor integración económica a través de mecanismos de cooperación. Sin embargo, ese liderazgo se logrará en caso de que Rusia y Estados Unidos asuman perfiles más bajos. Pero si se toma en consideración el comportamiento de Obama de los últimos tiempos, con un marcado acento realista, se complican más las cosas para las aspiraciones de China. En esa medida, no se puede garantizar que su desarrollo siga enmarcado en un ambiente pacífico como ha sido hasta ahora, y que ha caracterizado la sucesión de los dirigentes chinos, porque los nuevos líderes se enfrentan al reto de responder a las necesidades de la nueva China.

El ambiente pacífico en el que se ha desarrollado China puede verse turbado, entre varias causas, debido a la complejidad que rodea sus relaciones con algunos de sus vecinos. Por ejemplo, con India, Japón, Vietnam y Filipinas tiene problemas por reivindicaciones territoriales. A su vez, India, Pakistán y Bangladesh mantienen una alta conflictividad, que afecta el liderazgo que China quiere

mantener en la región, a pesar de la actitud amable y la buena voluntad política que ha demostrado recientemente Li Keqiang¹. Las relaciones China-Vietnam también tienen un alto nivel de complejidad debido a la asociación geoestratégica de este último con India para la exploración petrolera.

En fin, este panorama confirma lo que han dicho autores como García (2001) y Velosa (2010) acerca de que en Asia no se ha terminado la Guerra Fría. Por esa razón, China le da más importancia a la seguridad que a la oportunidad económica (Quansheng, 2001, p. 66), no solo por los conflictos mencionados, sino por la capacidad militar que han desarrollado sus vecinos indios, pakistaníes y la propia Federación Rusa, que tienen armamento nuclear y pueden desequilibrar la región. A pesar de este panorama enrarecido, China unida a Japón, a pesar de sus rivalidades, pueden ayudar a estabilizar la zona, no solo con acuerdos de entendimiento y amistad, sino con la recuperación económica de la región con mayor grado de autonomía respecto a los poderes occidentales, lo que bajaría considerablemente la tensión.

En este sentido, Estados Unidos juega un papel importante en estas relaciones porque tiene interés en mantener el balance clásico de poder en Asia-Pacífico (Quansheng, 2001, p. 41). Pero las cosas no se le tornan tan simples porque algunos sectores de Esta-

dos Unidos proponen que se trate a China como a la Unión Soviética en la época de la Guerra Fría, tanto por sostener un régimen comunista como por la violación sistemática de los derechos humanos. Sin embargo, la Casa Blanca comprende que “sería mejor la cooperación por el papel que juega China en lo global” (García, 2001, p. 90).

Otro aspecto importante para tener en cuenta es el crecimiento económico acelerado que ha tenido China, el cual ha sido impulsado por las variables del capitalismo y monopolio estatales. Es por eso que se puede decir que el liderazgo chino promueve, desde el discurso y de la práctica, un ambiente internacional pacífico en el que se consolida su crecimiento económico y además puede garantizarse el acceso a los recursos naturales y energéticos. Al mismo tiempo, intenta buscar un comercio organizado, con una nueva agenda en la Organización Mundial del Comercio (OMC)², con políticas discriminatorias industriales –y el desconocimiento de las patentes– contrarias de las existentes y propagadas por Europa, Japón y Estados Unidos. En ese mismo sentido, también aspira desempeñar un gran rol en otras organizaciones internacionales tratando de instaurar nuevas reglas de juego (Economy, 2010).

A pesar de que desde 2009 Estados Unidos y China mantienen regularmente un diálogo económico y estratégico, y del len-

¹ Li Keqiang es, desde marzo de 2013, el primer ministro y secretario del Partido en el Consejo de Estado de la República Popular China.

² En el 2001, después de trece años de negociación, con el objetivo claro de ser reconocida como país desarrollado y pisar fuerte en la arena política mundial, China se convierte en miembro de la OMC.

guaje moderado usado por Estados Unidos en la pasada Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC-2014), cuando solicitó a los chinos que permitieran la libre competencia, la tensión continúa y se agrava más por las acusaciones mutuas de espionaje, situaciones que si bien no favorecen a ninguno de los contrincantes, Estados Unidos promulga y justifica con su discurso de un mundo seguro.

EL PODER INTELIGENTE CHINO

La ampliación de las relaciones económicas y políticas-militares de China en el mundo, en los últimos años, ha estado destinada a incrementar su cuota de poder, con el fin de lograr un equilibrio y más adelante desplazar la hegemonía estadounidense. Sin embargo, el rasgo característico que ha identificado el comportamiento chino ha estado marcado por el uso del poder suave, tendiente a conseguir la buena voluntad, la comprensión y la aceptación de su influencia política, a fin de crear las herramientas suficientes para proteger sus intereses en su territorio. Los intereses inmediatos que quiere asegurar son el acceso a materias primas, seguridad alimentaria, protección y seguridad de los mercados para los productos chinos. Igualmente, el acceso a los flujos de información y tecnología, lograr y mantener su presencia en instituciones internacionales clave, buscar posicionarse estratégicamente de forma tal que no provoque a Estados Unidos y sus aliados occidentales; de esa forma, China busca evitar que surja una coalición internacional que se oponga a

su ascenso mundial. Estos objetivos implican la promoción y la protección de una política tendiente a su reaparición como una importante potencia mundial.

En este punto es importante tener en cuenta que en la década pasada, el entonces presidente Hu Jintao se refirió al rol de los militares como una “nueva misión en el nuevo siglo”, a fin de fomentar “un entorno de seguridad propicio para el desarrollo pacífico de China”. Por tal razón es que los medios políticos y académicos chinos están hablando de una nueva “frontera de interés”, es decir, que el Ejército de Liberación Popular chino no solo tiene la obligación de defender los intereses chinos en el territorio físico, sino de protegerlos fuera de su país (Ellis, 2013). Esto significa la declaración de una pretensión de alcance mundial, dejando atrás el aislacionismo que ha caracterizado a la China Comunista y retando así los intereses de Estado Unidos gradualmente.

Sin embargo, existen circunstancias que se interponen a un verdadero activismo internacional chino, relacionadas con las amenazas, los conflictos internos y los problemas estructurales que pueden frenar la carrera de China hacia la hegemonía. Dentro del primer grupo se encuentra un problema que no se ha podido resolver en más de 60 años: su dominio en el territorio del Tíbet, y, en esa misma dirección, el conflicto en Xinjiang. En el grupo dos del abanico de amenazas existen varios factores de riesgo como la superpoblación de china, que cuenta aproximadamente con 1300 millones de habitantes (Banco Mundial, 2015), lo cual la convierte en una potencia demográfica pero

al mismo tiempo compromete la propia seguridad alimentaria del país y el futuro laboral de millones de personas.

Si bien China ha crecido en los últimos cinco años a una tasa promedio del 8 % anual (9,2 % en 2011; 7,8 % en 2012; 7,7 % en 2014 y 6,9 % en 2015), este crecimiento no es suficiente para satisfacer las necesidades de la enorme tasa de población. Esta es la razón por la que el Gobierno chino aprobó años atrás la política de “hijo único” con el deseo de poder poner coto al crecimiento desenfrenado de la población (Pérez, 2012; World Bank, 2015).

Otra amenaza que no solo es de carácter interno, sino externo, es el deterioro medioambiental causado por el desarrollo industrial y el crecimiento exponencial que ha tenido, que produce altos índices de contaminación y estos a su vez producen todo tipo de enfermedades, con consecuencias nefastas para las poblaciones más vulnerables.

En ese mismo orden de ideas, y no menos importante, la corrupción por parte de miembros del Gobierno y empresarios le resta confianza a la población en sus gobernantes y, por último, debido a la corrupción y a una pésima distribución de los recursos se encuentra la inequidad. El problema de inequidad, a su vez, engendra otro: el resentimiento en la población debido a que existe una brecha muy grande entre los que tienen y los que no. Las zonas costeras tienen mejores niveles de vida, crecimiento en los servicios y mayor industrialización, mientras que otras zonas como los desiertos están lejos de mejorar el nivel de vida. Esas desigualdades provocan y terminan en revueltas como las de 2008 y 2009 en Tibet y Xinjiang.

Estas semillas de subversión han germinado, complicando la gobernanza, y han mermado el control que históricamente ha mantenido el partido de Gobierno. A pesar de ello, el Gobierno ha reaccionado rápidamente y ha protegido el *statu quo* interno, sin mucha oposición, debido a que la nación ha estado sometida durante mucho tiempo a reglamentaciones que limitan todo tipo de libertades y derechos como la natalidad, el establecimiento del lugar donde deben vivir, donde deben estudiar, etc. Como se observa, estos son problemas de carácter estructural, por tanto, difíciles de superar (Cornejo, 2014, p. 3).

ECONOMÍA Y POLÍTICA

El desarrollo económico que ha experimentado China en los últimos quince años se ha debido a la implementación de una nueva estrategia diseñada para promover de forma sistemática las exportaciones, el acceso a los recursos primarios y el desarrollo de sus empresas. El rápido crecimiento de sus exportaciones los ha llevado a convertirse en el primer exportador del mundo, con reservas de moneda de más o menos de 3 billones de dólares; esto le ha permitido convertirse en el mayor comprador de bonos del tesoro de Estados Unidos, y ser el país con mayor inversión extranjera directa colocada en el mundo, unos 128.500 millones de dólares en el 2014, frente a los 92.000 millones que recibió Estados Unidos (UNCTAD, 2015; OECD, 2014).

En ese sentido, China ha venido oscilando entre el primer y segundo lugar como potencia económica mundial, con un PIB de más

de 8 billones dólares. Por ejemplo, de acuerdo con la paridad del poder adquisitivo, China ocupó en 2015 el primer lugar con un valor de 19.510 billones de dólares (*Factbook* de la CIA), mientras que según informes oficiales chinos, en términos corrientes, es de 10.865 billones de dólares, ocupando el segundo lugar después de la de Estados Unidos (CIA, 2016; Banco Mundial, 2015). En todo caso, se debe advertir que esto no se refleja en el uso de su moneda fuera de sus fronteras ni en la distribución real de los ingresos entre la población. También ocupan el segundo puesto en consumo de petróleo a nivel mundial y, además, se han convertido en la tercera potencia exportadora del planeta en bienes y servicios.

Igualmente, es el primer país manufacturero del mundo³, gracias a que las empresas extranjeras han abierto sus fábricas en su suelo por los bajos costes de mano de obra y porque la legislación permitía gestionar y funcionar sin mayores requerimientos, lo que hacía que la operación fuera más fácil y rentable. No obstante, en los últimos años las buenas condiciones para las empresas y proporcionalmente injustas para la población trabajadora han cambiado; en consecuencia, los márgenes de ganancia de otras épocas han disminuido, al punto que muchas empresas han decidido buscar otros destinos, como Malasia y México, lo que ha llevado a que se dé una ralentización económica en China.

A pesar de este retroceso luchan por participar activamente en el orden internacional mediante acuerdos internacionales o reforzando los ya existentes. Por un lado, en el BRIC (Brasil, Rusia, India y China) se han mostrado desafiantes en sus cumbres anuales frente al dólar como moneda de reserva mundial y, por ende, reclaman un mayor rol en las instituciones financieras internacionales, aunque esto casi siempre ha quedado en papel mojado (Lacqueur, 2010; Stewart, 2010; Economy, 2010).

La crisis de la economía mundial los golpeó duramente en el quinquenio pasado, pero pudieron mantener una baja inflación y un crecimiento económico constante. Este segundo puesto le permite un activismo en política internacional a través de la cooperación internacional, llenando vacíos dejados por los poderes occidentales en África y en América Latina, lo que le ha permitido extender su influencia y ser aceptado y admirado, sobre todo en países abiertamente antiamericanistas. China también se ha convertido en el principal prestamista de muchos países latinoamericanos, y a través de los bancos han financiado a un grupo de países de la región que han dejado de recurrir al Banco Mundial, al Banco Interamericano de Desarrollo o, en general, a los bancos norteamericanos y europeos.

Es por eso que el expansionismo económico logrado por el Gobierno chino ha retado, aunque sin éxito, las reglas de juego

³ Las empresas manufactureras realizan actividades de transformación. Es decir, reciben materias primas que incorporan o complementan por medio de procesos y les agregan valor.

planetarias creadas, promovidas y lideradas por Occidente, sobre todo en lo que concierne a la concepción de la soberanía como algo circunstancial, creencia que se ha visto reforzada desde la década de los noventa por las múltiples intervenciones internacionales justificadas desde el liberalismo, en concreto en nombre de la defensa de los derechos humanos y la ayuda humanitaria.

En ese sentido, las acciones emprendidas por China se han destinado a oponerse al intervencionismo en Sudán, Somalia, Haití o Bosnia (Lyons y Mastanduno, 1995; Stewart, 2010); también a la guerra global contra el terrorismo a la manera como la emprende Estados Unidos contra dictadores sanguinarios, o se opone a que se viole la soberanía de los Estados sospechosos de producir o comercializar armas de destrucción masiva. Además, junto con otras potencias emergentes, como Brasil, India, Sudáfrica y ahora Turquía, han votado en contra de las medidas del Consejo de Seguridad de la ONU referentes a las violaciones de los derechos humanos en Birmania, Sri Lanka, Sudán o Zimbabwe (Stewart, 2010).

Es por eso que ya no confiere a Estados Unidos la potestad para decidir los límites de una soberanía responsable; reforzando el acercamiento entre los regímenes autoritarios de la región, la Organización para la Cooperación de Shanghái, liderada por Rusia y China, ha endurecido su posición hacia Estados Unidos, mediante la contención de su presencia en Asia Central (Brown y Ainley, 2009).

Sin embargo, es muy diciente que el resultado del asombroso crecimiento de su economía haya impulsado, aunque prudentemente, al Gobierno chino a revivir su po-

lítica de dominio estratégico de las islas y los mares circundantes, no solo con el propósito de consolidar la clásica “política del poder” marítimo y mundial, sino también para crear una zona de paso segura para todos sus buques mercantes (Economy, 2010). Prudentemente, porque no es probable que ni en el corto ni en el mediano plazo esta “expansión estratégica” de China logre los resultados deseados, pues esta política tropezará con la resistencia de Estados Unidos, Japón, Corea del Sur, Vietnam, Indonesia, entre otros países que circundan el Mar de China y perciben el peligro para su seguridad nacional por la eventual expansión china.

Prudentemente, además, porque China es consciente de que no puede amenazar seriamente la supremacía militar de Estados Unidos y ni siquiera la de vecinos como Japón. En realidad, la política internacional china ha sido pragmática frente al uso del poder que le ha dado Estados Unidos al manejo de los asuntos globales: debido a su interdependencia económica y a la necesidad de preservar el mercado estadounidense, China ha preferido mantener una actitud “neutral” en el frente occidental liderado por Estados Unidos en la reorganización político-militar del mundo y especialmente en la lucha contra el terrorismo (Domenach, 2009; Cypel, 2009, p. 35).

Más aún, junto a Moscú, preparan para presentar a la ONU un proyecto de resolución denominada Medidas de Transparencia y Confianza en las Actividades Espaciales, que contempla prohibir el despliegue de armas en el espacio exterior. Esto demuestra la intención de no ir a una confrontación militar directa, aunque la tensión aumenta considerablemente

si se tiene en cuenta la alianza militar que Estados Unidos tienen con Japón, un rival histórico de China. En el siglo *xxi* se muestra más dispuesta a desafiar moderadamente el orden mundial establecido y liderado por Estados Unidos; una muestra de ello es que no apoyó la invasión a Irak en 2003 y continúa con éxito con su régimen autocrático (Stewart, 2010, *Economy*, 2010).

Por su parte, Estados Unidos prefiere concertar mecanismos de “acercamiento” con China –y no emprender una política de “provocación”–, porque esa actitud es más conveniente para conseguir sus objetivos nacionales –un impulso egoísta donde los Estados piensan primero en sus ganancias–. Por otro lado, es consciente de que China no tiene ni la capacidad ni la intención para rivalizar militarmente con la potencia hegemónica, y se acomodan a las condiciones del sistema mientras logran el equilibrio; y en el de la potencia hegemónica justamente por su declive (Estados Unidos se encuentra en una fase de declive relativo), y por tanto, a la incapacidad para hacer frente a ese tipo de situaciones unilateralmente (Waltz, 2000; Mearsheimer, 1995; Grieco; 1988; Layne, 2012).

Vale la pena detenerse a analizar el vínculo entre la reacción de Estados Unidos y la presencia de China en regiones como América Latina, ya que la expansión de este país impacta significativamente en la política y la economía estadounidense en su zona de influencia directa y sobre sus socios de la región. Lo que llama la atención, sin embargo, es que las relaciones chino-norteamericanas en torno a las zonas de influencia directa de Estados Unidos revelan que ambos países sacan

ventaja del rol que cada uno desempeña. En otras palabras, Estados Unidos no tiene muchos motivos o fundamentos para oponerse radicalmente a la expansión de la influencia china en el corto plazo; más aún, tanto China como Estados Unidos tienen razones de sobra para esperar que ciertas zonas, especialmente América Latina, sean más prósperas, para que les pueda asegurar un mercado más amplio.

No obstante, la expansión de China puede ser explicada desde la geoestrategia, esto debido a la necesidad de ese país de contener la estrategia intervencionista de Estados Unidos en una región que China considera como su propia esfera de influencia, esto es, Asia-Pacífico, lo que a su vez es consecuencia de la estrategia de política exterior del presidente Obama de “reequilibrarse” hacia Asia. China ve ese movimiento como una amenaza a su seguridad.

En ese caso, si China percibe que Estados Unidos es o tiene una presencia mayor en su propio patio trasero de Asia Oriental, aumentaría o utilizaría los recursos con los que ya cuenta en regiones de influencia estadounidense para desafiar la hegemonía norteamericana; en ese sentido, es probable que en el largo plazo los Estados con los que China tiene una relación muy estrecha se conviertan en “clientes” de la potencia asiática, disminuyendo así la presencia y dependencia que estos tienen con Estados Unidos.

Esas relaciones no están basadas en una variable ideológica, sino en una política pragmática cuyo fundamento de política exterior se circunscribe a la estrategia china de emprender relaciones “de pueblo a pueblo”; este comportamiento está basado en su doctrina

de política exterior de la no intervención y la promoción de la paz mundial. Por tal razón, China prefiere invertir o ampliar sus relaciones en aquellos países que tienen cierta estabilidad económica o que pueden ofrecer su respaldo diplomático para implementar su agenda internacional en el mundo. Por otro lado, hay países que encuentran una alternativa viable en la profundización de sus relaciones con China para desprenderse de Estados Unidos. La principal variable ideológica que tiene en cuenta China para emprender relaciones con otros países es que estos no reconozcan a Taiwán.

En la actual configuración de la política internacional, estas relaciones se constituyen en un mecanismo estratégico para China y sus socios que buscan un cambio en la distribución de poder, con preferencia un sistema multipolar con un orden basado en la pluralidad y el equilibrio en la implantación de las reglas y los principios de relacionamiento entre los diversos Estados.

La sociedad estratégica que ha conseguido China, sobre todo con aquellos países que tienen una política antinorteamericana, no implica la implementación de alianzas militares o el apoyo directo en caso de una guerra. Por ahora, solo se puede pronosticar que esa alianza tendría efectos más diplomáticos, por ejemplo, en apoyo político en el marco de las organizaciones internacionales, posibles sanciones por parte de Estados Unidos o la ONU, y en general para respaldar o asegurar su neutralidad en caso de eventuales intervenciones internacionales sobre esos Estados.

Finalmente, en las actuales circunstancias, China utiliza el poder blando junto al

duro para intentar transformar la actual distribución de poder, con la aspiración, a largo plazo, de desafiar la hegemonía estadounidense a través de la movilización de elementos materiales e ideacionales.

CONCLUSIÓN

Actualmente China es la segunda potencia económica del mundo y será rápidamente, según los cálculos de expertos, la primera en volumen de producto interno bruto. Sin embargo, es contradictorio que exista un deficiente Estado de bienestar para la mayoría de sus ciudadanos, situación que explica el constante flujo migratorio extraterritorial.

Por tales razones, tiene el reto de garantizar el acceso a fuentes primarias, desarrollar actividades tendientes a la generación de capital, asegurar la capacidad alimentaria de sus ciudadanos en la medida en que se urbaniza y aumenta el consumo de más alimentos, construir y amparar mercados para sus productos mientras aumenta su capacidad productiva y de valor agregado. A nivel internacional, asegurar acceso a los flujos de tecnología e información global y mantener una presencia en instituciones claves para las transacciones económicas globales.

En todo caso, la política que ha implementado internacionalmente es más pragmática que desafiante, porque busca consolidar sus objetivos nacionales sin retar directamente la hegemonía estadounidense, asegurando, por ahora, el acceso a materias primas y un mercado para sus productos.

Finalmente, China requiere solucionar todos sus problemas internos para lograr

una nueva distribución de poder, al menos un sistema multipolar clásico, para evitar la consolidación de una coalición internacional que se oponga a su resurgimiento.

REFERENCIAS

- Anguiano, E. (1999). Medio siglo de vida de la República Popular China: nueva historia milenaria. Conferencia, septiembre de 1999.
- Banco Mundial (2015). *Datos*. Washington: Grupo del Banco Mundial.
- Brown, C. y Ainlay, K. (2009). *Understanding International Relations*. New York: Palgrave-Macmillan.
- CIA (2016). *China*. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>
- Cypel, S. (2009). Obama, del *hard power* al *soft power*. En Bertrand, B. y Dominique, V. (dirs.). *El Estado del Mundo. Anuario económico y geopolítico mundial, 2010* (pp. 34-38). Madrid: Akal.
- Cornejo, R. (2014). La relación de México con China: de la política del desconcierto al acercamiento diplomático. Ciudad de México: Colegio de México.
- Domenach, J. (2009). Una China más poderosa y mejor integrada. En Bertrand, B. y Sandrine, T. (dirs.). *El Estado del Mundo. Anuario económico y geopolítico mundial, 2010* (pp. 39-43). Madrid: Akal.
- Ellis, E. (2013). *The Strategic Dimension of Chinese Engagement with Latin America*. Washington: Center for Hemispheric Defense Studies.
- Elis, E. (2009). *China in Latin America: The Whats and Wherefores*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- García, P. (2001). El regreso del dragón, geopolítica de Asia y el Pacífico. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Grieco, J. (1988). Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. *International Organization*, 42 (3).
- Human Rights Watch (2014). *World Report 2013*. Recuperado de <https://www.hrw.org/world-report/2013>
- Lacqueur, W. (2010). Moscow's Modernization Dilemma: Is Russia Charting a New Foreign Policy? *Foreign Affairs*, 89 (6), 153-162.
- Jae-kyung Park (2013). *China-U.S. Relations in East Asia. Strategic rivalry and Korea's choice*. Washington: Center for Strategic and International Studies. Recuperado de http://csis.org/files/publication/130404_Park_ChinaUSRelations_Web.pdf
- Layne, C. (2012). *The (Almost) Triumph of Offshore Balancing. The National Interest*. Recuperado de <http://nationalinterest.org/commentary/almost-triumph-offshore-balancing-6405>
- Lyon, G. y Mastanduno, M. (1995). *International Intervention, State Sovereignty, and the Future of International*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Mearsheimer, J. (1995a). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19 (3).
- Mearsheimer, J. (1995b). Society. En Lyons, G y Mastanduno, M. (eds.). *Beyond Westphalia. State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- OECD (2014). *International investment struggles*. Recuperado de <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/FDI-in-Figures-Feb-2014>
- Stewart, P. (2010). Irresponsible Stakeholders? The Difficulty of Integrating Rising Powers. *Foreign Affairs*, 89 (6), 44-55.
- Pérez, J. G. (2012). El mapa de los conflictos en Asia. *Investigaciones Geográficas*, 39-53.

- Quansheng, Z. (2001). *Modernization, Nationalism, and Regionalism in China*. Washington: American University.
- Sun, Y. (2013). *March West: China's Response to the U.S.* Recuperado de <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/01/31-china-us-sun>
- UNCTAD (2015). *Country Fact Sheets 2015*. Recuperado de <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Country-Fact-Sheets.aspx>
- Velosa, E. (2010). ¿Asia Pacífico es más que economía?: la necesidad de una política exterior integral. En *Más allá de la seguridad democrática. Agenda hacia nuevos horizontes*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Waltz, K. (2000). Structural Realism after the Cold War. *International Security*, 25 (1).
- World Bank. (2015). *Data. GDP growth (annual %)*. Recuperado de <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>
- Wu Xinbo (2011). *China and the United States Core Interests. Common Interests, and Partnership. United States Institute of Peace*. Recuperado de <http://www.usip.org/sites/default/files/SR277.pdf>

Los países emergentes en el G-20 y la política seguida por Argentina

Roberto Miranda*

RESUMEN

En este artículo se analiza la presencia de los países emergentes en la gobernanza global a través de la participación desplegada por ellos en el G-20, con el fin de identificar la posición de Argentina en este ámbito multilateral, y determinar el uso que hizo de su poder como potencia media. Para cumplir con este objetivo consideramos las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno del G-20, desde la primera realizada en Washington, en 2008, hasta la novena llevada a cabo en Brisbane, en 2014. Observamos que más allá de las diferencias y disputa de intereses, países desarrollados y emergentes convergieron en sostener las viejas instituciones internacionales como el FMI. Argentina, de participación intensa en las cumbres pero sin una estrategia de influencia, quedó fuera de esta coincidencia y perdió poder en las reformas producidas en los medios multilaterales de crédito.

Palabras clave: gobernanza global, países emergentes, Argentina, poder.

The emergent countries in the G-20 and the politics continued by Argentina

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the presence of emerging countries in global governance through their participation in the G-20, in order to identify the position of Argentina in this multilateral sphere, and to determine the use it made of its influence as a middling power. To achieve this goal, we study the Heads of State and Government Summits of the G-20, from the first held in Washington in 2008, until the ninth carried out in Brisbane, in 2014. We note

* Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor de posgrado, Universidad Nacional de La Plata (Argentina) [robertoxmiranda@yahoo.com.ar].

Recibido: 29 de julio de 2016 / Modificado: 4 de octubre de 2016 / Aceptado: 11 de octubre de 2016

Para citar este artículo

Miranda, R. (2017). Los países emergentes en el G-20 y la política seguida por Argentina. OASIS, 25, 129-148.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n25.08>

that beyond the differences and disputes of interest, developed and emerging countries converged in sustaining the old international institutions such as the IMF. Argentina, which had intense participation in the summits but lacked a strategy of influence, was left out of this agreement and lost power in the reforms produced in the multilateral means of credit.

Key words: Global governance, emerging countries, Argentina, power.

INTRODUCCIÓN

Las instituciones internacionales de la Guerra Fría, como las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otras, formaron parte de un determinado orden mundial cuya lógica de poder estuvo centrada en las grandes potencias. Eran estructuras intergubernamentales y burocráticas que legitimaron la mencionada lógica. Diversos cambios sistémicos, como consecuencia de la globalización, fueron poniendo en discusión la eficacia de aquellas instituciones. Así surgieron nuevas instancias multilaterales con intenciones de ser menos formales y más abiertas a la participación de actores de menor poder. Sobre todo buscaron ser menos orgánicas y más diligentes en el proceso de toma de decisiones. Fue el momento de los

grupos y de las cumbres, a través de las cuales se privilegió el mecanismo de la cooperación para lograr consenso.

La dinámica impuesta por estos grupos y cumbres le fue brindando un sentido específico al concepto de gobernanza global¹. Reflejó la transformación política del mundo, es decir, otro modo de gobernabilidad en el cual el poder pasó a ser “compartido entre múltiples esferas de autoridad”, y cuya manifestación, en lugar de estar en manos de los Estados, ha procurado traducirse en normas y reglas disciplinantes de actores estatales y no estatales (Dingwerth y Pattberg, 2006, pp. 197-199). Muestra de ello ha sido la creación del G-20 (Grupo de los veinte financiero), que en un mismo espacio condensó las relaciones asimétricas de poder entre países desarrollados y países en desarrollo. Esta expresión política entre países avanzados y países emergentes, a partir de cierta legitimidad y promesa de eficacia, logró un gran protagonismo en la construcción de la gobernanza global del presente siglo².

La presencia de países emergentes en el G-20 tuvo mucho que ver con la citada construcción. La crisis financiera asiática empujó a los países desarrollados, en 1999, a entender que la estabilidad del sistema económico internacional estaba más allá de sus fronteras políticas. En realidad, tales países asimilaron

¹ El concepto de gobernanza global nos remite a todo aquello vinculado al buen gobierno de las relaciones internacionales mediante el multilateralismo, que procura legitimidad, eficacia y resultados (Barbé, 2010), lo cual –justamente– buscaron los nuevos grupos y cumbres realizadas en los últimos tiempos (Nolte, 2016, p. 5).

² A pesar de las intenciones del G-20 como instrumento de gobernanza global, no se lo debe confundir “con un nuevo Gobierno económico mundial”, sino como un “catalizador de las decisiones” que luego se van plasmando en otras instituciones internacionales (Steinberg, 2014).

que había una nueva distribución del poder mundial y que las viejas instituciones internacionales, como el FMI, estaban en problemas para cumplir la función de árbitros de crisis. La complicación sistémica e institucional sobrepasó al G-8 (países desarrollados), y este grupo le abrió la puerta de la política mundial al G-15 (países en desarrollo), que entre sus miembros contaba con países emergentes como Argentina, Brasil, India, Indonesia y México. A estos se agregaron otros como China, Corea del Sur, Sudáfrica y Turquía. La participación de países emergentes en el G-20 fue significativa, pero no homogénea.

Los países emergentes supieron formar alianzas y coaliciones entre sí bajo objetivos comunes, sostener su pertenencia al G-20 frente a la resistencia de algunos países céntricos y convertirse en un factor de cambio para la estabilidad del sistema económico internacional. Sin embargo, no dejaron de priorizar sus intereses nacionales, a veces disintiendo entre sí, otras concordando con países desarrollados. Cada uno atendió su juego de poder. Las estrategias políticas y diplomáticas de cada uno ocuparon un lugar relevante en este medio

multilateral, no solo para obtener el respaldo a mociones y propuestas de documentos y declaraciones del grupo, también para lograr que sus intereses se vieran recompensados en distintas instituciones internacionales y en las relaciones bilaterales con diversos actores. La singularidad de la posición ostentada por cada país emergente no fue un detalle menor. La mayor parte de estos países cobró importancia porque eran potencias medias o regionales, lo cual implicaba el uso de poder dentro de un esquema multilateral muy exigente y decisivo³.

Argentina fue uno de esos países emergentes que formó parte del G-20, y como todos estos países, estuvo llamada a ejercer influencia para promover las iniciativas y propuestas que enunciaba retóricamente. Para observar esta situación, nos propusimos como objetivo analizar la presencia de los países emergentes en la gobernanza global a través de la participación desplegada por ellos en el G-20, con el fin de identificar la posición de Argentina en este ámbito multilateral, y determinar el uso que hizo de su poder como potencia media⁴.

³ Eduard Jordaan (2003) define a un país como potencia media por su poder, influencia y capacidades, y distingue entre las que son tradicionales y las que son emergentes. Sobre estas últimas destaca que son semiperiféricas, materialmente desiguales, de democracia reciente, y en particular, que influyen regionalmente. En esta línea, Alberto Rocha y Daniel Morales (2010) destacan que los países emergentes, como potencias regionales, apelan al multilateralismo y objetivan un orden multipolar, convirtiéndose en “mediadoras” entre las grandes potencias y los países periféricos. Por ello, para Matthew Stephen (2012) y Hongying Wang y Erik French (2013), las potencias medias devenidas en países emergentes, son potencias regionales cuyos poderes influyen en la gobernanza global.

⁴ En un principio, la literatura académica consideró a Argentina como una potencia media. Contemporáneamente, por efecto de clasificaciones más sofisticadas, se entiende que es una potencia media emergente (Jordaan, 2003), una potencia regional secundaria (Huntington, 1999; Flemes y Wehner, 2013), o bien una potencia regional (Rocha y Morales, 2010; Morales, Rocha y Durán, 2016). Para el presente trabajo utilizamos de manera indistinta

Los muy pocos estudios y análisis realizados sobre la participación de Argentina en el G-20 coinciden en que el país tuvo objetivos políticos loables en torno a lo que este grupo debía plasmar en la reorientación del sistema económico internacional. Para algunos autores, los objetivos de Argentina no prosperaron en el seno del G-20, como sí prevalecieron los de otros países emergentes, porque a su Gobierno le faltó reforzar el posicionamiento en el grupo, por ejemplo, asociándose con países de Europa (Petrella, 2011). O bien, esos objetivos quedaron en el plano discursivo porque el Gobierno argentino desistió de realizar lo que indicaba la lógica, que era coordinar en el G-20 sus posturas y acciones con Brasil y México, lo cual le hubiese brindado más fuerza política de la que dispuso aisladamente (Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, 2010). Para otros autores, en cambio, Argentina tuvo el mérito de ser “árbitro y equilibrista” en su participación en el G-20 al no integrar ninguno de los bloques que se constituyeron en este grupo, lo cual le dio al país un rol independiente en el juego multilateral (Abeles y Kiper, 2010). Sin embargo, nada se dice sobre el uso de esa

independencia para traducir los objetivos expuestos en decisiones colectivas.

Precisamente Argentina, a pesar de haber tenido una participación intensa en el G-20, acusó el problema de no materializar lo que sostenía hasta el punto de quedar fuera de los acuerdos que hubo entre países desarrollados y emergentes sobre el destino de las instituciones financieras internacionales (IFI). Al respecto, con base en el recorrido realizado por los países emergentes en el G-20, hipotetizamos que el Gobierno argentino perdió poder en el sistema financiero internacional, al no acompañar su posición con una estrategia de influencia política en los momentos en que se tomaron decisiones clave vinculadas a la reforma de las IFI⁵. Para confirmar esta hipótesis consideramos nueve cumbres de jefes de Estado y de Gobierno del G-20, entre la primera realizada en Washington en 2008, y la novena llevada a cabo en Brisbane en 2014.

¿CAMBIO EN LA GOBERNANZA GLOBAL?

Una perspectiva nos dice que el protagonismo del G-20, después del colapso de 2008, no modificó el curso de la gobernanza global. Según

los conceptos de país emergente o potencia media cuyas definiciones están relacionadas con los criterios expuestos por los autores arriba citados.

⁵ La influencia es un indicador de la variable poder, y por estrategia de influencia entendemos la capacidad de un actor estatal para orientar recursos políticos y diplomáticos hacia la concreción de sus iniciativas o propuestas, en este caso en un ámbito multilateral como ha sido el G-20. Sobre el sentido de “capacidad” seguimos a David Singer (1963), y con respecto a “recursos políticos y diplomáticos”, además de apoyarnos en las definiciones de David Baldwin (2002), consideramos que las alianzas, los acuerdos, las transacciones, entre otros medios, forman parte de esos recursos. Recursos a los que se apela teniendo en cuenta capacidades del poder duro, como también requisitos del poder blando, principalmente la atracción y persuasión de que dispone un actor para modificar la posición de otros.

Michael Cox (2012), no hubo un cambio de poder de carácter estructural en la dirección mundial. Es decir, Estados Unidos y sus principales aliados occidentales no han declinado, como se suponía, aún aceptando que otros países lograron un ascenso importante en la economía mundial, pero no más que eso. O bien nos dice que los países emergentes no fueron el factor de cambio que se suponía porque “los acuerdos del G-20 revivieron las instituciones de Bretton Woods, en especial el FMI” (Navarrete, 2012, p.16). Por otro lado, se asegura que hubo continuidad del “dominio desproporcionado de las economías avanzadas” en el mayor organismo financiero internacional (Mohan y Kapur, 2015).

Otra perspectiva, en cambio, considera que la gobernanza global sufrió alteraciones. Para Andrew Hurrell (2013, p. 217), “la creación del G-20 representó un cambio importante en la naturaleza y composición de la mesa superior”, e implicó que los países en desarrollo impulsaran negociaciones directas entre el Norte y el Sur sobre asuntos mundiales. Una de las hipótesis de mayor difusión sostiene que la participación de países emergentes en el G-20, ha sido bastante determinante del cambio en la gobernanza global (Gurtner, 2010; Nieto, 2012), y que el activismo diplomático de estos países aminoró la crisis de legitimidad que padecían los medios multilaterales (Barbé, 2010; Costa Fernández, 2013).

Por otra parte, el nivel de incidencia de los países emergentes en la modificación de la gobernanza global a través del G-20 tiene dos lecturas posibles. Una que entiende que la incorporación de países emergentes a la conducción económica y política del mundo

lo que hizo fue cubrir de dificultades la toma de decisiones sobre la suerte del planeta. Tal lectura no puede disimular la nostalgia de cuando el G-7 tenía el monopolio absoluto de la agenda mundial, de acuerdo con la conveniencia de sus intereses. La otra lectura, por cierto distinta, evalúa positivamente el arribo de países emergentes a la instancia del G-20, porque interpreta que estos países –junto a las principales potencias– le han brindado otro formato a la agenda del orden internacional. Es interesante considerar ambas lecturas por los argumentos de cada una y los contrastes que han tenido con la realidad, por ello las tratamos a continuación.

DESCONFIANZA Y RECHAZO

La primera de las lecturas representa la incomodidad de las economías más desarrolladas frente a la presencia de países emergentes en el juego del poder internacional. Predomina la idea de que la participación de países en desarrollo en el G-20 ha entorpecido la concreción de acuerdos significativos como lo hiciera frecuentemente el G-7, desde 1973. Precisamente, Layna Mosley y David Singer (2009) destacan la trascendencia que tuvo el G-7 a través de los países desarrollados para “ordenar” la economía mundial sin que esta corriera riesgo alguno. Sobre todo subrayan la importancia de la unidad decisional que tuvo el G-7 para determinar y promover patrones de gobernanza global.

Sin embargo, contrariamente a lo que argumentan Mosley y Singer, hubo cumbres del G-20 en las cuales se planteó una división considerable entre las potencias más relevantes

del G-7. Vale mencionar las de Washington en 2008, Toronto en 2010 y Los Cabos en 2012. En la primera fue notable la diferencia de política económica para superar la crisis financiera disparada por el banco Lehman Brothers, entre Estados Unidos y Gran Bretaña por un lado, y Alemania y Francia por el otro. El Gobierno norteamericano lideró la propuesta de estimular las economías, mientras que la administración alemana encabezó la iniciativa de reforzar la regulación y supervisión de los mercados de capitales. La diferencia entre ambos gobiernos se transformó en una tensión permanente, dentro y fuera del G-20.

En Toronto fue patente la oposición. La canciller de Alemania, Angela Merkel, sostuvo la necesidad de aplicar planes de ajuste por las crisis en Portugal, España y Grecia, y logró imponer la moción de recortar el déficit público para Europa y todos los países industrializados, sobre la posición del presidente estadounidense, Barack Obama, que postulaba la hora de consolidar la recuperación económica. Esta cuarta cumbre del G-20, no solo implicó un quiebre de los consensos obtenidos en las reuniones anteriores sobre cuestiones generales, también evidenció que los intereses de los países desarrollados que a menudo habían facilitado acuerdos en el G-7, ya no eran los mismos.

La coordinación política que supo tener el G-7 prácticamente desapareció en la trayectoria del G-20. La imposibilidad de acordar medidas entre países desarrollados fue muy notoria cuando, justamente en Toronto, estos países decidieron que cada uno resolviera su economía de manera independiente. Las discusiones sobre un impuesto a la banca,

como sobre la reactivación de la demanda, que en ambos casos no fueron saldadas con decisiones comunes, empujaron a los gobiernos de Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia y Gran Bretaña a desprenderse de todo compromiso colectivo. En 2012, en la séptima cumbre del G-20, por la crisis europea nuevamente se reeditó la división entre las potencias desarrolladas.

Después del encuentro en la ciudad canadiense hubo dos situaciones determinantes. Por un lado, Estados Unidos y otros países no europeos lograron estabilidad en sus economías. Por otro lado, en la cumbre de Pittsburg en 2009, los países emergentes ratificaron el aumento de su poder de voto en el FMI y en el Banco Mundial. Ambas situaciones redujeron el foco de atención del G-20 en temas como el debatir principios de reforma del sistema financiero, resolver aspectos de cambio estructural de las instituciones económicas internacionales, o definir mecanismos de integridad y regulación de los mercados. Estos temas, como otros que luego no fueron considerados, habían sido pactados por los miembros del foro y volcados en el documento final de la primera cumbre destinados a mejorar el sistema de Bretton Woods, nacido y sostenido en una realidad muy distinta.

De manera que la falta de acuerdos significativos en el G-20 no es atribuible únicamente a la participación de países en desarrollo, como sostienen Mosley y Singer. Dentro de esta lectura se cree que la ausencia de consenso estuvo relacionada con el debilitamiento del G-7 provocado por la formación del G-20, el cual, según Matthew Morgan (2012), le hizo perder el control de la toma de decisiones a los

países desarrollados, luego de haber “gobernado exitosamente la economía del mundo”. Pero esta lectura no tiene en cuenta que los países emergentes de mayor ascenso internacional supieron aprovechar la coyuntura para acomodarse en la estructura de poder mundial como ocurrió en Pittsburgh, lo cual significó otra sintonía de gobernanza global.

Tanto la quinta cumbre del G-20 como la sexta, fueron testigos de esta nueva sintonía política. En la quinta reunión realizada en Seúl a fines de 2010, fue muy fuerte la tensión entre Estados Unidos y China bautizada como “guerra de divisas”. Lo subyacente fue el choque de intereses entre ambos actores, Obama privilegiando su política doméstica de consolidación económica, y el presidente asiático Hu Jintao, defendiendo el yuan acusado de infravalorado. Este choque de intereses se repitió al año siguiente en la cumbre de Cannes ante la crisis económica de Italia y Grecia. En este caso, Estados Unidos no quería aportar al Fondo Europeo mientras China pretendía hacerlo, junto con Rusia, porque ambos necesitaban que el Viejo Continente continuara demandando sus productos.

La falta de acuerdos significativos en el G-20 tuvo que ver con una nueva realidad del poder internacional cuyo análisis no puede simplificarse a través de la dicotomía entre países desarrollados y emergentes. Por supuesto que hubo pugna de objetivos y posiciones entre el G-8 y la tríada China, India, Brasil; pero también es cierto que cada país con poder –siguiendo sus objetivos y posiciones– buscó imponer agenda y formar coaliciones eventuales, según el área temática que se discutía (Gnath y Schmucker, 2011).

O bien, como analiza Stefan Schirm (2013), los desacuerdos entre el G-7 y el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) han sido epidérmicos porque las verdaderas divergencias diplomáticas del G-20 pasaron por la disparidad entre las ideas y los intereses económicos dominantes en cada país.

Un ejemplo de coaliciones eventuales han sido las que integraron países en desarrollo extra BRICS, como Corea del Sur, Turquía y México, los cuales se alinearon detrás de las economías desarrolladas o emergentes, según la conveniencia de sus intereses y en función de la mayor proyección que lograron en los asuntos regionales y globales (Hau, Scott y Hulme, 2012). Precisamente los países desarrollados buscaron a estos no BRICS para fortalecer sus posiciones en los disensos que tenían entre sí. Un caso para citar fue la cumbre de Los Cabos, en la que países no BRICS formaron coalición con Estados Unidos bajo el planteo de un equilibrio económico apoyado tanto en el ajuste como en el crecimiento.

La nostalgia por el G-7 y la incomodidad de las economías más desarrolladas ante la intensa participación internacional de países emergentes también se ponen de manifiesto cuando se evalúa el funcionamiento del G-20. Andrew Cooper (2010) entiende que el G-20, en lugar de convertirse en un “comité directivo”, “serio”, con funciones de decisión y gobierno mundial como se había insinuado en las primeras tres cumbres del foro, se tornó en un “improvisado comité de crisis” que desbordó las propuestas de cambio económico-financiero. Por ejemplo, en la octava cumbre, realizada en 2013 en San Petersburgo, Obama llevó el conflicto sirio a

la mesa del foro para que este cumpliera un rol similar al del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Es claro que no han sido los países emergentes quienes impidieron el consenso en el G-20. También está claro que no han sido ellos los que más utilizaron el foro para priorizar cuestiones como las promovidas por los países desarrollados. La idea de que las instituciones internacionales no resuelven problemas porque se han convertido en ámbitos de rivalidad desde la llegada de los países emergentes a las esferas de decisión mundial, como afirma Jürgen Rüländ (2015), está lejos de lo sucedido en todas y cada una de las cumbres del G-20⁶. El “multilateralismo disminuido” que comenta Rüländ, no ha sido por acción de los países emergentes. En todo caso, de haber existido una crisis de multilateralismo, la responsabilidad fue de los mismos países desarrollados que siguieron creyendo en las instituciones internacionales con mentalidad de Guerra Fría.

INDICIOS DE CAMBIO

La otra lectura que trata a los países emergentes como factor de cambio asegura que la participación de estos países en el G-20 ha sido positiva para empujar la modificación de la gobernanza global. Una de las cualidades que se destaca es que el G-20 significó la evolución de las instituciones internacionales por la ma-

yor representatividad adquirida por las mismas a través, por ejemplo, de la incorporación de países en desarrollo a la toma de decisiones mundiales. Así se percibe al G-20 como un ámbito menos burocrático y más democrático, fundamentalmente de mayor legitimidad política (Slaughter, 2013). No obstante, vale tener en cuenta que tal foro forma parte del minilateralismo internacional erigido como alternativa de eficacia frente al multilateralismo (Cook y Shearer, 2009; Naím, 2009).

En el derrotero que ha tenido el G-20, en comparación con el G-8, no se puede dejar de considerar la gran fuerza política y económica de la tríada China, India, Brasil, la cual, por otra parte, también estableció una diferenciación internacional con respecto al resto de los países en desarrollo del nuevo foro. Así mismo China, en particular, se distinguió de la tríada de Rusia impulsando una conducta estratégica de visión global, sobre todo después de 2011 (Layne, 2012). Por cierto, el G-20 ha sido mucho más representativo que el G-8, pero también es cierto que reprodujo la escala de poder mundial del presente siglo. Por ello, para morigerar este nuevo proceso de estructuración de poder, se argumenta la necesidad de aumentar la representatividad (Orgaz, Molina y Carrasco, 2011), lo cual implicaría corregir la sobrerrepresentación de Europa y la subrepresentación de África.

Según la lectura en cuestión, la tríada contribuyó al cambio de la gobernanza global,

⁶ Si bien el G-20 no es una institución internacional con facultades normativas y con capacidad de imposición o de sanción, es innegable que reúne el poder político y económico del mundo, y todo aquello que declara como foro provoca efectos en diferentes actores y situaciones.

y Obama fue cómplice acompañando el fortalecimiento del G-20 al darse cuenta de que Estados Unidos no podía afrontar, solitariamente, la crisis financiera (Kim, 2011). Además de la tríada, las potencias medias colaboraron para que el citado cambio se llevara a cabo a pesar de las diferencias que había entre las potencias medias denominadas tradicionales y las no tradicionales. Hubo entonces intereses encontrados entre ellas, pero lo rescatable es que el G-20 facilitó el acceso de las potencias medias para que estas pudieran acordar temas de gobernanza global (Cooper, 2013). Subrayamos, esencialmente, la participación y preponderancia de las potencias medias no tradicionales, de origen periférico.

En las cumbres de Londres en 2009, Toronto en 2010 y Brisbane en 2014, fue notorio el activismo diplomático de los países emergentes para modificar posiciones clásicas de las economías desarrolladas, como así también para inscribir temas en la agenda mundial que en otras épocas era absolutamente impensado. Obviamente que el citado activismo no fue uniforme. Pero hubo afinidad al momento de criticar las políticas de ajuste propuestas por Alemania como ocurrió en Toronto, o bien para lograr en Londres la aprobación de una ayuda multimillonaria en derechos especiales de giro (DEG) destinada a países latinoamericanos y del sudeste asiático. Por su parte, en Brisbane, países emergentes lograron incluir en los documentos de la cumbre la mención del “fortalecimiento de los procesos de reestructuración de deuda soberana ordenados y previsibles”, lo cual analizaremos posteriormente.

¿UN DESAFÍO?

Quienes afirman que la irrupción de las economías en desarrollo ha dificultado el consenso de las decisiones mundiales, como quienes sostienen que tal irrupción ha sido saludable para las relaciones internacionales, coinciden en un aspecto: los países emergentes modificaron las reglas de gobernanza global. Paul Cammack (2012) hipotetiza que el cambio en la gobernanza global ha sido a favor de los emergentes, lo cual tiene cierto asidero fáctico, pero profundiza la hipótesis y señala que a pesar de las ventajas obtenidas por los países emergentes desde el G-20, estos no han desafiado la autoridad o los objetivos de las IFI.

En línea con esta hipótesis, Robert Wade (2011) concluye en su estudio que Estados Unidos, a través del G-7, continuó dominando la política y economía mundiales por encima del pasaje que se dio de un escenario unipolar a otro multipolar. Wade pone el acento en que el Gobierno norteamericano ha percibido a Brasil, China, India y Sudáfrica como un núcleo básico que supo concertar sus acciones diplomáticas frenando las iniciativas de Estados Unidos y la Unión Europea. Pero tal autor insiste en que, si bien el hegemon optó por una estrategia política defensiva en ámbitos multilaterales, conservó su autoridad y dominio en el G-20, el FMI y el Banco Mundial.

Justamente las viejas IFI, que en un principio fueron blanco de cuestionamientos y de cuyas reformas se decía que dependía el futuro del sistema económico mundial, recuperaron rápidamente el protagonismo. En 2009, en la cumbre de Londres, y sobre todo en la de

Pittsburgh realizada ese mismo año, el G-20 volvió a poner al FMI en el centro financiero mundial al solicitarle a este organismo la “supervisión y evaluación” de las economías de los países del foro, lo cual fue ratificado al año siguiente en la cumbre de Seúl. Más aún, en el encuentro de Brisbane, al FMI se le adjudicó una gran importancia para monitorear planes de estímulo de crecimiento y empleo en los diferentes países del G-20.

Sobre las razones por las cuales los países emergentes no desafiaron a las IFI existen distintos puntos de vista. Algunos estudiosos consideran que estos países no pudieron modificar el *status* de las IFI porque carecieron de recursos y capacidades para llevarlo a cabo. Uno de los fundamentos es que Estados Unidos recobró el liderazgo y manejó el G-20, sobre todo desde la cumbre de Londres en la cual, si bien fue palmario el reposicionamiento de China en busca del “diálogo estratégico y económico” con el hegemon, Obama comenzó a decidir lo que él quería (Kim, 2011). Ha sido evidente que el Gobierno norteamericano, en todo momento, privilegió las IFI ideadas en 1944 como columnas cardinales del sistema financiero internacional.

Otro de los fundamentos es que los países emergentes no pudieron llenar el vacío que fueron dejando tanto Estados Unidos como Europa a través de sus respectivas declinaciones. Entre las razones de este fundamento se dice que tanto “actores globales (China, India, Brasil) como potencias regionales (Indonesia, Sudáfrica, Turquía)” han logrado un importante prestigio a nivel mundial en distintas cuestiones, aunque también han tenido varias limitaciones domésticas e internacionales para

ocupar espacios que eran de predominio estadounidense y europeo. Por ejemplo, que a esos actores globales no se los ha reconocido como líderes en sus propias regiones, o bien que no han ofrecido suficientes bienes públicos mundiales relacionados con moneda, seguridad y ayuda al desarrollo (Kappel, 2011).

Un segundo grupo de analistas piensa que los países emergentes no hicieron frente a las IFI porque no supieron cambiar la concepción y estructura de las mismas. Por un lado, se cree que los países emergentes no han sabido inyectarle al G-20 la idea de sustituir las IFI, G-8 y otras organizaciones intergubernamentales. Según algunos estudiosos, a pesar de que las IFI estuvieron sujetas a reformas, los países emergentes a través del G-20 aceptaron tales instituciones porque lograron asumir un rol complementario en el esquema sistémico (Heinbecker, 2011). Por otro lado, se sentencia que los países emergentes confundieron cambio con reforma, porque al no plantear otra institucionalidad para la economía mundial, admitieron modificaciones que perpetuaron mecanismos de poder asociados a las IFI (Ramos *et al.*, 2012).

Por último, desde otro ángulo académico, se asevera que los países emergentes no quisieron desafiar a las IFI. Se da por sentado que estos países han tenido un gran protagonismo internacional y que han sido escuchados. Sobre todo porque desde el interior del sistema capitalista mundial innovaron a través de vínculos regionales y circuitos transnacionales en el marco Sur-Sur. Pero al mismo tiempo se objeta que la propuesta inicial que tuvieron algunos países en desarrollo, de encumbrar en el G-20 “la promesa emancipadora de la lucha

anticolonial”, finalmente pareció diluirse. De algún modo se renunció a completar el proyecto del Nuevo Orden Económico Internacional presentado en 1974 en la Asamblea General de las Naciones Unidas (Golub, 2013). Para Cammack (2012), la cumbre de Seúl reforzó el liberalismo por el nexo y trato entre el G-20 y las instituciones económicas preexistentes. Así, “el G-20 pudo ir más allá de lo que el G-7 había estado dispuesto a aceptar” (Navarrete, 2012, p. 16), pero como luego veremos, algunos de los países emergentes no quisieron hacerlo y esto, a nuestro entender, fue clave.

COINCIDENCIAS, DIFERENCIAS Y DESMARQUES

Una de las razones por las cuales algunos de los países emergentes no quisieron desafiar la autoridad o los objetivos de las IFI estaba relacionada con la ausencia de una coordinación política que aglutinara el marco extra G-7. Además de las clásicas diferencias entre actores estatales según la cuestión de que se trate, entre los países emergentes no hubo coaliciones estables, a excepción del grupo BRICS que funcionó como tal en algunos temas puntuales. Los países emergentes coincidieron en las condiciones objetivas de no contar con una economía avanzada y de no haber manejado el sistema financiero internacional, condiciones que los llevaron a concordar en aspectos discursivos. Pero entre estos países hubo líneas jerárquicas de poder y cada uno, sobre todo los principales, portó un proyecto político distinto en objetivos, intereses y estrategias.

Como muestra de las oposiciones políticas entre miembros del grupo BRIC (Brasil,

Rusia, India y China) en el seno del G-20, vale mencionar la diferencia de Brasil con China acerca del comercio internacional, planteada en la cumbre de Cannes. En esa ocasión, China fue uno de los actores que más se opuso a la moción del país sudamericano de reabrir las negociaciones para concluir la Ronda Doha. También cuenta la resistencia del país asiático e India a la propuesta brasileña de que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estableciera un “principio de protección social” para ser tenido en cuenta por los miembros del foro minilateral.

Sobre las IFI en particular, los países emergentes han discrepado entre sí. Algunos de estos países, al valorar positivamente el lugar ocupado por ellos en el sistema económico internacional, eligieron jugar dentro de las mencionadas instituciones, fundamentalmente una vez que lograron incrementar su poder de voto en las mismas. Esta conquista pareció ser la preocupación común entre ellas, porque el propósito de una gran reforma de las IFI, pactado en la primera cumbre, fue languideciendo. Es cierto que el grupo BRIC, en su primera cumbre de 2009, abrió una importante instancia de poder internacional, pero también es cierto que esta iniciativa no significó confrontar el G-7, ni retar a las instituciones del sistema capitalista de las cuales formaban parte.

No es poca la literatura que trata el desmarque producido por China y Rusia con respecto al resto de los países emergentes. En numerosas ocasiones ambos actores han puesto de manifiesto no solo la condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sino también la posesión

—cada uno— de los tres poderes decisivos, es decir, económico, militar y nuclear. China profundizó su desplazamiento como gran potencia cuando percibió la hipótesis de un eventual orden internacional de bipolaridad económica con Estados Unidos (Subacchi, 2008). Esta posibilidad, vislumbrada en la cumbre de Londres a través del “Diálogo estratégico y económico” entre ambos actores, puso a China en un lugar diferente, y buena parte de sus prioridades e intereses se alejó de las necesidades y aspiraciones de países emergentes con los que compartía el G-20.

Rusia también acentuó su desmarque como gran potencia. Luego de presionar sobre el G-7 para transformarlo en G-8 mediante su incorporación, y de ser el principal actor en la iniciativa de formación del grupo BRIC, recobró relevancia internacional a través de su retorno al viejo eje geopolítico, es decir Asia Central. La ilusión de lograr independencia estratégica entre Occidente y Oriente (Kerr, 2010) impulsó sus objetivos internacionales de gran potencia. A través de la recuperación de esta condición como país, Rusia interactuó con las potencias emergentes desde otro enfoque. Sus posiciones diplomáticas dejaron de lado la época de la debilidad del país, para sostener los avances que fue obteniendo Moscú en términos geoestratégicos. De algún modo Rusia volvió a establecer asimetrías de magnitud con algunos países emergentes y con países periféricos.

Así como China y Rusia impulsaron sus respectivas proyecciones políticas y económicas en el mundo repercutiendo en el avance del G-20, también países emergentes deve-

nidos en potencias regionales como Brasil e India, al desarrollar sus intereses estratégicos, incidieron en el ritmo de este foro. Por ello, a través de las distintas cumbres y fuera de estas, hubo momentos de confluencia y dispersión entre países emergentes, como por ejemplo la reticencia china a impulsar desde el grupo BRIC la propuesta de que las jurisdicciones no cooperativas informaran sobre sus movimientos financieros. Por otra parte, Brasil e India, como potencias regionales y al mismo tiempo como jugadores globales, si bien coincidieron con China y Rusia a través del grupo BRICS, en el G-20 discreparon en cuestiones diversas. No obstante los cuatro países, como actores poderosos, convergieron en conservar el *status quo* de las IFI en el sistema económico mundial.

IDEALIZACIÓN Y REALIDAD

En su participación en el G-20, Argentina no buscó sostener el *status quo* de las IFI. Mantuvo una actitud transformadora siguiendo los puntos básicos que promovieron la realización de la primera cumbre del G-20, y que supuestamente iban a ser tratados y resueltos en los sucesivos encuentros presidenciales. La reforma de las IFI fue uno de los temas clave —tal vez el más relevante— en el origen de la cumbre de Washington por la responsabilidad que estas instituciones tuvieron en la crisis de 2008, sobre todo del FMI, dada su incapacidad frente a la inestabilidad del sistema financiero internacional y el derrumbe de economías europeas. El compromiso de reformar el mencionado organismo era una oportunidad al alcance de los países emergentes, que

no se había tratado ponderadamente en las cumbres de ministros de finanzas y jefes de bancos centrales, desde la primera de ellas en 2002 hasta la última de 2007⁷.

Argentina creyó que con la reforma de las IFI era posible la creación de un nuevo sistema económico mundial. Imaginó la posibilidad de “otro capitalismo”, un “capitalismo en serio” ligado al “progreso social”, como pilar de ese nuevo sistema económico⁸. Justamente, el Gobierno argentino entendió que el G-20, que se autodefinía como el “principal foro para la cooperación económica internacional”, era el lugar apropiado para moldear una realidad diferente. Sin duda que la actitud de Argentina estuvo orientada a desafiar la autoridad u objetivos de las IFI. Consideró que el colapso experimentado por ella en 2001, y el consecuente aislamiento que le propinó el FMI, eran un pretexto más que suficiente para impugnar la concepción y el funcionamiento de esta organización internacional.

La propuesta argentina –junto a otros países emergentes– era la de contribuir a formar una estructura institucional geográficamente más representativa y equilibrada entre economías desarrolladas y en desarrollo, con mayor participación de estas en el proceso de toma de decisiones. En 2006, 2008 y 2010, el FMI tuvo reformas relacionadas con el esquema de representación y distribución de cuotas y votos. Como señalamos, algunos

países emergentes lograron el aumento de su poder de voto, sobre todo después de la reforma de 2008. China (+0,88), Corea del Sur (+0,61), India (+0,42), Brasil (+0,32) y México (+0,27), fueron los principales beneficiados con la reforma. El único país del grupo BRIC que vio disminuido su poder de voto fue Rusia (-0,34), que precisamente compartió este descenso con sus socios del G-8 como Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Canadá.

A pesar del incremento del poder de voto de los países no avanzados, que del 39,40 % del total después de la reforma trepó al 42,10 %, “la posición argentina dentro de la estructura de poder del FMI fue una de las más perjudicadas” (Larralde, 2014). En efecto, vio reducido su poder de voto de 0,66 % del total a 0,32 %. Esto resultó extraño porque cumplió con las ratificaciones legislativas solicitadas por el FMI en cuanto al aumento de su cuota y a las tres reformas realizadas en la institución internacional. En otras palabras, Argentina consintió el supuesto proceso de cambio que llevaba a cabo el FMI concordante con lo firmado en la primera cumbre del G-20. De algún modo parecía que se consumaba una aspiración política.

Sin embargo, no fue extraño que Argentina, aún sin ser beneficiada a través de la reforma, se distinguiera por su actitud transformadora entre los países emergentes

⁷ En 2005 se había insinuado la necesidad de la reforma.

⁸ El entrecomillado corresponde a expresiones dadas por la presidenta de Argentina, Cristina Kirchner, en sus discursos en la Primera Cumbre del G-20, realizada en Washington el 14 y 15 de noviembre de 2008, y en la Sexta Cumbre llevada a cabo en Cannes, el 3 y 4 de noviembre de 2011.

integrantes del G-20. Tal actitud la ubicó próxima al grupo BRICS, aunque —como señalan algunos analistas— “al no formar parte de este grupo se movió con mayor margen de maniobra en función de sus prioridades nacionales” (Abeles y Kiper, 2010, p. 21). Ciertamente tuvo libertad de acción y en el seno del G-20 obró en consecuencia, pero mientras procuraba la convalidación institucional de medidas de cambio del sistema económico mundial, el foro minilateral —al mismo tiempo— fue modificando su impronta a través de un ejercicio político muy conectado a nuevos contextos y a otro tipo de relaciones de poder, que Argentina pareció no atender.

Si bien la libertad de acción fue importante, Argentina carecía de peso en el G-20. En la cuarta cumbre realizada en Toronto intentó avanzar con otros países en decisiones políticas relacionadas, una, con fuertes sanciones a las agencias calificadoras de riesgo, otra, con la eliminación de jurisdicciones no cooperativas. En ambos casos, estas propuestas no prosperaron, como tampoco un pedido de pronunciamiento contra el ajuste fiscal y recorte de gastos solicitado por Alemania⁹. En la retórica encontró apoyo, no así para formalizar una decisión colectiva. No solo el escenario internacional de 2010 era muy diferente al de 2008, también el G-20 había entrado en otra etapa política, lo cual estaba lejos de ser un detalle menor. Como destacamos más arriba, el foro se fragmentó en torno a la resolución de la crisis europea, y paralelamente el grupo

BRIC se fue diferenciando cada vez más del resto de los países emergentes, entre los cuales se encontraba Argentina.

Las propuestas de países latinoamericanos relacionadas con la agenda económica mundial que prosperaron, y en las que estuvo involucrada Argentina, fueron las impulsadas por Brasil al contar este país con suficiente crédito en el G-20 para llevarlas a buen puerto. Por ejemplo, en la cumbre realizada en Londres, Brasil intercedió para que no avanzara la idea de sostener como foro el postulado de un “mercado laboral flexible”, y Argentina acompañó la posición de su vecino. Cuando en la cumbre de Brisbane, Argentina bregó por incluir en la declaración final la litigiosidad de los *holdouts* como factor distorsionador de reestructuración de deuda soberana, necesitó de Brasil y Francia para que se hiciera efectiva la mención frente a la oposición de países desarrollados y Australia.

Aquella necesidad no solo estuvo vinculada a una cuestión conceptual, en cuanto el FMI —según la mayor parte de los países desarrollados— era la institución que debía tratar el tema de la deuda, sino también estuvo relacionada con la tensión existente entre Argentina y Estados Unidos a propósito del fallo de la Cámara de Apelaciones de Nueva York a favor de los *holdouts*. El roce entre ambos países parecía lejano luego de la reunión que por primera vez tuvieron Obama y la presidenta de Argentina, Cristina Kirchner, en la cumbre de Cannes. En esta cumbre de 2011,

⁹ Luego, en la cumbre de Los Cabos, Argentina procuró entusiasmar a Brasil con una posición conjunta anti-ajuste, a lo que el gobierno de Dilma Rousseff se opuso para no sensibilizar su muy buena relación con Alemania.

Cristina Kirchner, luego de calificar al G-20 como un ámbito “muy importante”, señaló que no se podía “soslayar el liderazgo político y económico de Estados Unidos en el mundo”.

Sin embargo, en Brisbane estuvo muy presente lo ocurrido un año antes en la cumbre de San Petersburgo, cuando el Gobierno norteamericano le impidió a la directora del FMI, Christine Lagarde, que presentara argumentos favorables a Argentina para que la Corte de Estados Unidos tomara nota de los mismos. Por ello, en la negociación del documento de Brisbane, si bien la mayor parte de los países desarrollados aceptaron la mención sobre la reestructuración de deuda soberana, igualmente presionaron para que la misma se hiciera efectiva solo en el anexo de la declaración final. Bajo el título “Problemas para la acción futura”, en el punto 12 del citado anexo, entre muchas y varias cuestiones de la economía global, apareció el pedido argentino.

SOLEDAD POLÍTICA

Es cierto que los países desarrollados, como los países emergentes más poderosos, hicieron propuestas puntuales que no lograron ser aprobadas en el G-20. Por ejemplo, la iniciativa conjunta de Brasil y China de crear una canasta de divisas para dinamizar el comercio mundial, planteada en la cumbre de Seúl. Pero también es cierto que los países emergentes de mayor empuje, una vez que lograron posicionarse en el FMI, luego en el G-20 tuvieron un proceder muchas veces cercano a los puntos de vista de los países desarrollados. En la cumbre de Los Cabos fue notorio que el área temática económico-financiera quedó inmovilizada, y

países emergentes como Argentina debieron contentarse con participar en otras cuestiones como empleo, agricultura, terrorismo, cambio climático, por citar algunas.

La simbiosis entre los países emergentes más poderosos y los países desarrollados estuvo relacionada, por un lado, con el mejoramiento de las posiciones que los primeros lograron en el sistema político y económico internacional, y por el otro, con el fortalecimiento que fue recobrando el FMI desde la segunda cumbre del G-20, lo cual era un objetivo de las economías avanzadas. De modo entonces que aquellos países emergentes optaron por una actitud pragmática, mientras Argentina mantuvo su actitud transformadora inspirada en las razones que movieron la cumbre de Washington, las cuales apuntaban al cambio radical de la IFI. En verdad, como sostiene Fernando Petrella (2011), “la posición de Argentina ha sido consistente” en el G-20 en por lo menos once cuestiones, entre ellas, eliminar paraísos fiscales, mayor poder de decisión a los países emergentes, mantener estímulos fiscales, supervisar calificadoras de riesgo, controlar los fondos buitres y reformar las instituciones de Bretton Woods.

Pero es fundamental considerar que en el reto al FMI, Argentina prácticamente quedó en soledad política. En la cumbre de Pittsburgh no se produjo el nacimiento de un nuevo orden financiero internacional como esperaban muchos actores, entre los cuales estaba Argentina, siendo uno de los países más interesados en ese nacimiento. Por su parte, con el paso del tiempo, el grupo BRICS acusó desinterés por la reforma de las IFI a pesar de haberse comprometido a avanzar en tal sentido en su

cumbre inaugural de Yekaterimburgo, en 2009. Pero a todas luces no estuvo en el ánimo del grupo ir contra el sistema financiero internacional y menos aún utilizando el G-20 (Cooper, 2014). En gran medida porque BRICS depende de China, y este país desistió de ir “más allá de lo necesario para no implicar el modelo de desarrollo ni la armonía internacional” (Luna, 2014).

Es cierto que en la cumbre de Los Cabos, los BRICS neutralizaron el intento de algunos países desarrollados de proponer la exclusión de Argentina del G-20. Pero al mismo tiempo, no atendieron la idea del Gobierno argentino de llevar una batería de propuestas que podía sensibilizar las economías desarrolladas. Al contrario, los BRICS y otros países se movieron con aportes al FMI para ayudar a Europa. Por su parte, en la cumbre de Brisbane, al convalidar alrededor de 800 medidas para procurar vigorizar la economía mundial, los BRICS también aceptaron que el FMI y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desempeñaran la función de supervisar los planes de crecimiento de los distintos países. Esto fue así porque en la reunión de Seúl hubo una ratificación de la confianza al organismo financiero internacional.

La coordinación imaginada entre Argentina, Brasil y México para impulsar posiciones comunes y desarrollar acciones conjuntas en el ámbito del G-20 existió de manera intermitente, no estuvo focalizada en el área temática económico-financiera y se centró en otras cuestiones. El entendimiento entre Argentina y Brasil tuvo cierta regularidad porque subyació fuertemente la alianza regional entre ambos países y las afinidades intergu-

bernamentales. Pero la participación brasileña estuvo atada a su objetivo de gravitar en el G-20 para ser decisor de la “reconfiguración del orden económico mundial” (Ramos *et al.*, 2012). De modo, entonces, que el interés nacional de Brasil se volcó mucho más hacia los propósitos del grupo BRICS que hacia la combinación de metas con Argentina. Entre ambos países predominaron coincidencias, aunque desde sintonías diferentes, lo cual fue evidente con respecto a las IFI en particular, pues Brasil tuvo muy en claro que su posición sobre estas instituciones era bastante distante de la que sostenía Argentina.

CONCLUSIÓN

Uno de los efectos más notorios de la incidencia del G-20 en el rumbo de la gobernanza global ha sido el establecimiento de un sistema de cooperación política entre países desarrollados y países emergentes. Fue un acontecimiento significativo porque el citado sistema funcionó a través del consenso, lo cual marcó una modalidad de gestión internacional diferente a otras épocas. No obstante, si bien el foro condensó relaciones asimétricas Norte-Sur, su composición ha sido minilateral y desproporcionada de acuerdo con países y regiones. En realidad, el G-20 reflejó el nuevo esquema de poder internacional que se fue tejiendo desde fines del siglo pasado y durante el presente, el cual intercedió fuertemente en la gobernanza global. Representó la “invitación” de quienes querían conservar poder a quienes estaban acopiándolo, para discutir otra convivencia económica mundial, o bien para ajustar el *status quo* de esta convivencia.

El debate abrió una pugna aparente entre países emergentes liderados por China y países avanzados pilotados por Estados Unidos. Es cierto que esta bifurcación escenificó la dura agenda bilateral entre el hegemon y el país asiático, cuyo tratamiento excedería este análisis. Pero hubo una pugna real entre Estados Unidos y países europeos representados por Alemania. Hubo un duelo crucial entre estos actores sobre la concepción del sistema económico mundial a propósito de las crisis financieras. Fue crucial porque la discrepancia política desnudó el deterioro de las relaciones transatlánticas, y, por ende, la debilidad de Occidente como comunidad estratégica. Por esta situación, en buena medida, los países emergentes fueron “invitados” a compartir decisiones sobre la conducción económica del planeta.

A pesar de las citadas disputas, países desarrollados y emergentes convergieron en sostener las viejas instituciones internacionales de la gobernanza económica global. Más aún, acordaron y lograron potenciar el cuestionado FMI. Este éxito de las economías desarrolladas fue posible —en gran parte— por la satisfacción lograda por algunos países emergentes, una vez que obtuvieron una mayor participación en la toma de decisiones de las IFI. Estos países prefirieron reformar tales instituciones internacionales en lugar de desafiarlas, como originariamente se había pensado para transformar el sistema económico mundial. Entonces satisfechos, dispusieron de sus intereses aprovechando las reformas del FMI. A esta actitud pragmática la convirtieron en regla y Argentina fue la excepción.

Fuera de su participación en el G-20, Argentina mantuvo el distanciamiento con

el FMI, profundizado por la negativa del Gobierno norteamericano de interceder contra el reclamo judicial de los *holdouts*. Por otra parte, dentro del foro, el Gobierno argentino no encontró socios para retar a las IFI. Los puntos de contacto para este desafío, conversados con China y Rusia en la cumbre de Los Cabos, como con este país, India y Sudáfrica en la cumbre de San Petersburgo, no prosperaron. Tampoco le alcanzó la condición de actor desvinculado de bloques o alianzas intra-G-20. Si bien tal libertad de acción le brindó oportunidades de participación en el foro, las mismas no estuvieron en el área temática económico-financiera a través de la cual hubiese podido plantear un FMI muy diferente, o bien su sustitución, que era lo que efectivamente le interesaba y que estuvo lejos de coordinar con Brasil y México.

La actitud transformadora de Argentina resultó intrascendente. Su participación tuvo intensidad, pero sin contundencia diplomática para sostener lo que pretendía. En todas y cada una de las cumbres asumió una posición consistente mediante la retórica, insinuando trazos autonomistas. Sin embargo, careció de fuerza política para traducir este discurso en realidad. Desconectó su poder de la posibilidad de vincularlo con intereses y agendas de otros actores. A su prédica le faltó una estrategia de influencia para que la iniciativa de modificar el sistema financiero internacional, al menos se mantuviera vigente pensando en retomarla ante nuevas instancias multilaterales. Sin encender la capacidad de hacer, Argentina aumentó su intrascendencia y los trazos autonomistas permanecieron en las palabras, mientras varios países emergentes

se acomodaban con más poder gracias a las reformas de las IFI.

REFERENCIAS

- Abeles, M. y Kiper, E. (2010). *El G20 y el rol de la Argentina*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Baldwin, D. (2002). Power and international relations. En Carlsnaes, W., Risse, T. y Simmons, B. (eds.). *Handbook of international relations* (pp. 273-297). London: Sage.
- Barbé, E. (2010). Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes, *Revista Española de Derecho Internacional*, LXII, 2.
- Cammack, P. (2012). The G20, the crisis, and the rise of global developmental liberalism. *Third World Quarterly*, 33 (1), 1-16.
- Cook, M. y Shearer, A. (2009). Going global: A new Australia-Japan Agenda for multilateral cooperation. *Perspectives*. Low Institute for International Policy.
- Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (2010). *Argentina en el G20. Oportunidades y desafíos en la construcción de la gobernanza económica global. Informe Final*. Documento de Trabajo 88.
- Cooper, A. (2010). The G20 as an improvised crisis committee and/or a contestes 'steering committee' for the World. *International Affairs*, 86 (3), 741-757.
- Cooper, A. (2013). Squeezed or revitalized? Middle powers, the G20 and the evolution of global governance. *Third World Quarterly*, 34 (6), 963-984.
- Cooper, A. (2014). The G20 and Contested Global Governance: BRICS, middle powers and small states. *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*, 2 (3), 87-109.
- Costa Fernández, O. (2013). Introducción: el multilateralismo en crisis. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (101), 7-25.
- Cox, M. (2012). Power shifts, economic change and the decline of the west? *International Relations*, (26), 369-388.
- Dingwerth, K. y Pattberg, P. (2006). Global governance as a perspective on world politics. *Global Governance*, (12), 185-203.
- Flemes, D. y Wehner, L. (2013). Reacciones estratégicas en Sudamérica ante el ascenso de Brasil. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13 (4), 104-107.
- Gnath, C. y Schmucker, C. (2011). *The Role on the Emerging Countries in the G20: Agenda-setter, Veto Player or Spectator?* BRIGG Paper (2).
- Golub, P. (2013). From the new international economic order to the G20: how the 'global South' is restructuring world capitalism from within. *Third World Quarterly*, 34 (6).
- Gurtner, B. (2010). The financial and economic crisis and developing countries. *International Development Policy*, (1), 189-213.
- Heinbecker, P. (2011). The future of the G20 and its place in global governance. *CIGI G20 Papers*, (5).
- Hau, M., Scott, J. y Hulme, D. (2012). Beyond the BRICs: Alternative strategies of influence in the global politics of development. *European Journal of Development Research*, 24 (2), 187-204.
- Huntington, S. (1999). "Lonely superpower". *Foreign Affairs*, 78 (2), 35-49.
- Hurrell, A. (2013). Narratives of emergence: Rising powers and the end of the Third World? *Brazilian Journal of Political Economy*, 33 (2) (131), 203-221.
- Jordaan, E. (2003). The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers. *Politikon*, 30 (2), 165-181.

- Kappel, R. (2011). The decline of Europe and the US: Shifts in the world economy and in global politics. *GIGA Focus International*, (1).
- Kerr, D. (2010). Central Asian and Russian perspectives on China's strategic emergence. *International Affairs*, 86 (1), 127-152.
- Kim, C. W. (2011). El G20 y los cambios en la gobernanza global. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (91), 11-41.
- Larralde, J. (2014). Reformas de Gobierno del FMI en 2008-2013. Recuperado de web.isanet.org
- Layne, C. (2012). The time it's real: The end of unipolarity and the pax America. *International Studies Quarterly*, (56), 203-213.
- Luna, L. (2014). La C de los BRICS: el rol de China en la consolidación del grupo. *Oasis*, (19), 53-66.
- Mohan, R. y Kapur, M. (2015). *Emerging powers and global governance: Whither the IMF? FMI*.
- Morales, D., Rocha, A. y Durán, T. (2016). Las potencias subregionales en el sistema internacional de posguerra fría: ¿nuevos actores en la política internacional? *Geopolítica(s)*, 7 (1), 73-103.
- Morgan, M. (2012). Consensus formation in the global economy: The success of the G-7 and the failure of the G-20. *Studies in Political Economy*, (90).
- Mosley, L. y Singer, D. (2009). The Global Financial Crisis: Lessons and opportunities for international political economy. *International Interactions*, noviembre, 420-429.
- Naín, M. (2009). Minilateralism. *Foreign Policy*.
- Navarrete, J. (2012). Los otros 12: el rol de los países emergentes en el G-20. En vv.AA, *El G-20 y el nuevo orden internacional*. México: Cuadernos de la Cátedra Humboldt.
- Nieto, N. (2012). The influence of emerging economies in International Affairs. *Estudios Avanzados*, 26 (75).
- Nolte, D. (2016). Regional Governance From a Comparative Perspective. En González-Sánchez, V. *Economy, Politics and Governance Challenges* (pp. 1-15). New York: Nova Science Publishers.
- Orgaz, L., Molina, L. y Carrasco, C. (2011). El creciente peso de las economías emergentes en la economía y gobernanza mundiales. Los países BRIC. *Documento Ocasional* (1001).
- Petrella, F. (2011). Argentina: gobernanza global y participación en el G20. *Diálogo Político*, (4).
- Ramos, L. et al. (2012). A Governança econômica global e os desafios do G-20 pós-crise financeira: análise das posições de Estados Unidos, China, Alemanha e Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2 (55), 10-27.
- Rocha, A. y Morales, D. (2010). Potencias medias y potencias regionales en el Sistema Político Internacional: dos modelos teóricos. *Geopolítica(s)*, 1 (2), 251-279.
- Rüland, J. (2015). The rise of 'diminished multilateralism': East Asian and European forum shopping in global governance. En Lenger, A. y Schumacher, F. *Understanding the dynamics of global inequality* (pp. 159-177). New York: Springer.
- Schirm, S. (2013). Global politics are domestic politics: a societal approach to divergence in the G20. *Review of International Studies*, (39), 685-706.
- Singer, D. (1963). Inter-Nation influence: A formal model. *American Political Science Review*, 57 (2), 420-430.
- Slaugther, S. (2013). The prospects of deliberative global governance in the G20: legitimacy, accountability, and public contestation. *Review of International Studies*, (39), 71-90.
- Steinberg, F. (2014). *Por qué hay que esperar poco del G-20*. Recuperado de <http://www.realinstitutoelcano.org>

- Stephen, M. (2012). Rising regional powers and international institutions: The foreign policy orientations of India, Brazil and South Africa. *Global Society*, 26 (2), 289-309.
- Subacchi, P. (2008). New power centres and new power brokers: are they shaping a new economic order? *International Affairs*, 84 (3), 485-498.
- Wade, R. (2011). Emerging World Order? From Multipolarity to Multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF. *Politics y Society*, 3 (39), 347-377.
- Wang, H. y French, E. (2013). Middle range powers in global governance. *Third World Quarterly*, 34 (6), 985-999.

De los Objetivos del Milenio a los Objetivos del Desarrollo Sostenible: la integración de países en vía de desarrollo por medio de la intensificación del uso de las tecnologías

Raimundo González Aninat*
Victoria Valdivia**

RESUMEN

Los Objetivos del Milenio marcaron una pauta de evolución para el desarrollo de aquellos Estados en condición de vulnerabilidad, a fin de acortar la brecha de desigualdad y potenciar los factores de desarrollo humano a nivel de sociedad global. Hoy en día vemos que dicha

brecha se ha profundizado entre los países desarrollados y los en vía de desarrollo, debido al impulso de la tecnología de información como nuevo factor productivo, tornándose a su vez en uno de los factores críticos para poder superar la desigualdad y dotar a los Estados subdesarrollados de mejores capacidades en el orden internacional.

* Embajador en Misión Especial y asesor de la Cancillería. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y profesor visitante de la Flacso. Miembro del Panel de expertos legales en Derecho Espacial de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya. [rgonzalezaninat@gmail.com].

** Magíster en Estudios Internacionales. Asesora EMG en materias espaciales- Fuerza Aérea de Chile FACH. Santiago de Chile (Chile) [victoriaf.valdiviac@gmail.com].

Recibido: 15 de julio de 2016 / Modificado: 30 de septiembre de 2016 / Aceptado: 6 de noviembre de 2016

Para citar este artículo

González Aninat, R. y Valdivia, V. (2017). De los Objetivos del Milenio a los Objetivos del Desarrollo Sostenible: la integración de países en vía de desarrollo por medio de la intensificación del uso de las tecnologías. OASIS, 25, 149-157.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n25.09>

Palabras clave: integración latinoamericana, desarrollo espacial, tecnología, desarrollo.

factors to overcome inequality and to endow developing states with better capabilities in the international order.

Key words: Latin American integration, spatial development, technology development.

From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: The integration of developing countries through the intensification of the use of technologies

ABSTRACT

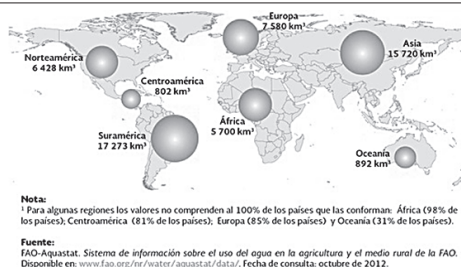
The Millennium Development Goals marked a pattern in the evolution of the development of states in a condition of vulnerability in order to bridge the gap of inequality and promote human development factors at the level of global society. Today, we see that the gap between developed and developing countries has widened due to the promotion of information technology as a new production factor, becoming in turn one of the critical

INTRODUCCIÓN

Los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas, con enfoque hacia los países en vías de desarrollo, han marcado el desenvolvimiento de la agenda pública y política internacional, con el fin de afrontar las principales problemáticas de dichos países, tales como el hambre, la pobreza estructural, los conflictos armados internos y transfronterizos, entre otros, todos síntomas del aumento de la brecha de desigualdad e inequidad que enfrentan estos actores.

Sin embargo, acorde al modelo de producción que rige la actividad económica mundial, alcanzar el desarrollo económico involucra una continua y sostenida degradación del medio ambiente como causa de la intensificación de la actividad industrial, situación que se complejiza toda vez que los países en vías de desarrollo se ubican geográficamente

FIGURA 1. RESERVAS DE AGUA DULCE EN EL MUNDO, POR REGIÓN



Fuente: FAO Aquastat (2012).

ficamente en los mayores nichos de recursos estratégicos, como por ejemplo el recurso del agua, tal como se muestra en la figura 1.

Los Objetivos del Milenio han servido como diagnóstico en la lucha contra la desigualdad, y cuando menos han puesto el punto de interés mundial en aquellos factores que profundizan relaciones dispares en las relaciones internacionales. En la práctica responden al orden internacional sustentado en las capacidades de cada sujeto, y estas reposan en factores asociados a la acumulación de riqueza, concentrada esta en aquellos que han tenido un desarrollo industrial más profundo, los cuales controlan factores productivos como consecuencia de un desarrollo histórico sostenido, el cual con todo, ha provocado la degradación medioambiental.

La intensificación de la actividad industrial es necesaria para poder dotar a los países en vías de desarrollo y a su población de capacidades más equitativas a fin de lograr en la prontitud del tiempo el anhelado desarrollo, elevando los indicadores de desarrollo humano y reduciendo el surgimiento de desafíos globales como consecuencia de la inequidad y pobreza estructural, tales como las actividades de narcotráfico, tráfico de armas y otros crímenes asociados a la necesidad de incrementar capacidades económicas.

En este nuevo desafío de encontrar una alternativa que permita el desarrollo económico y la preservación del medioambiente es que en el año 2014 Naciones Unidas propone la agenda de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

A diferencia de los Objetivos del Milenio, que se dirigían a los países subdesarrollados, los ODS son de aplicación universal, a todos los países y a todos los niveles, y abarcan temáticas tan importantes como la lucha contra el hambre, la pobreza, la protección del medio ambiente, el bienestar o el desarrollo económico, ámbitos que afectan tanto la política interna como la acción exterior del Gobierno.

Los ODS son el resultado de un proceso de negociación que se ha estado llevando a cabo en los últimos tres años, el cual ha sido valorado con una participación sin precedentes de la sociedad civil y de las partes interesadas. Cataluña, a través de la Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (nrg4sd), miembro organizador del grupo de interés oficial de autoridades locales, y de la Organización Mundial de Regiones (ORU-FOGAR), ha contribuido especialmente a que esta agenda reconozca el papel de los gobiernos regionales y locales en las políticas relacionadas con el desarrollo sostenible (La Otra Opinión, 2015).

Así pues, los 17 ODS que abarcan la multisectorialidad de la actividad humana cuentan con metas y agendas para su materialización en un horizonte de 15 años. Meta que es posible, en la perspectiva de la inclusión de la tecnología.

En virtud de lo anterior, en este artículo se plantea la hipótesis de que la integración latinoamericana, como factor transversal de superación del subdesarrollo, es posible desde la integración en la construcción de una institucionalidad orientada hacia la industria espacial. A los fines de la hipótesis planteada se establece como objetivo general describir la relación entre crecimiento económico, desigualdad e incremento de tecnología.

Como objetivos específicos se plantea:

- Describir los Objetivos del Desarrollo Sustentable como marco para el desarrollo cooperativo de tecnología.
- Describir las condiciones actuales del orden internacional y el desfase en los modos de producción entre sectores del sistema internacional.
- Proponer la cooperación inter e intra-regional como factor estratégico para la consolidación de la industria espacial.

EL ROL DE LA TECNOLOGÍA EN UN TIEMPO DE GLOBALIZACIÓN

El fenómeno de la globalización, entendido como la intensificación de los nodos de comunicación interactorales, trajo como gran novedad a partir de la década de los noventa el incremento de la comunicación y una creciente dependencia para la realización de actividades de cooperación entre actores tanto a niveles estatales como privados. Ello generó un escenario nunca antes visto: la inclusión de la sociedad civil en la actividad otrora reservada para los Estados. De hecho, esto ha traído consigo la horizontalización de las relaciones internacionales, ya que la interconectividad que esta genera ha permitido el advenimiento de nuevos temas y nuevos actores.

El surgimiento de Internet y la creciente conectividad de usuarios civiles a nivel global, tiene como principal producto el acortamiento de distancias. Sin importar en qué lugar del mundo se esté, por medio de las herramientas del ciberespacio (Internet) se accede de forma inmediata a información que permite la toma de decisiones. La vorágine de avance científico-tecnológico ha incrementado la dependencia

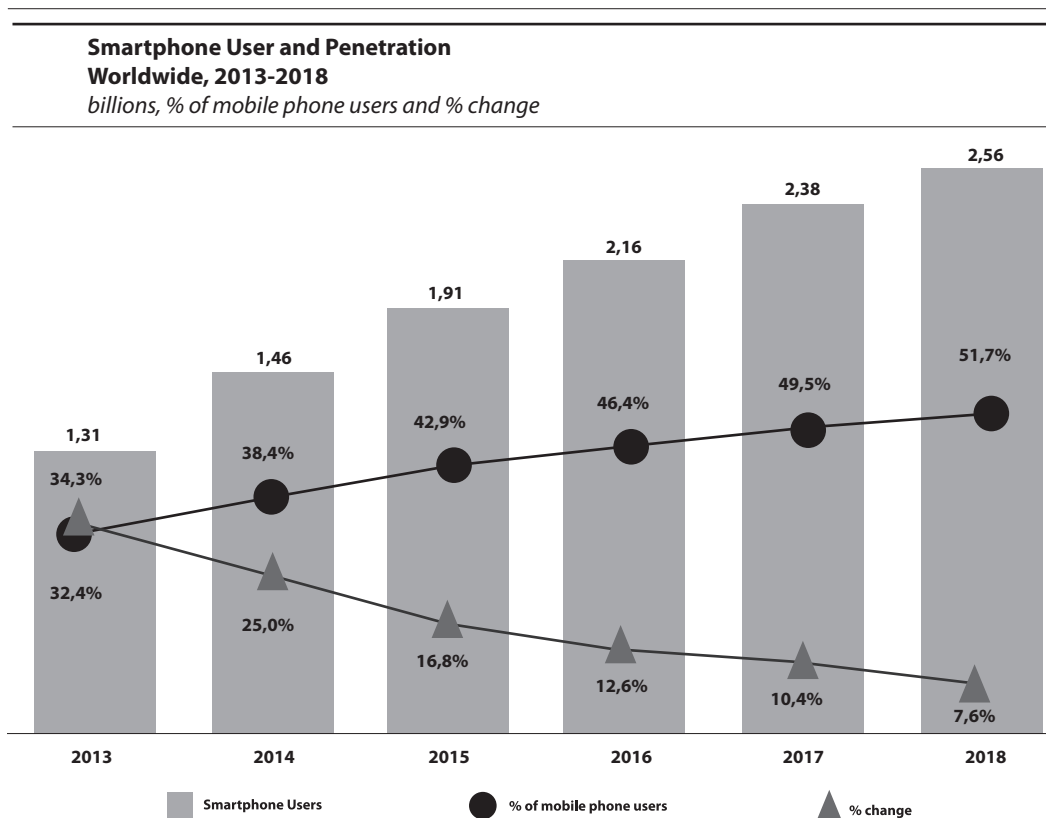
entre la toma de decisiones efectiva con el acceso a la información. Una oportunidad única en un momento único.

El ciberespacio, en principio, supone acceso libre y gratuito para toda la humanidad, sin importar el origen étnico, la condición socioeconómica, la religión u otros factores de desigualdad. Es una herramienta libre, disponible por medio de ingenios que, conforme se masifican, siguiendo la lógica del mercado, tienden a bajar sus costos. Según los datos aportados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU), en 2015 habría “1,91 mil millones de usuarios móviles en todo el mundo. Y para el 2016 la cifra se acercaría a 2,16 mil millones de usuarios. En el 2018, el panorama será aún más alentador, pues un tercio de los consumidores (o 2,56 mil millones de personas) contarán con un *smartphone*” (Clases de periodismo, 2014) (figura 2).

Teniendo en cuenta lo anterior, es válido preguntarse ¿por qué no se ha reducido la brecha de la desigualdad si se ha observado un incremento en el acceso de usuarios al ciberespacio y, por consiguiente, existe un presunto mayor acceso a la información? Lo anterior se responde porque la conexión a dicho espacio no es gratuita. Los valores de acceso a la conexión al ciberespacio se verán incrementados en aquellos Estados que no posean autonomía en el acceso al mismo; vale decir, que no posean el desarrollo de la estructura crítica para ello: satélites de telecomunicaciones.

El desarrollo de la industria espacial permite la exploración de este escenario geográfico, resultado de la extensión de la biosfera, e incluso del sistema internacional, por medio

FIGURA 2. PORCENTAJE DE USUARIOS DE SMARTPHONE EN EL MUNDO



Note: individuals of any age who own at least one smartphone and use the smartphone(s) at least once per month.

Fuente: eMarketer. Dec 2014.

del posicionamiento de ingenios en espacio ultraterrestre.

Los satélites, como estructura crítica de la información, levantan y producen datos cuyo análisis, en conjunción con el conocimiento humano, hace posibles actividades como la supervisión de los océanos, las comunicaciones, la televisión satelital, el monitoreo de fenómenos naturales, entre otros. Las más de 200 aplicaciones satelitales y la venta de estos

servicios, en una lógica de mercado, permiten a los dueños de estas estructuras potenciar sus capacidades económicas. Así pues, subsistirán dos categorías de actores: productores y consumidores, siendo los productores los propietarios de un modo de producción que intensifica la relación de dependencia hacia el producto: información, y que dadas las asimetrías existentes, puede llegar a acrecentar las brechas de desigualdad.

La creciente dependencia de los beneficios de las aplicaciones espaciales, en un contexto de desigualdad en virtud de la carencia estructural a nivel interno para producir ingenios satelitales¹, aumenta la desigualdad en la oportunidad y los costos de acceso a la conexión que concede la información, la cual es construida por medio de la acción de todos los usuarios de Internet que, de una forma u otra, se transforman en factores de la cadena productiva de información sin recibir retribución por ello.

Este es un escenario difícil para los países en vías de desarrollo, puesto que la capacidad de desarrollar ingenios satelitales que permitan optimizar los costos de acceso a la conexión para obtención de información relevante para la toma de decisiones precisa de infraestructura y de la formación de capital humano avanzado; de otra forma será imposible alejarse del umbral de la extrema pobreza. ¿Cómo avanzar hacia el espacio y sus beneficios para afrontar la desigualdad de cara al futuro?

LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE.

OBJETIVO 17: FORTALECER LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN Y REVITALIZAR LA ALIANZA MUNDIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La propuesta del ODS 17, “Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”, se

transforma en una ruta de acceso a la cooperación necesaria a nivel intersectorial, dentro y entre las regiones del mundo, a fin de poder generar el desarrollo de un sector como el espacial, que sea capaz de resolver los problemas sociales que se encuentran insertos en las agendas públicas nacionales e internacionales, tales como problemas de acceso a recursos naturales vitales, a la información, a la gestión de crisis y desastres devenidos de fenómenos asociados al cambio climático, entre otros.

El ODS 17 está orientado a solucionar el problema de insumos y recursos para poder articular acciones que permitan el cumplimiento de otros ODS tales como el 9 (construir la infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y la innovación) y el ODS 10 (reducir la desigualdad en y entre los países); estos vinculados directamente con el desarrollo del sector industrial espacial como insumo transversal a la gestión de demandas sociales y ventanas de oportunidad de desarrollo social. El ODS 17 establece que:

Para que una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas inclusivas se construyen sobre la base de principios y valores, una visión compartida y objetivos comunes que otorgan prioridad a las personas y al planeta, y son necesarias a nivel mundial, regional, nacional y local.

¹ Carencia que es multisectorial, puesto que es necesario infraestructura en materias de educación, formación de capital humano avanzado, falta de cohesión política, falta de institucionalidad, inversionistas, etc. Dichos insumos de infraestructura difícilmente son sorteables en contextos de subdesarrollo debido al surgimiento de factores con necesidad de solución inmediata como los relativos al acceso al alimento, agua, servicios básicos que garanticen la supervivencia de la sociedad nacional.

Es preciso adoptar medidas urgentes encaminadas a movilizar, reorientar y aprovechar billones de dólares de recursos privados para generar transformaciones a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se necesitan inversiones a largo plazo, por ejemplo, la inversión extranjera directa, en sectores fundamentales, en particular en los países en desarrollo. Entre estos sectores figuran la energía sostenible, la infraestructura y el transporte, así como las tecnologías de la información y las comunicaciones. El sector público deberá establecer una orientación clara al respecto. Deben reformularse los marcos de examen y vigilancia, los reglamentos y las estructuras de incentivos que facilitan esas inversiones a fin de atraer inversiones y fortalecer el desarrollo sostenible. También deben fortalecerse los mecanismos nacionales de vigilancia, en particular las instituciones superiores de auditoría y la función de fiscalización que corresponde al poder legislativo (Naciones Unidas, 2016).

Bajo la lógica del ODS 17, es necesario aumentar incentivos a la cooperación en y entre las regiones, a fin de potenciar el desarrollo de una industria que facilite la equiparación de capacidades entre actores estatales por medio del desarrollo económico sin perjudicar el medioambiente; industria ligada a la innovación y exploración de nuevas y más eficientes fuentes energéticas, tal como es la industria espacial, cuyo producto inserta a los países en el centro de la discusión de innovación y nuevos insumos para la toma de decisiones, así como la custodia, mediante actividades ligadas al monitoreo satelital, de los recursos geoestratégicos del planeta, tales como acuíferos, reservas de agua dulce, pulmones terrestres, actividad glaciaria, etc.

CONCLUSIONES

Nos encontramos, como humanidad, en un momento crítico; lo más próximo a un punto de inflexión en donde los flagelos de la desigualdad pueden ser dejados como parte de una historia que esperamos no reiterar; una ventana de oportunidad para los países en vías de desarrollo, a fin de incorporarse a los desafíos del nuevo milenio, con una conciencia mucho más profunda del cuidado de nuestra casa común.

En consecuencia con lo expuesto, la inclusión de la tecnología para el desarrollo económico y social, cada vez se liga con mayor fuerza a la existencia de estructuras críticas de información: satélites. La industria espacial es la actividad que lidera los progresos científicos para hacer frente a los desafíos globales que afectan a la humanidad desde la multidimensionalidad.

Respecto a los desafíos o las amenazas no convencionales, se resalta la profunda necesidad de incentivar mecanismos de cooperación entre unidades estatales a fin de que la acción coordinada e integrada de los miembros de la gran aldea global podamos protegernos los unos a los otros, tal como establecen los ODS 13 y 14 respecto al calentamiento global y los océanos.

Es solo con la cooperación que la humanidad puede hacer frente a escenarios de desastres naturales como un terremoto y otros riesgos y crisis. Por ello, es necesario seguir promoviendo y fortaleciendo las Conferencias Espaciales de Las Américas (CEAS), de las que Chile ha sido su principal impulsor desde la década de los noventa.

Es conocido que uno de los resultados de la desigualdad es la incapacidad autárquica de los Estados para acceder a los beneficios y desarrollos tecnológicos. Al poseer menores capacidades, raramente estas alcanzan para derivar a sectores terciarios y potenciar su desarrollo, pues se basan fuertemente en el sector primario de la economía, vale decir, en un modelo extraccionista que no potencia la innovación y el desarrollo. Frente a ello, es de carácter urgente desarrollar instancias de integración a nivel intrarregional, en donde converjan los esfuerzos multisectoriales.

Se plantea a nivel intrarregional, adaptando la teoría de la escuela inglesa de relaciones internacionales, la cual señala que una misma unidad territorial que ha pasado por procesos históricos análogos y enfrenta problemáticas de origen similar, debería tender con mayor naturalidad a la cooperación. América Latina es una buena prueba de ello; sin importar banderas o nacionalidades hay un punto en donde todos los Estados convergen en sus intereses: proteger a la población nacional. En un análisis transversal, las unidades que componen el territorio se asemejan entre sí desde factores como la heterogeneidad de su población. No existe en América Latina un origen étnico único.

La multiculturalidad, una de las mayores riquezas de nuestra América, nos permite adaptar diversas formas del saber hacer; conocimiento técnico y cultural que hace a nuestra población altamente adaptable a los distintos entornos.

Potenciar el desarrollo espacial por medio de una institucionalidad compartida, nos permitirá optimizar recursos y alcanzar los

objetivos del desarrollo sostenible por medio de la aplicación de tecnología satelital, a un menor costo de producción. Asimismo, hará posible generar fórmulas para desarrollar, de consuno, la actividad industrial espacial. De este modo podremos construir un relato estratégico que supere las eventuales dificultades de la contingencia que oscurecen el logro de los ODS en las áreas que resulten pertinentes.

Sinergia, cooperación e interés en común son valores guías que nos permitirán consolidar una tarea pionera para los países en vías de desarrollo. Asimismo, mediante la cooperación se intensifica la hipótesis de paz; contribuimos a un mundo más seguro, más amigable y más igualitario para las generaciones futuras.

En esta visión de futuro, donde construimos lazos profundos de cooperación para nosotros y las generaciones del mañana, es imprescindible contar con una actualización de los paradigmas del derecho internacional, a la luz de los ODS, con la promoción y el fortalecimiento de un Estado de derecho que tenga en cuenta el dinamismo de la ciencia y la tecnología para estructurar un desarrollo social inclusivo con base en la Agenda pos 2015 del Secretario General de las Naciones Unidas.

REFERENCIAS

- Arellano, J. P. (2011). *El cobre como palanca de desarrollo para Chile*. Recuperado de http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/227/El_Cobre_como_palanca_del_desarrollo_de_Chile.pdf
- Bernal-Meza, R. (2014). *Fundamentos y aspectos controversiales sobre el Segundo Mundo. Jornadas Internacionales: Pensar los grandes espacios y grandes*

- procesos*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Avanzados - Academia Diplomática de Chile.
- Clases de Periodismo (2016). *Cantidad de Smartphones en el mundo*. Recuperado de <http://www.clasesdeperiodismo.com/2014/12/23/en-2016-habran-dos-mil-millones-de-usuarios-de-smartphones-en-el-mundo/>
- FAO- Aquastat (2012). *Sistema de información sobre el uso del agua en la agricultura y el medio rural*. Recuperado de <http://www.fao.org/rur/water/aquastat/data>
- Bruckmann, M. (2012). América Latina y la disputa global. En Bruckmann, M. *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana* (pp. 108). Quito: IAEN.
- Clases de periodismo (2014). *En 2016 habrá dos mil millones de usuarios de smartphones en el mundo*. Recuperado de <http://www.clasesdeperiodismo.com/2014/12/23/en-2016-habran-dos-mil-millones-de-usuarios-de-smartphones-en-el-mundo/>
- Gobierno de la República Popular de China (2008). *Texto íntegro del documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/china/09/documento.pdf>
- Gómez, P. B. (2014). *El ascenso económico de China: implicaciones estratégicas para la seguridad global*. Recuperado de <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eid/pb/Bustelo%20-%20CESEDEN-09china.pdf>
- Keohane, R. y Nye, J. (1977). *Power and Interdependence: World politics in transition*. Boston: Little Brown.
- La Otra Opinión (2015). Cataluña: el Gobierno aprueba plan nacional para los OSD. Recuperado de <https://dcariado.wordpress.com/2015/11/27/cataluna-el-gobierno-aprueba-plan-nacional-para-los-osd/>
- Morgenthau, H. (1992). *Escritos sobre política internacional*. Madrid: Tecnos.
- Naciones Unidas (2016). Objetivos para un desarrollo sostenible. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>
- Nye, J. (1990). *Bound to Lead. The changing nature of american power*. Oxford: Oxford University Press.
- Reyes Matta, B. (2014). *Nuevo diálogo político de América Latina y China. Jornadas de política internacional: Pensando los grandes espacios y los grandes procesos*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Avanzados - Academia Diplomática de Chile.
- Rodríguez, I. y Leiva, D. (2013). El *soft power* en la política exterior de China: consecuencias para América Latina. *Polis*, 46.

La cooperación internacional descentralizada en Colombia: un análisis institucionalista sobre el departamento de Cundinamarca*

Denisse Grandas Estepa**
Juan Pablo Prado Lallande***

RESUMEN

La cooperación internacional descentralizada es una modalidad de colaboración externa que complementa capacidades locales a efecto de incentivar el desarrollo en los territorios. Desde la teoría institucionalista de las Relaciones

Internacionales, la cooperación internacional, en general, y la descentralizada, en particular, pueden generar importantes insumos a favor del fortalecimiento de procesos y recursos en los territorios, en caso de que dicha actividad cuente con el suficiente respaldo político y de un adecuado andamiaje jurídico e insti-

* Este artículo es un resultado del proyecto de investigación “Estudio comparativo de las dinámicas institucionales de la cooperación descentralizada en Colombia y México. Los casos de Bogotá, Cartagena, Ciudad de México y Puebla (2009-2013)”. La investigación hace parte del Convenio de cooperación interinstitucional entre la Universidad Jorge Tadeo Lozano y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Un borrador preliminar de este artículo se presentó a través de una ponencia, en el VII Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, en noviembre de 2014.

** Magíster en Desarrollo y Ayuda Internacional. Docente del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá (Colombia) [denisse.grandas@utadeo.edu.co].

*** Doctor en Relaciones Internacionales y Unión Europea. Docente-investigador de la Academia de Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México) [juanp.prado@correo.buap.mx].

Recibido: 20 de junio de 2016 / Modificado: 22 de agosto de 2016 / Aceptado: 10 de septiembre de 2016

Para citar este artículo

Grandas Estepa, D. y Prado Lallande, J. P. (2017). La cooperación internacional descentralizada en Colombia. Un análisis institucionalista sobre el departamento de Cundinamarca. *OASIS*, 25, 159-186.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n25.10>

tucional. A la luz de tales planteamientos, el artículo tiene como principal propósito analizar los antecedentes, la evolución y el estado de la institucionalización de la cooperación descentralizada en el departamento de Cundinamarca, Colombia, a fin de identificar sus potencialidades y elementos de oportunidad más representativos. Como conclusión general se sostiene que, dados los resultados de este estudio, el citado departamento requiere continuar avanzando hacia mejores y más eficaces esquemas de institucionalización de su cooperación internacional, con miras a hacer de esta actividad un instrumento complementario a las capacidades locales con mayor habilidad para impactar de forma positiva en el desarrollo a favor de la población de dicho territorio.

Palabras clave: cooperación internacional descentralizada, Colombia, Cundinamarca, institucionalización.

Decentralized international cooperation in Colombia. An institutional analysis of the Department of Cundinamarca

ABSTRACT

Decentralized international cooperation is a modality that seeks to promote foreign collaboration for local development in a given country. It aims to be complementary to local capabilities in cases when there are internal limitations. From IR institutionalist theory,

international cooperation, in general, and decentralized cooperation, in particular, have the potential to promote processes and to find resources if they have a comprehensive legal and institutional set of tools to make it possible. From this perspective, the main purpose of this article is to analyze the history, evolution and state of the institutionalization process, through a case study of decentralized cooperation in the Cundinamarca Department of Colombia. The goal of this research is to identify the achievements, as well as its core challenges. As a general conclusion, we argue that Cundinamarca needs to continue developing better and more effective schemes of institutionalization of its international cooperation, in order to foster more effective outputs within that territory.

Key words: Decentralized international cooperation, Colombia, Cundinamarca, institutionalization.

INTRODUCCIÓN

En años recientes, la cooperación internacional para el desarrollo (CID) muestra múltiples transformaciones en su actuar, entre otras razones debido al creciente activismo de nuevos actores como los países emergentes, los gobiernos subnacionales, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. Esto incentiva la configuración de nuevas modalidades de colaboración como la cooperación Sur-Sur (CSS), la triangular, la descentralizada, entre otras. Esta circunstancia ocasiona que la CID, en sus diversas facetas, registre un dinámico

proceso de renovación de sus normativas, instituciones de gestión y procesos operativos.

En este dinámico escenario, como ocurre en otras latitudes del planeta, los gobiernos subnacionales en Colombia se enfrentan al reto de perfeccionar la planeación, la organización institucional y la acción estratégica de la cooperación internacional que los vincula con el exterior. Lo anterior es relevante, dado que frente a requerimientos territoriales que no pueden ser abordados en su completa dimensión mediante capacidades propias, la CID se erige como un instrumento complementario a tales activos locales. De igual manera, en caso de contar con *expertise* y buenas prácticas en determinado asunto de interés público, la CID facilita procesos para compartir tales capacidades con terceros países. En todo caso, e independientemente de sus vertientes y modalidades, la CID, en caso de contar con adecuado respaldo político, puede generar importantes beneficios a favor del reforzamiento de procesos y recursos del orden local, siempre y cuando el territorio en cuestión y sus respectivas autoridades cuenten con un adecuado proceso de planificación jurídico e institucional a nivel nacional y local, siendo este el argumento central del presente artículo.

De forma concreta, para el caso del departamento de Cundinamarca, Colombia, la ruta por una apuesta departamental a favor de mejores estadios de desarrollo conlleva un ejercicio interno de planeación, diálogo y construcción de acuerdos y estrategias acordes con los retos que enfrenta tal demarcación. En este sentido, se considera que la cooperación internacional —como instrumento que

refuerza, no sustituye, capacidades locales que se instrumentan en dicho departamento—, si bien registra avances, también muestra rasgos de desarticulación, así como déficit en la coordinación y apropiación de sus actividades y procesos. Lo anterior se explica en buena medida por los incipientes procesos de institucionalización de la CID en dicha actividad por parte del gobierno local.

A la luz de estos planteamientos generales, este artículo tiene como eje rector analizar los antecedentes, la evolución y el estado actual de la institucionalización de la cooperación descentralizada (CD) en el departamento de Cundinamarca, Colombia, con el fin de identificar sus potencialidades y elementos de oportunidad más representativos. Como se argumenta en el texto, tal proceso requiere de la instrumentación de una estrategia de internacionalización más adecuada, en línea con los preceptos del institucionalismo de las relaciones internacionales, aunque a la par de ello se requiere también de la voluntad política por parte de las autoridades para conseguir tal aspiración.

Para atender a tal propósito, el artículo se divide en cinco secciones. Tras esta Introducción, el primer apartado se compone de una contextualización general de los cambios y las transformaciones del sistema de CID, haciendo énfasis en la necesidad de repensar la colaboración externa y sus procesos institucionales desde los entes territoriales, tomando como referente Colombia. Esto se hace bajo los fundamentos teóricos propios del liberalismo institucional de las Relaciones Internacionales.

Con base en ello, en la segunda sección se estudian las tendencias de los últimos años

respecto a la CD, haciendo énfasis en la experiencia de los municipios colombianos.

La tercera parte del artículo analiza la CD en el departamento de Cundinamarca. Para ello se recurre, como principal eje de análisis, a la evolución y el estado de institucionalización de dicha actividad en la demarcación citada.

Como principal conclusión se sostiene que en el departamento de Cundinamarca, tal y como ocurre en otros territorios colombianos, e incluso en otros países, más allá de los avances registrados, esta circunscripción encara el reto de fortalecer los procesos de institucionalización de la cooperación internacional que se practica en dicha localidad. Se señala también que atender a dicho requerimiento amerita de una renovada voluntad política por parte del Gobierno en turno para reforzar la institucionalidad de su CD. Esto, a efecto de que se cuente con una estructura legal, institucional y programática capaz de incidir con mayor impacto en los procesos de desarrollo local mediante el respaldo de ejercicios de cooperación internacional.

EL CONTEXTO ACTUAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO. VERTIGINOSOS CAMBIOS A FAVOR DE SU RENOVADA INSTITUCIONALIDAD

El panorama actual por el que atraviesa la CID se explica por diversos factores relacionados con las transformaciones en las visiones del desarrollo, la recomposición de la geopolítica mundial, los liderazgos políticos en determinados países, la cambiante dinámica de la economía internacional, así como por los cambios institucionales de la organización

internacional global, regional, nacional y local. Esto, en su conjunto, genera un interesante escenario en el que de forma cada vez más visible los territorios de los países ejercen un creciente papel como entes activos de las relaciones internacionales y de la propia CID. Lo anterior se explica, entre otros, por la intersección de los siguientes factores:

En primer lugar, debido a la creciente internacionalización de los gobiernos descentralizados y a su papel en el escenario exterior. Tal fenómeno es a su vez fruto de los procesos de globalización y reconfiguración de espacios sociales, económicos y políticos, que se suman a renovados procesos de modernización de la gestión y las políticas públicas en diversas administraciones locales. Ello tiene sentido a la luz de la descentralización administrativa y fiscal que se vive en diversas localidades de distintos países, lo cual, junto con mayores espacios para la vida democrática en los territorios, y el uso exponencial de redes y medios de comunicación el línea, genera un entorno adecuado para una creciente vinculación de los territorios con el contexto internacional. La conjunción de lo anterior decanta en el concepto de “poder glocal”, entendido como aquel escenario para responder a las múltiples demandas sociales territoriales, forjadas a partir de lógicas globales (Martínez y Sana-huja, 2009).

Un segundo factor está relacionado con la crisis económica y financiera internacional, la cual, junto a criterios de reordenamiento de sus prioridades geopolíticas, afecta el otorgamiento de colaboración externa “tradicional” (Norte-Sur) por parte de donantes como España, Estados Unidos, la Unión Europea, entre

otros, a países en desarrollo. Esta situación se manifiesta mediante recortes presupuestarios y, en algunos casos, cambios de prioridades y criterios de asignación unilaterales en las políticas de ayudas conferidas por tales proveedores.

La tabla 1 evidencia la variación de recursos de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) a diversos países de América Latina y el Caribe durante los años 2012 y 2014, contabilizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Esta misma dinámica viene acompañada del debate sobre el creciente activismo internacional de los países de renta media (PRM), los cuales, desde la visión de algunos donantes

tradicionales, no deben ser receptores prioritarios de estos apoyos. Ello, como lo explica Alonso (2007), en razón del impreciso argumento respecto a que la cooperación debe ir orientada de forma exclusiva hacia países con mayores índices de pobreza, lo que implica una mayor atención a regiones altamente empobrecidas como África subsahariana, dejando por tanto en un segundo plano a América Latina y el Caribe.

Pese a esta discusión, el país de referencia se muestra como uno de los principales receptores de AOD en América Latina y el Caribe. Esto se explica en buena medida porque este tipo de apoyo foráneo no responde en exclusiva a criterios de elegibilidad tradicionales

TABLA 1. DIEZ PRINCIPALES RECEPTORES DE AOD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(MILLONES DE DÓLARES NETOS DE AOD)

	2012	2013	2014	Promedio de los 3 años	%
1 Haití	1272	1152	1083	1169	12
2 Brasil	1281	1145	912	1112	11
3 Colombia	763	854	1221	946	9
4 Bolivia	658	700	672	677	7
5 Honduras	568	627	604	600	6
5 México	417	561	807	595	6
7 Nicaragua	532	497	430	486	5
9 Guatemala	303	495	277	358	4
8 Perú	385	360	325	357	4
República Dominicana	261	147	167	192	2
Otros receptores	3625	3694	3451	3590	35
Total receptores de AOD	10065	10232	9949	10082	100

Fuente: OCDE (2016).

(en términos de pobreza y subdesarrollo), definidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Lo anterior se evidencia en la reacción de la comunidad internacional frente al conflicto armado en Colombia, y a su posible término, lo cual se espera abra una nueva etapa de desarrollo en este Estado sudamericano. Ello, sumado a la situación de los derechos humanos, el desplazamiento forzado, los índices de inequidad, a la pobreza misma, a inercias como receptor relevante desde hace décadas, así como a la relevancia política, económica y geoestratégica en términos de seguridad, ocasiona que Colombia sea un importante receptor de este tipo de ayuda internacional.

Sumado a esto, el esquema tradicional de cooperación Norte-Sur registra modificaciones debido a que los PRM han roto el monopolio de este esquema tradicional para convertirse en activos proveedores de cooperación Sur-Sur (Olivé y Domínguez, 2013; Ayllón, 2016). Así por ejemplo, Brasil es uno de los grandes actores de la CSS, que pretende contribuir, entre otras cosas, a la transferencia de soluciones innovadoras para el desarrollo en diversos sectores, e incluso, impulsando nuevas modalidades de cooperación y priorizando las relaciones del país con otros países del sur (Ayllón y Costa, 2010).

Colombia, en su condición de PRM, y como una herramienta de su política exterior, asume este escenario como una oportunidad para avanzar en una estrategia de inserción internacional desde el Gobierno nacional para intentar posicionarse de mejor manera en la región como proveedor de CSS. Una clara manifestación (con sus logros y respectivos

costos políticos) de esto fue, por ejemplo, el activo papel que Bogotá asumió en los espacios políticos y de debate de la agenda de eficacia de la ayuda y, en particular, en la evaluación voluntaria de la implementación de la Declaración de París en el año 2010.

De igual forma, y ahondando en la experiencia del país, la creación en 2011 de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) y la Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional (2015-2018), que plantea los lineamientos prioritarios de la agenda de cooperación internacional que ofrece y recibe el país, puede percibirse como una renovada voluntad política, al más alto nivel, para reposicionarlo en el plano de la cooperación, en línea con las prioridades de su política exterior.

Un tercer aspecto tiene que ver con la promoción de nuevos esquemas y modalidades de colaboración internacional que pretenden conseguir mayores niveles de horizontalidad e inclusión entre sus diversos participantes. La CSS y la triangular son los ejemplos más representativos de ello, mientras que la de carácter descentralizado enfrenta el reto de conectar al territorio con otros actores extranacionales, mediante mecanismos que no repliquen esquemas verticalistas y excluyentes. Estas fórmulas de colaboración promueven el intercambio de conocimientos y buenas prácticas, el desarrollo de capacidades y la asistencia técnica mediante esquemas sustentados en la corresponsabilidad, aunque en diversos casos tales aspiraciones son complejas de conseguir.

Este renovado dinamismo que experimenta la CID, junto con la difusión de información y el desarrollo de las telecomunicaciones

en tiempo real permite que junto con los Estados y las organizaciones multilaterales, los gobiernos territoriales, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas, las universidades, las iglesias, entre otras, se involucren de manera cada vez más decidida en múltiples ejercicios de cooperación internacional.

Finalmente, y como cuarto punto, las transformaciones en el mapa del desarrollo generan nuevas condiciones, digamos “estructurales”, en el sistema de CID. En este sentido, el ocaso en 2015 de la era de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como escenario prioritario de las acciones de la CID, y la subsiguiente entrada en vigor de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (más adaptativa a las necesidades de desarrollo en Latinoamérica y, por ende, de sus entidades descentralizadas), propician un contexto favorable en términos de mayor involucramiento de autoridades y de la sociedad nacional y subnacional en materia de desarrollo y cooperación internacional.

Por último, y como un aspecto exclusivo respecto a Colombia, como se señaló previamente, el país enfrenta un proceso a favor de la paz y reconciliación nacional. Por ello, temas como la construcción de paz ocupan —de manera prioritaria en la agenda nacional— el centro en la justificación y necesidad de continuar celebrando acuerdos y acciones de CID. Esto, a su vez, exige al Gobierno nacional y a los territoriales una mejor planeación, gestión, articulación, seguimiento, evaluación y, a la postre, institucionalización de la cooperación internacional en este país a nivel nacional y subnacional.

A ese respecto, la institucionalización de la cooperación internacional permite ordenar,

coordinar, estructurar, sistematizar, conducir y planear las actividades de colaboración en pro de la coherencia, la complementariedad, la armonización y la apropiación de los programas o proyectos instrumentados al amparo de su ejercicio. Esto, ya sea a nivel global, nacional o local, con miras a propiciar con mayor margen de oportunidad resultados predictibles a favor del desarrollo.

De ahí que desde la teoría de las Relaciones Internacionales de perfil liberal y, concretamente, en su vertiente institucionalista, se argumenta que la estructura y el diseño de instituciones colectivas y organizaciones nacionales, subnacionales e internacionales juegan un rol trascendental en las acciones de cooperación internacional (Jackson y Sorensen, 2010).

En ese sentido, para esta vertiente teórica las instituciones nacionales (oficinas, agencias de cooperación, etc.) o internacionales (organismos multilaterales, mecanismos de colaboración o integración, etc.) facilitan el ejercicio de la cooperación internacional (Prado, 2013). Lo anterior dado a que al establecer reglas de coordinación tanto dentro de los países como entre gobiernos nacionales, locales y otros actores internacionales, los practicantes de la cooperación internacional se encuentran en mayor capacidad de cumplir con los objetivos trazados.

El argumento central de los especialistas en Relaciones Internacionales dedicados a este tema consiste en que una adecuada institucionalización de la cooperación internacional reduce de manera significativa los efectos de la anarquía en el sistema internacional o la discrecionalidad, corrupción y costes de tran-

sacción a escala nacional o local en las acciones inherentes a su ejercicio. Lo anterior gracias al establecimiento de un andamiaje normativo y procedimental a favor de la interacción y acción conjunta entre determinados participantes en un ámbito específico de interés común. Ello, debido a que tales normas e instancias restringen y conducen el comportamiento de autoridades en lo particular y gobiernos en lo general a favor de propósitos colectivos y, por ende, reducen la discrecionalidad de su actuar.

De esta forma, las instituciones contribuyen a reducir la desconfianza entre los cooperantes, promueven la continuidad en la interacción entre sí y, por ende, generan sensación de estabilidad y certidumbre en sus respectivas relaciones y acciones conjuntas. Junto con lo anterior, las instituciones estimulan esquemas de sinergia, compromiso y mayor transparencia a favor de la generación de beneficios compartidos y ventajas mutuas entre los participantes y beneficiarios (Jackson y Sorensen, 2010).

De ahí que desde este enfoque, la clave de un adecuado ejercicio de cooperación internacional reside en la estructura, el diseño y la manera de funcionar de las instancias político-administrativas responsables de la instrumentación de dicha actividad (Karns y Mingts, 2010).

Desde esta óptica, el funcionamiento y la operatividad de las instancias –y en este caso, aquellas del orden nacional o subnacional dedicadas a la gestión y conducción de la cooperación internacional– se sustentan en la aplicación de reglas o normas. El fin de estas consiste en promover procesos institucionalizados de sus actividades, en el sentido de

que las acciones y los resultados que de estas emanen sean durables y predeterminados. En otras palabras, ello significa que las normas y sus respectivas instituciones deben ser capaces de conducir el comportamiento del gobierno ejecutor y, por ende, moldear las expectativas generadas en el ámbito de acción correspondiente (Jackson y Sorensen, 2010).

La necesidad de establecer tales normas e instituciones se debe a que el ejercicio de la cooperación internacional no es una labor sencilla de realizar, debido a que lograr la convergencia de objetivos y estrategias para conseguirlos entre dos o más actores constituye un reto complejo de acordar y abordar (Sterling-Folker, 2006).

En resumen, esta matriz teórica descansa en el papel de las instituciones ya sean del orden nacional o internacional, cuyo fin esencial es conducir el comportamiento de los responsables de poner en marcha ejercicios de cooperación internacional (Kay, 2006), y con ello establecer procesos institucionalizados a efecto de que las acciones y los resultados sean predecibles, durables y a la postre eficaces (Prado, 2014).

La manera de realizar ejercicios concretos en pro de la institucionalización de la cooperación internacional amerita una serie de aspectos y procedimientos afines a los preceptos aquí esgrimidos, cuyos elementos más representativos y adaptativos respecto a instituciones nacionales y territoriales que practican cooperación internacional son los siguientes:

- a) Legislación *ad hoc*, coherente con el contexto internacional, nacional y territorial;
- b) definición de objetivos explícitos, sectores,

regiones y países prioritarios; c) institución permanente y estable que gestione la cooperación; d) sistema de control y registro de los convenios, programas y proyectos de cooperación internacional; e) recursos permanentes y contabilizados destinados a la colaboración externa; f) personal capacitado y especializado en el ámbito de la CID; g) procesos de evaluación sistemática de los resultados de las actividades realizadas; h) mecanismos de rendición de cuentas, con miras a –en caso necesario– reconducir decisiones y acciones a favor de mejores estándares de calidad; i) instrumentos a favor de la coordinación con respecto a los objetivos globales de desarrollo, las políticas nacionales y de otros territorios nacionales de cooperación internacional; j) todo ello en consonancia con los objetivos de desarrollo y de política exterior del país en cuestión (Prado, 2011).

Las consideraciones descritas dedicadas a la interacción entre normas e institucionalización de procesos abren paso al concepto de la política pública de la CID, concepción que consiste en la aplicación de normas por parte de la institución nacional o local correspondiente, mismas que tienen como propósito esencial orientar y definir la instrumentación de la CID organizada en determinado espacio geográfico con base en objetivos definidos y alineados respecto a instancias superiores. Dicho proceso debe realizarse mediante la planeación, operación y seguimiento sistematizado de sus acciones y resultados, conducidos por determinado Gobierno y personal administrativo, y con el concurso de la sociedad, con miras a contribuir al desarrollo del país y de sus territorios.

LA DINÁMICA DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA: EL CASO DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

El concepto de CD puede ser entendido desde dos enfoques: para algunos, hace referencia a la cooperación que se realiza desde las organizaciones de la sociedad civil; es decir, aquellas acciones de esta naturaleza de perfil no oficiales. Para otros, la CD es la actividad que se enmarca en las relaciones entre gobiernos subnacionales adscritos a distintos países de forma directa o a través de la sociedad civil o diversos actores del desarrollo.

Para APC-Colombia la CD se entiende como:

El conjunto de las acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales. Se caracteriza por ser un modelo dinámico, con visión de mediano y largo plazo, en donde se ve implicada la responsabilidad política y la legitimidad, con el propósito de potencializar el desarrollo en el territorio, con la participación directa de los grupos de población interesados (APC-Colombia, 2013, p. 2).

Pese a las diferentes concepciones a este respecto existe en la actualidad un elevado consenso en que la CD puede ser entendida como “el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo más participativo” (Del Huerto, 2005, p. 53).

Las diferentes prácticas de CD en su conjunto se clasifican de diversas maneras. De acuerdo con Gutiérrez (2006), existen dos tipos de vínculos de CD: los institucionalizados y los informales. Los institucionalizados (acorde con la fundamentación teórica de este artículo) se caracterizan por una mayor formalidad de relaciones bilaterales a través de los hermanamientos, asociaciones entre gobiernos subnacionales y su participación en redes internacionales para el intercambio de experiencias locales. Por su parte, los vínculos informales no cuentan con estructuras institucionales; asimismo, son de corta duración y no están sistematizados ni registrados en los sistemas de información de las administraciones públicas del orden territorial. Cabe señalar que unos (los formales) u otros (los pragmáticos) pueden generar importantes activos en determinado momento, siempre y cuando se adapten a los objetivos y las particularidades de la instancia que los instrumente.

Desde otra perspectiva, Díaz (2008) clasifica a las dinámicas de la CD a partir de un enfoque vertical y otro horizontal. Así, para este analista, la cooperación oficial descentralizada horizontal se refiere a aquella que realizan administraciones públicas subnacionales y otros agentes que interactúan en el mismo nivel, tanto de carácter gubernamental como no gubernamental. Por su parte, la de tipo vertical se lleva a cabo entre actores subnacionales con actores del Gobierno central o con organizaciones internacionales.

Sanahuja y Martínez (2009) proponen el análisis de modelos verticales y horizontales de CD desde otra perspectiva. En este sentido, las relaciones verticales pueden ser vistas desde el

modelo tradicional y predominante caracterizado por prácticas asistencialistas Norte-Sur, con una marcada relación donante-receptor en la cual este último asume una actitud pasiva y dependiente que no evidencia claramente una relación entre socios que aporte a las capacidades de las partes.

A su vez, el modelo horizontal es un tipo de colaboración en el cual los actores asumen relaciones más estratégicas y recíprocas entre sí, en calidad de socios, en un esquema equitativo en el que los gobiernos subnacionales se convierten en sujetos activos de la cooperación. Esta práctica impulsa relaciones basadas en el mutuo interés, el intercambio de conocimientos y experiencias significativas de gestión para el apoyo a los procesos de descentralización y gobernabilidad local.

De esta manera, la lógica de la CD abre una oportunidad de relaciones de interrelación sin que sus promotores deban ceñirse de manera estricta a la totalidad de condiciones, instrumentos y modalidades de la cooperación oficial tradicional (aunque ello no signifique estar en contraposición de la misma, claro está). Con esto, las administraciones territoriales, haciendo uso de su autonomía, tienen diversas opciones para relacionarse con pares y otros actores internacionales mediante el establecimiento de convenios y hermanamientos, la creación y participación en redes, los intercambios, la asistencia técnica, etc.

De ahí que a la luz de dicho crisol de posibilidades, la CD pueda, en efecto, contribuir a favor de los procesos de desarrollo local, políticas públicas, planeación participativa y articulación multinivel.

En palabras de Martínez y Sanahuja (2012):

...los gobiernos descentralizados están llamados a cumplir una función estratégica para la gobernanza global [...] y la cooperación descentralizada debería orientarse estratégicamente hacia el apoyo a la gobernabilidad local, hacia el fortalecimiento de la sociedad civil y las instituciones locales, o hacia el apoyo al diseño y la gestión de políticas públicas en el ámbito local.

EL CASO DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”. De la misma manera, establece que “son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”, las cuales “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”. Declara a los municipios como “entidades fundamentales de la división política administrativa del Estado”, sobre los cuales recae la responsabilidad, entre otras cosas, de “ordenar el desarrollo de su territorio”. Así, la división político-administrativa del país está organizada en 32 departamentos, 1.096 municipios y 5 distritos.

En Colombia, las relaciones de CD son promovidas por algunos gobiernos subnacionales como una manera de fortalecer sus procesos de internacionalización. Lo anterior mediante la firma de hermanamientos, la implementación de estrategias de *marketing* territorial, la vinculación en redes de gobier-

nos locales a nivel internacional, la participación en programas para el desarrollo local promovidos por organismos internacionales, el intercambio de experiencias y buenas prácticas, la ejecución de proyectos y programas, entre otros.

Desde el ámbito municipal o departamental se evidencian algunas experiencias que sustentan esta afirmación. De acuerdo con el Informe Experiencias en Internacionalización Municipal en Colombia (2008), en algunas gobernaciones y ciudades capitales como Medellín, Bogotá, Bucaramanga, Cartagena, Manizales, Pereira, Pasto y Cali existen oficinas o espacios de gestión de asuntos internacionales, establecidos en la estructura administrativa de las citadas alcaldías. En la mayoría de estos casos la responsabilidad sobre los proyectos que tienen relación con el tema internacional recae en las oficinas de planeación, en el despacho del alcalde o en algún funcionario del nivel asesor. Es importante destacar la experiencia de Medellín, en el cual existe una institucionalidad más avanzada a través de la creación en el 2002 de una instancia propia: la Agencia de Cooperación Internacional e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, que tiene el objetivo de propiciar el desarrollo de la ciudad a través de la creación de relaciones con otros países y ciudades.

Bajo este mismo contexto, desde APC-Colombia se impulsan algunos mecanismos de acompañamiento y articulación con los niveles locales y departamentales para la cooperación internacional. Así por ejemplo, en el año 2003, la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social (hoy APC-Colombia) —intentando mejorar la institucionalidad de

la cooperación internacional que se practica en el país— decidió conformar el Sistema Nacional de Cooperación Internacional. El fin de tal estrategia es mejorar la coordinación, el consenso y la articulación de todos los actores políticos, técnicos y reguladores de la cooperación internacional de Colombia. Lo anterior a efecto de vincular y articular de mejor manera las actividades que sobre esta materia se desarrollan en los órdenes local y departamental.

En esta tesitura, a partir del año 2003 se instaure la figura de los Comités de Coordinación y las Agendas sectoriales y territoriales como mecanismos de coordinación con los diversos actores del sistema. Así, la creación de los referidos Comités Departamentales de Cooperación representa una apuesta para reunir, coordinar, articular y establecer rutas de trabajo de cooperación con los diferentes actores del territorio, por ende fortaleciendo la institucionalidad de la cooperación en los departamentos y la interlocución con la APC-Colombia.

Sin embargo, a pesar de los avances en este sentido, al momento presente no se detectan estudios contundentes sobre la efectividad de estos mecanismos de articulación, y sobre la permanencia y sostenibilidad de estos procesos. Es destacable que APC-Colombia, a través de su Dirección de Cooperación Interinstitucional, incentiva un nuevo programa denominado “Cooperación Col-Col”; es decir, aquella cooperación entre entidades territoriales colombianas para promover el intercambio y la transferencia de conocimientos entre regiones, departamentos y municipios colombianos (APC-Colombia, 2016).

Ahora bien, a pesar de que existen las condiciones legales para promover la cooperación desde el ámbito territorial, sustentada en la Constitución Política, en Colombia la estructura del Estado tiende a concentrar este tema en el Gobierno central y en sus diferentes instancias. Esto se constata, por un lado, en la construcción de estrategias de cooperación en los últimos diez años con discreta participación de los actores departamentales y locales. Por el otro lado, en la insuficiente de capacidad institucional desde los territorios para planificar rutas de acción relacionadas con la CID.

La reducida capacidad institucional en materia de CID/CD de un gran porcentaje de municipios del país requiere de estrategias diferenciadas de fortalecimiento que incorporen los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad en un marco de unidad nacional y autonomía territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

La institucionalidad de la cooperación internacional en el departamento de Cundinamarca

Cundinamarca cuenta con 116 municipios agrupados en 15 provincias. Su PIB departamental anual en 2011 fue de 30.565.000 millones de pesos, cuya participación porcentual en el PIB Nacional fue de 4,9 % (Departamento Nacional de Planeación, 2013). El sector agropecuario lidera la estructura económica del departamento, seguido por la industria, los servicios y el comercio (Gobernación de Cundinamarca, 2014). El Índice de Desarrollo Humano en Cundinamarca es alto (0,837)

en comparación con otras regiones del país (PNUD, 2011).

Quizá por estas y otras razones, para las autoridades de este departamento, la CID no ha sido prioritaria. Sin embargo, es posible evidenciar municipios del departamento como Soacha, en donde la cooperación influye de forma considerable en la cofinanciación de su desarrollo, en especial por las condiciones humanitarias como consecuencia, entre otras cosas, de la alta recepción de desplazados¹.

Para analizar la dinámica general de la cooperación internacional que se practica en años recientes en Cundinamarca, a continuación se examinan una serie de variables que desde el ámbito institucional, de gestión y articulación, pretenden mostrar los principales alcances y desafíos del departamento en este aspecto.

a. El fortalecimiento institucional como eje transformador de las dinámicas de la cooperación internacional en el departamento de Cundinamarca

Las iniciativas para fortalecer la institucionalidad de la cooperación internacional en el departamento de Cundinamarca se remontan a 19 años atrás. Sin embargo, tan solo desde los últimos ocho años, mediante la creación

de la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional, en 2008 se comienza a evidenciar la apuesta y promoción de actividades de cooperación internacional más institucionalizadas y concretas, con proyección a largo plazo.

El proceso de construcción de un andamiaje institucional en el ámbito de la cooperación internacional inició en 1997, cuando la administración departamental crea la Oficina de Relaciones Nacionales e Internacionales al interior de la Gobernación. Su propósito fue el establecimiento de relaciones nacionales e internacionales que complementaran las acciones para el cumplimiento del plan de desarrollo². Posteriormente, en septiembre de 1998, esta unidad administrativa adquirió el nombre de Oficina de Cooperación³, mientras que en el año 2008 la Gobernación decidió crear la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional⁴.

A su vez, como un esfuerzo por coordinar la cooperación en los ámbitos nacional, departamental y local, en el año 2013 APC-Colombia creó el Comité Red Departamental de Cooperación de Cundinamarca. El Comité, cuya Secretaría Técnica le corresponde a la Secretaría de Cooperación, tiene como principales funciones:

¹ A partir de la segunda mitad de la década de los noventa empiezan a llegar a Soacha la mayor parte de familias desplazadas (Neira, 2004).

² Decreto 2457 del 7 de octubre de 1997.

³ Decreto 02184 del 30 de septiembre de 1998.

⁴ La Secretaría se creó con el Decreto 0258 de octubre de 2008, bajo la administración de Andrés González. La misión de esta Secretaría es la de promover y gestionar proyectos de cooperación nacional e internacional (Informe de gestión 2008-2011).

...proveer la información necesaria para levantar la línea base de oferta y demanda, coordinar acciones conjuntas entre sus miembros, para poner en marcha y hacer seguimiento a la política de cooperación del departamento, identificar fuentes de cooperación y diseñar la estrategia de comunicación, divulgando además su gestión anual (art. 5, Decr. 0021 de 2013).

A continuación, en la tabla 2, se relacionan los miembros del referido Comité, los cuales son definidos por la Gobernación, en el marco del Decreto reglamentario.

Sin embargo, llama la atención que desde entonces este Comité no ha avanzado de manera significativa en sus actividades fundacionales, lo cual demuestra su reducida capacidad para aglutinar a los actores que lo conforman y, por ende, actuar bajo una ruta

estratégica que represente los intereses de los principales actores presentes en los procesos de desarrollo del departamento.

Para superar esta situación, en el año 2014 la Secretaría decidió reactivar este Comité como un espacio de diálogo, articulación y definición estratégica de mayor impacto en el ámbito de la CD. Quizás el avance más significativo tras ello, luego de esfuerzos inconclusos, fue la realización en ese mismo año del Taller para la Formulación del Plan Preparativo 2015 y la definición de la hoja de ruta operativa del Comité. Este ejercicio tuvo como propósito avanzar hacia una mejor y mayor comprensión territorial de los retos de las distintas regiones del departamento y sectores en materia de cooperación internacional para el 2015. Esta estrategia también

TABLA 2. MIEMBROS DEL COMITÉ RED DEPARTAMENTAL DE COOPERACIÓN DE CUNDINAMARCA

El gobernador de cundinamarca, o su delegado.
El secretario de cooperación internacional y enlace institucional quien, a su vez, será el delegado de gabinete Departamental.
El secretario de planeación Departamental.
Un delegado del programa de las Naciones Unidas para el Departamento el Desarrollo el Colombia PNUD.
Un delegado de la asamblea Departamental.
Un delegado de la APC-COLOMBIA.
Un delegado de la Federación Colombiana de Municipios FMC.
Un delegado de la Pastoral Social.
Un delegado del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social de las Presidencia de la República (DPS).
Un delegado de la Cámara de Comercio de Bogotá.
Un delegado de la Cámara de Comercio de Bogotá-Sede Zipaquirá.
Un delegado de la Cámara de Comercio de Bogotá- Sede Fusagasugá.
Un delegado de la Cámara de Comercio de Bogotá- Sede Cazucá (Soacha).
Un delegado de la Cámara de Comercio de Facatativá
Un delegado de la Cámara de Comercio de Girardot.
El director regional Sena Cundinamarca o su delegado.
Un delegado de la Corporación Universitaria Minuto de Dios (Uniminuto).
El gerente del Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca (FONDECUN), o su delegado.
El director del Instituto Departamental de Acción Comunal y Participación Ciudadana (IDACO), o su delegado.
Un delegado de cada bloque de provincias que para efectos de este decreto se han agrupado.

Fuente: elaboración propia, a partir del Decreto 0021 de 2013.

contribuyó a la construcción del documento de “Hoja de ruta de la Cooperación para el Desarrollo Humano y la Construcción de Paz en Cundinamarca” (Gobernación de Cundinamarca, 2014).

Otro de los aspectos por considerar en el proceso a favor del fortalecimiento institucional de la CID de Cundinamarca está relacionado con los planes de desarrollo del departamento. En este sentido, el Plan de Desarrollo “Cundinamarca - Calidad de Vida 2012-2016” establece la importancia del tema; en especial en el Objetivo 4: Fortalecimiento institucional para generar valor de lo público; Pilar 10: Fortalecimiento institucional y gobernabilidad; Programa: Modernización de la gestión; Componente estratégico: Cooperación y gestión estratégica para el desarrollo. En dicho apartado se plantea:

...diseñar una política pública en materia de cooperación internacional para orientar de manera

integral la cooperación pública y privada que reciba y otorgue el departamento para el desarrollo efectivo del territorio, acercando con equidad la oferta de cooperación a la integridad del departamento, generando procesos de desarrollo prioritarios en los 35 municipios con mayor índice del NBI (Gobernación de Cundinamarca, 2012, p. 226).

Lo que evidencia este panorama es que, en efecto, el departamento de Cundinamarca cuenta con un marco normativo e institucional para regular y promover su cooperación internacional (inciso de los elementos que construyen institucionalidad de la CID indicado en la primera parte del artículo), que si bien se ha perfeccionado, engendra importantes elementos de oportunidad para regular con mejor capacidad dicha actividad.

No obstante, al indagar sobre los avances formales de este aspecto en sus 116 municipios, el panorama demuestra una capacidad y estructura institucional laxa. En general, en

TABLA 3. EXPERIENCIAS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CID EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA (2012-2014)

Municipio	Legislación	Espacio o modalidad para trabajar el tema de la CID
Facatativá	Decreto No 288 de 05 de diciembre de 2012	Oficina de Cooperación Internacional
Cucunubá	NA	Funcionario con la responsabilidad de gestionar cooperación internacional.
Soacha	Decreto ordenanza No 00260 de 2008	Secretaría especial para soacha. Funcionario con la responsabilidad de gestionar cooperación internacional.
Fusagasugá	Decreto No 170 de 2013	Contratista que se encarga de estas labores. En el 2013 se creó nque el Comité de cooperación Nacional e internacional para el municipio.
Puerto Salgar	NA	Desarrolla estas actividades desde la Secretaría de Planeación

Fuente: elaboración propia.

una importante cuantía de los municipios del departamento, la cooperación internacional no ha sido lo suficientemente relevante como para establecer una directriz definida que regule este aspecto mediante un espacio de coordinación y formalización vinculado a los procesos de planeación, gestión, seguimiento y rendición de cuentas. Esto explica, en parte, la reducida institucionalidad de la misma, cuyos rasgos más relevantes se señalan en la tabla 3.

Lo anterior permite aseverar que desde esta segunda perspectiva, el aspecto institucional de la cooperación internacional en el departamento a nivel de sus municipios es aún incipiente. Así lo evidenció también la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional en el informe de gestión con fecha de

corte del 31 de diciembre de 2013, en el cual se menciona textualmente lo siguiente:

...existe una debilidad institucional—que debemos superar— para adelantar iniciativas y proyectos de naturaleza transectorial debido a la carencia de un grupo de expertos estructuradores de proyectos que, sin duda, se constituirían en una herramienta formidable para fortalecer la calidad de las propuestas que se formulan desde el nivel local y departamental. Una vez subsanada esta debilidad, el departamento estaría en capacidad de competir de manera más eficaz y articulada por recursos de cooperación técnica, financiera y transferencia de conocimiento. Es parte esencial de los retos que impone una inserción positiva en el plano internacional y, por ende, en los distintos procesos de globalización a los que asistimos en este siglo.

TABLA 4. ASPECTOS CONSIDERADOS EN LOS AVANCES DE INSTITUCIONALIZACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA (2008-2014)

Aspecto	Nivel
Inclusión de los temas de cooperación internacional en el Plan de Desarrollo Departamental	Alto
Inclusión de los temas de cooperación internacional en el Plan de Desarrollo Municipal	Incipiente
Legistación relacionada con la industrialización y la formalización de la CID en el nivel departamental	Alto
Legistación relacionada con la industrialización y la formalización de la CID en el nivel municipal	Incipiente
Espacio de coordinación y gestión a nivel departamental	Alto
Incidencia del espacio de coordinación y gestión a nivel departamental, en el nivel nacional y municipal	Incipiente
Espacio de coordinación y gestión a nivel municipal	Incipiente
Incidencia del espacio de coordinación y gestión a nivel departamental, en el nivel Nacional y Municipal	Incipiente
Instrumentos a favor de la coordinación del nivel nacional, departamental y municipal	Medio
Instrumentos a favor de la coordinación (comité Red Departamental de Cooperación Internacional) en la planeación estratégica de la cooperación	Incipiente
Materialización de definicion de objetivos, a través de una estrategia o una politica pública departamental de CID	Medio

Fuente: elaboración propia.

No obstante ello, en el año 2014 la Secretaría apostó a favor de la conformación de un espacio de capacitación para fortalecer en los 116 municipios del departamento los conocimientos en cooperación internacional. Así, esta instancia ofreció, con el apoyo de la Federación Colombiana de Municipios, un curso virtual en cooperación internacional para los gobiernos locales, en el cual participaron 43 personas de 10 municipios del departamento (Gobernación de Cundinamarca, 2014).

En síntesis, examinando el contexto institucional de la cooperación internacional en el departamento, desde el aspecto de legislación y de un espacio de gestión creado para tal fin, y su incidencia en los procesos de planeación y gestión, la tabla 4 es esclarecedora, en el sentido de la aún reducida institucionalidad de diversos elementos que la componen.

b. La articulación, coordinación y rendición de cuentas de la CID en Cundinamarca

En Colombia, como ocurre en otros países latinoamericanos, es recurrente observar reducidos niveles de articulación y coordinación de la cooperación internacional del nivel nacional con el departamental y de este con el nivel municipal. Si bien desde la instancia coordinadora del orden central (APC-Colombia) existen mecanismos como los Comités Departamentales de Cooperación, y las agendas sectoriales y territoriales para lograr tal articulación, los

resultados son aún incipientes. Esto explica, entre otras cosas, la ausencia de información consolidada y el desconocimiento desde los tres niveles (nacional, departamental y municipal), de los proyectos y programas de cooperación internacional que con recursos técnicos y económicos se han ejecutado en el departamento.

De esta manera, la principal fuente de información sobre los proyectos de cooperación en el departamento es APC-Colombia (es decir, una instancia nacional y no local), la cual registra en un gran porcentaje los proyectos y programas promovidos y ejecutados desde el nivel central, dejando de lado lo ejecutado desde la administración departamental o municipal. En este escenario, en su mapa de cooperación, APC-Colombia registró entre el año 2012 y 2015 un total de 141 proyectos de cooperación internacional financiados mediante AOD y nuevas fuentes de cooperación exterior⁵. Estas cifras arrojan que en el departamento descrito hicieron presencia durante ese periodo aproximadamente 57 fuentes de cooperación internacional, tanto públicas como privadas. Entre los datos más representativos se encuentra que los actores bilaterales y multilaterales con mayor número de proyectos activos en este periodo en Cundinamarca fueron Japón, seguido de UNICEF, ACNUR, Unión Europea, Estados Unidos, el BID, entre los más importantes (figura 1).

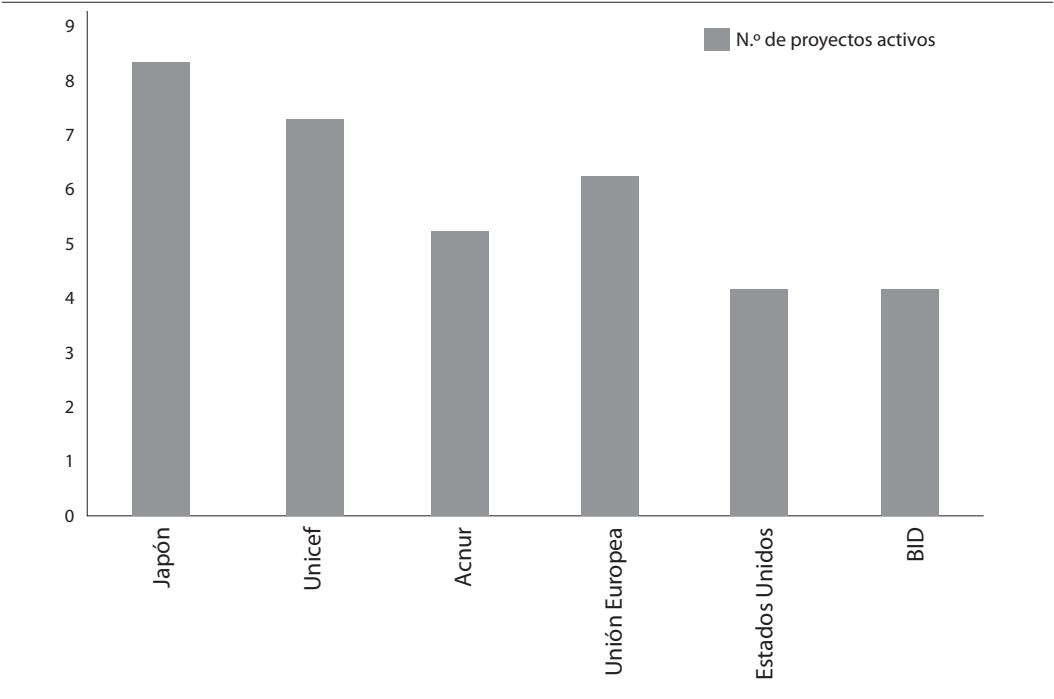
⁵ De estos 141 proyectos, 58 son dirigidos directamente por el departamento. Los otros 83 hacen parte de proyectos del ámbito nacional que impactan a varios departamentos (APC-Colombia).

De acuerdo con estos mismos datos registrados por APC-Colombia, resalta que “desarrollo social” y “derechos humanos” se constituyen en los dos temas con mayor impacto en la ejecución de estas iniciativas (APC-Colombia). En general, llama la atención que en estas iniciativas la responsabilidad de la Gobernación es casi nula, debido a que un gran porcentaje de estos proyectos fueron coordinados desde la administración central y los cooperantes (figura 2).

Ahora bien, cuando se contrastan estos datos con los que maneja la Gobernación, se observa una significativa divergencia entre unos y otros. En la actualidad no existe un

sistema de información, registro y control consolidado que dé cuenta de los proyectos y convenios que han sido instrumentados en el periodo de tiempo estudiado. En el Informe de Gestión 2012-2015 de la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional, con ocasión del cambio de administración departamental, la Secretaría registró 12 proyectos de los cuales tan solo dos se encuentran en los registros de APC-Colombia. Guatemala, Corea, Canadá, Japón, Holanda, Dota (Costa Rica), Pichincha (Ecuador), giz y Unión Europea son los socios de cooperación registrados a través de los 12 proyectos identificados (Gobernación de Cundinamarca, 2015a).

FIGURA 1. SOCIOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL MÁS REPRESENTATIVOS EN CUNDINAMARCA, 2012-2015 (NÚMERO DE PROYECTOS ACTIVOS EN EL PERIODO)



Fuente: elaboración propia, a partir de los datos suministrados por APC-Colombia.

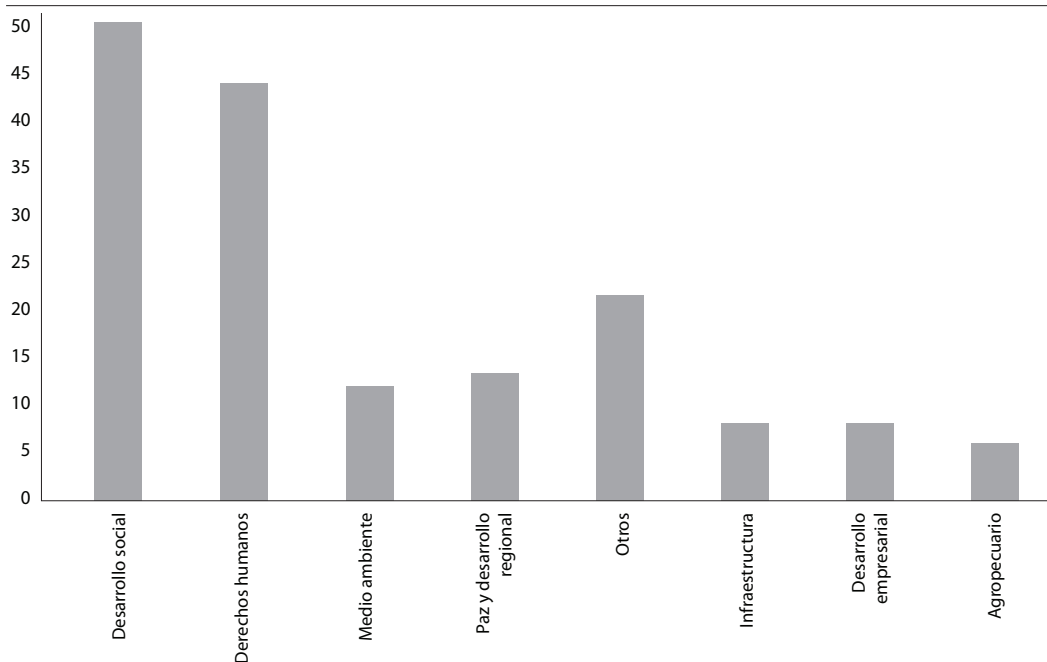
El panorama de descoordinación anteriormente descrito se evidencia aún más desde el nivel municipal. La ausencia de sistemas de control y de registro en los municipios que tienen alguna experiencia en el tema y la falta de memoria histórica entre una administración y otra, impiden identificar un panorama claro que sirva como base para avanzar hacia procesos con mayores niveles de planeación, gestión, evaluación y por ende institucionalización⁶.

Por tanto, se puede afirmar que la incipiente institucionalidad de la cooperación

internacional en Cundinamarca, en especial en el nivel municipal, afecta a los procesos de programación, instrumentación, seguimiento, rendición de cuentas y –lo más importante– muy probablemente a los resultados de la colaboración realizada.

De la misma manera, es plausible que esta dinámica alimente el enfoque tradicional de relaciones que no sobrepasa los modelos tradicionales de tinte vertical y asistencialista, en razón de que, si no existe una adecuada institucionalidad de la CD realizada en el territorio,

FIGURA 2. CLASIFICACIÓN POR TEMA DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL ACTIVOS ENTRE 2012 Y 2015



Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por APC-Colombia.

⁶ Esta conclusión hace parte del ejercicio realizado por la Universidad Jorge Tadeo Lozano y la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional.

se dificulta el diseño de rutas estratégicas de programación, coordinación e intervención. En este escenario, cabe la posibilidad de que las acciones de cooperación sean decididas en el nivel central y desde el extranjero, afectando tras ello los procesos de apropiación y, a la postre, la eficacia de las acciones realizadas.

Para contrarrestar esta situación, desde el año 2013 la administración departamental de Cundinamarca (2012-2015) realizó esfuerzos en la construcción de una estrategia de cooperación internacional más integrada y funcional. Lo interesante y alentador del ejercicio fue el componente participativo y de desarrollo de capacidades que dicha administración quiso infundirle a dicho proceso. No obstante, el limitado equipo humano sumado a la discreta capacidad de respuesta del Comité Red Departamental de Cooperación, evidenció la debilidad institucional para definir e implementar objetivos claros en las actividades de cooperación internacional.

Por último, y como un aspecto fundamental de la institucionalización de la CID en esta Gobernación, la rendición de cuentas desde la administración departamental se realiza mediante los informes que la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional debe remitir a la Secretaría de Planeación Departamental. A su vez, esta última instancia los presenta a la Asamblea Departamental de Cundinamarca.

Así por ejemplo, en el informe a corte de 31 de diciembre de 2014, la Secretaría presentó los resultados de su gestión, relacionados principalmente con la firma de convenios, la gestión y ejecución de algunos proyectos con algunos cooperantes. Dicho compendio inclu-

yó también datos sobre la capacitación a funcionarios de municipios, las becas otorgadas a algunos funcionarios de la Gobernación o de administraciones municipales, entre otros.

Más allá del informe de gestión que debe rendir la administración, llama la atención que no existe un sistema de evaluación sistemática que permita evidenciar los avances o retrocesos en la materia (tabla 5).

REFLEXIONES FINALES

Las transformaciones en la CID, junto al papel de los gobiernos locales, presentan una oportunidad para impulsar de manera continua procesos planificados que fortalezcan la institucionalización de esta modalidad de las relaciones internacionales.

A este respecto, los postulados institucionalistas de las Relaciones Internacionales en materia de cooperación internacional contribuyen a aclarar las pautas generales que explican aquellos procesos de conducción del comportamiento de aquellas entidades y gobernantes dedicados a realizar en sus respectivos espacios territoriales actividades en el ámbito de la colaboración externa. En este sentido, se deja constancia de que, desde esta perspectiva, las instituciones pretenden satisfacer necesidades colectivas, facilitando su cumplimiento mediante instrumentos programáticos y otros mecanismos operativos dedicados a aumentar la predictibilidad y eficacia de tales actividades.

En el caso de Colombia, la instauración de una agencia encargada de la cooperación internacional junto a la definición de tres estrategias y una hoja de ruta, dan cuenta del

interés de institucionalizar de mejor manera los procesos de cooperación en el país. Sin embargo, como un oferente y receptor de cooperación, y a imagen y semejanza respecto a los otros países de la región, Colombia enfrenta el reto de promover las capacidades de los gobiernos locales y departamentales para una mayor planificación y articulación de la cooperación que responda a las realidades de los territorios.

Desde el nivel subnacional, aunque la institucionalización de la cooperación internacional es importante para consolidar procesos más planificados y acordes con el contexto de los territorios, y si bien se detectan avances en varios de sus componentes, su instrumentación depende en buena medida de la voluntad política del mandatario de turno; aspecto no analizado a profundidad por los institucionalistas.

Concretamente en cuanto a la institucionalización de la CD en Cundinamarca, tomando como referente algunos de los componentes a este respecto indicados en la primera sección de esta investigación, se señala lo siguiente:

- a) Legislación *ad hoc* e institución permanente y estable que gestione la cooperación.

Como se vio en esta investigación, la administración departamental sí cuenta con un estatuto del orden jurídico para regular el ejercicio de la CD que se realiza en dicha demarcación. A través de los Decretos 2457 de 1997, 02184 de 1998, 0258 de 2008, entre los más importantes, la Gobernación estableció la estructura operativa y de gestión de la cooperación internacional, que desembocó en la creación de la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional.

TABLA 5. ASPECTOS CONSIDERADOS EN LOS AVANCES EN LA GESTIÓN, COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

Aspecto	Nivel
Gestión de cooperación desde el nivel departamental	Medio
Gestión de cooperación desde el nivel municipal	Incipiente
Sistemas de control y registro de la información desde el nivel nacional	Medio
Sistemas de control y registro de la información desde el nivel departamental	Incipiente
Sistemas de control y registro de la información desde el nivel municipal	Nulo
Articulación del nivel nacional con el departamental	Incipiente
Articulación del nivel departamental con el nivel municipal	Incipiente
Evaluación sistemática a nivel departamental	Incipiente

Fuente: elaboración propia.

El establecimiento de un andamiaje jurídico de la cooperación internacional a través de una Secretaría permite garantizar los temas de dicha cooperación en la línea programática de la administración departamental. En este caso, para esta Gobernación el impulso de la cooperación internacional depende en gran medida del equipo técnico y de sus competencias para poner en marcha acciones que demuestren los avances de la proyección internacional del departamento.

- b) Definición de objetivos explícitos, sectores, regiones y países prioritarios. El departamento de Cundinamarca carece de este componente que se considera pieza nodal para una adecuada conducción del ejercicio de la CD. La principal consecuencia de lo anterior es que la CD en Cundinamarca no es de carácter programático (planificada bajo propósitos, temas y socios estratégicos), sino más bien de perfil reactivo, lo que limita posibilidades de que este ejercicio sea eficaz y adaptativo a las necesidades locales y nacionales. En este caso, la débil evidencia de los resultados del Comité Red Departamental de Cooperación permite afirmar que si bien existe un andamiaje jurídico e institucional “base”, el departamento requiere no solo definir (como lo intentó hacer con la hoja de ruta finalizando la administración 2011-2015), sino implementar una clara estrategia de cooperación basada en las demandas y potencialidades de sus territorios, en

correspondencia con los objetivos del Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019.

- c) Institución permanente y estable que gestione la cooperación.

Como se señaló en el inciso a, gracias a los decretos arriba citados la Gobernación creó la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional. Esto es significativo debido a que Cundinamarca es el único departamento del país que cuenta con un espacio de este tipo, lo que permitió, por ejemplo, que el tema fuera incluido de manera contundente en el Plan Departamental de Desarrollo 2012-2016, y que la Secretaría contara con recursos de inversión a partir del año 2013 (Gobernación de Cundinamarca, 2015b). Sin embargo, tras contrastar los avances institucionales en los índices arriba citados, que en sí mismos son positivos, se advierte que no existe una clara relación entre estos con mayores niveles de gestión de cooperación internacional en el departamento. En el informe de gestión 2008-2011, la administración resalta dentro de sus resultados la ejecución de aproximadamente siete proyectos bajo una cooperación más focalizada con la cooperación técnica con Brasil, Costa Rica, Chile, Polonia, el Instituto Ideas México, la Fundación Bill Gates, entre otros. No existe información consolidada sobre recursos económicos gestionados desde la Gobernación para proyectos de desarrollo.

Por su parte, en su informe de gestión 2012-2015 resalta la implementación de 12 proyectos de cooperación. Al respecto, llama la atención que en tal informe se destaca que Cundinamarca avanzó 14 puestos en el 2013 y 2014 a nivel nacional en la gestión de recursos de cooperación, pasando del puesto 21 al 7. Sin embargo, no parece evidente que esto tenga una relación directa con la gestión de la Gobernación (y sus 12 proyectos) sino quizás, con los reportes de la cooperación desde el nivel central representado por APC-Colombia.

En el caso de los niveles de institucionalidad de sus 116 municipios, el panorama parece diferente. Lo que se evidencia en estas entidades territoriales es una precaria formalización de espacios dirigidos a tal fin, en razón a que el interés en los temas internacionales depende de la voluntad política del Gobierno de turno y de la capacidad financiera y técnica para su adecuado uso.

- d) Sistema de control y registro de los convenios, programas y proyectos de cooperación internacional.

En cuanto a este rubro es claro que en Cundinamarca, más allá de los avances registrados, el estado actual de identificación y registro de las acciones de CID dista de las características que un acervo actualizado y de vanguardia a este respecto debe tener. Los esfuerzos departamentales por consolidar un sistema de información de la cooperación en Cundinamarca, que incluya además lo que realiza APC-

Colombia, son casi nulos. Como se vio en este artículo, la demarcación sí cuenta con informes sobre las acciones de CD que se realizan; sin embargo, su propósito ha estado vinculado a la obligación de las administraciones territoriales de rendir cuentas ante las entidades competentes.

- e) Recursos permanentes y contabilizados, destinados a la colaboración externa.

De acuerdo con el informe de gestión de la Secretaría (2012-2015) es posible destacar tres cambios sustanciales relacionados con la institucionalidad en este rubro: primero, a partir de 2013, la Secretaría pasó a tener recursos de inversión con un presupuesto de \$1.980.000.000 entre el año 2013 y 2015. Segundo, en el Plan de Desarrollo se incluyeron metas estratégicas relacionadas con la cooperación y la gestión para el desarrollo y el apoyo a la Red de cooperación para Cundinamarca. Por último, con el ánimo de reforzar las competencias del equipo humano, la administración 2012-2015 decidió aumentar la planta de funcionarios expertos, pasando de 3 a 4 directivos y de 1 a 3 asesores (2012 y 2015, respectivamente).

- f) Personal capacitado y especializado en el ámbito de la CID.

La presente investigación confirma que el estatus de este aspecto es incipiente y por tanto requiere también de mayor relevancia y peso en el seno de dicho departamento. Así por ejemplo, y a pesar de demostrar un incremento en el equipo

de toda la Secretaría, en el informe de gestión 2012-2015 se informa que esta oficina recibió el área de cooperación internacional con tres funcionarios y para diciembre de 2015, fue entregada con solo dos de ellos. Por tanto, se requiere ampliar la planta de funcionarios expertos para mejorar los procesos de planificación y gestión y, por tanto, de institucionalización.

- g) Procesos de evaluación sistemática de los resultados de las actividades realizadas. A este respecto no existen evidencias que demuestren el seguimiento de resultados. Como se indicó previamente, los informes de gestión, que ofrecen información elemental sobre los proyectos y convenios realizados durante un periodo determinado, son la fuente más cercana de datos sobre la cooperación internacional que se impulsa desde la Gobernación de Cundinamarca. Ello indica que este elemento de institucionalidad en el departamento en cuestión es incipiente.
- h) Mecanismos de rendición de cuentas con miras a –en caso necesario– reconducir decisiones y acciones a favor de mejores estándares de calidad. En la administración departamental, los mecanismos de rendición de cuentas están limitados a los informes que deben ser entregados a la Secretaría de Planeación Departamental para su posterior presentación a la Asamblea Departamental. De la misma manera, estos informes no son públicos y, por ende, no es posible

consultarlos de manera directa a través de la página web de la Gobernación. La principal implicación de ello es la carencia de los medios necesarios para detectar buenas prácticas a efecto de replicarlas o, en caso contrario, identificarlas y corregirlas.

- i) Instrumentos a favor de la coordinación con respecto a los objetivos globales de desarrollo, las políticas nacionales y de otros territorios nacionales de cooperación internacional. Desde la creación de la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional, la Gobernación mantiene un diálogo cercano con las instancias de cooperación del nivel central, hoy día representadas en APC-Colombia y la Cancillería. El propósito de este diálogo es no solo el del apoyo desde estas instancias nacionales en la gestión de cooperación, sino el de intentar alinear todas las acciones con las prioridades del Gobierno nacional y los compromisos internacionales que en materia de desarrollo y política exterior asume el país.
- j) Todo ello en consonancia con los objetivos de desarrollo y de política exterior del país en cuestión. En la misma dirección de lo mencionado en el inciso anterior, las acciones de cooperación de los gobiernos subnacionales deben ser acordes con las directrices de cooperación las que, a su vez, vienen alineadas con el plan nacional de desarrollo y la política exterior del país.

Sin embargo, esto merece un estudio de mayor profundidad que permita medir, desde otras perspectivas, el nivel de alienación y diálogo político de las acciones del departamento de Cundinamarca y las prioridades del Gobierno nacional.

Dicho lo anterior, tal y como este artículo argumenta en su contenido, más allá de los avances conseguidos en años recientes, el departamento de Cundinamarca requiere priorizar la coordinación al interior de la Gobernación. Ello en especial mediante mayores recursos técnicos, humanos y financieros que complementen los logros alcanzados a favor de mayores niveles de articulación y trabajo en red con las demás secretarías de despacho, con los 116 municipios del departamento y demás actores públicos y privados.

Adicionalmente, el referido fortalecimiento institucional requiere de una visión estratégica desde el nivel municipal y departamental en la cual es fundamental definir una ruta de acción soportada en las demandas del territorio y sus potencialidades que pueden convertirse en oferta de cooperación. Avanzar en ese propósito permitirá sobrepasar el modelo vertical y asistencialista Norte-Sur para promover un modelo horizontal de relaciones entre socios y actores del desarrollo.

Por otro lado, los mecanismos de información entre APC-Colombia y las instancias departamentales y municipales encargadas de los temas de cooperación internacional, se convierten en medios necesarios para fortalecer la institucionalidad y promover la rendición de cuentas, la articulación y la coordinación.

Es plausible que dicho esquema dé paso hacia mejores índices de coordinación, alineación y desarrollo de acciones de mayor impacto, que eviten la duplicidad de proyectos e incentiven la participación de la sociedad civil. En este sentido, dentro de este proceso de mejoramiento de la institucionalización es deseable fortalecer las capacidades y las nuevas modalidades de cooperación internacional, como la CSS, la triangular, la cooperación en red y las alianzas intermunicipales. De igual forma, el liderazgo por parte de APC-Colombia como ente regulador de alcance nacional de la CD en este país también es pieza clave en este proceso de perfeccionamiento institucional de la colaboración en y desde los territorios. Finalmente, una mejor institucionalización de las políticas y los procesos de CD requiere indudablemente de la voluntad política por parte de los gobernantes locales. Esta precondition —cuyo estudio no es valorado por los teóricos institucionalistas— es fundamental para mejorar y mantener procesos en pro de una institucionalidad que de manera gradual pero permanente perfeccione las acciones y los resultados de la CID en lo general y de la CD en lo particular.

En definitiva, y a manera de corolario, esta investigación sostiene que en aras de mejorar la institucionalidad de la CD es necesario en primera instancia asegurar la voluntad política por parte de los tomadores de decisiones en pro de dicho propósito. Lo anterior es relevante, dado que los municipios del departamento en cuestión no cuentan con suficientes capacidades en cooperación, diseño y formulación de proyectos. Para ello, parece necesario implementar también una estrate-

gia de identificación de capacidades tanto al interior de la administración departamental como de los entes territoriales⁷.

De esta forma será posible continuar avanzando hacia la conformación de una política pública de cooperación internacional de perfil descentralizado o nacional para el fomento de mejores cánones de desarrollo a favor de la población.

REFERENCIAS

- Alonso, J. A. (2007). *¿Debe darse ayuda a los países de renta media? Instituto Complutense de Estudios Internacionales*. Madrid: Editorial Complutense. Recuperado de https://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-ICEI_PAPER_OI.pdf
- APC-Colombia (2013). *Mapa de cooperación internacional*. Recuperado de <http://190.248.17.195:8000/mapacooperacion/apcNew2.3/>
- APC-Colombia (2013). *Manual de acceso a la cooperación internacional*. Recuperado de <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=1469#&panel1-1>
- APC-Colombia (2016). *Informe de gestión APC-Colombia 2015*. Recuperado de https://www.apccolombia.gov.co/recursos_user//Documentos/Informe-de-Gestion-APC-Colombia-2015.pdf
- Ayllón, B. y Costa, I. (2010). La cooperación Sur-Sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior. En Ayllón, B. y Surasky, J. (coords). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad* (pp. 69-101). Madrid: La Catarata.
- Ayllón, B. (2016). *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales – Clacso.
- Constitución Política de Colombia (1991).
- Cortes, J. L. y Grandas, D. (2008). *Informe Experiencias en internacionalización municipal en Colombia*. Bogotá: Federación Colombiana de Municipios y Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Cremer, G. (2008). *Corruption y development aid. Confronting the challenges*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Decreto 0021 (2013). Por el cual se crea el Comité Red Departamental de Cooperación de Cundinamarca. *Diario Oficial* 15062.
- Del Huerto, M. (2005). Análisis de la cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina. En *Anuario de la cooperación descentralizada* (pp. 44-63). Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada.
- Departamento Nacional de Planeación (2012). *Evaluación del desempeño integral de los municipios 2013. Informe de resultados*. Recuperado de <http://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/desarrollo%20territorial/docuemnto%20desempe%C3%B1o%20integral%202013.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2013). *Regionalización del presupuesto de inversión 2014*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=EKjBJzdlciE%3D&tabid=1544>

⁷ Esta fue una de las conclusiones del diagnóstico de la cooperación internacional en Cundinamarca, en un ejercicio realizado por la Universidad Jorge Tadeo Lozano y la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional de la administración, 2012-2015.

- Díaz, A. L. (2008). *La COD, cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*. Madrid: Catarata.
- Gobernación de Cundinamarca (1997). Decreto 2457 del 7 de octubre por el cual se crea la Oficina de Relaciones Nacionales e Internacionales.
- Gobernación de Cundinamarca (1998). Decreto 02184 del 30 de septiembre por el cual se modifica la Oficina de Relaciones Nacionales e Internacionales a Oficina de Cooperación.
- Gobernación de Cundinamarca (2012). *Plan de desarrollo de Cundinamarca*. Recuperado de <http://www1.cundinamarca.gov.co/gobernacion/LinkClick.aspx?fileticket=xx7Mq9Onb8w%3d&tabid=86&mid=1030&language=es-es>
- Gobernación de Cundinamarca (2013). *Informe de Gestión 2014. Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional*. Bogotá: Gobernación.
- Gobernación de Cundinamarca (2014). *Informe de Gestión. Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional*. Bogotá: Gobernación.
- Gobernación de Cundinamarca (2015a). *Informe de Gestión 2012-2015, Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional*. Bogotá: Gobernación.
- Gobernación de Cundinamarca (2015b). *Informe de Gestión Cundinamarca calidad de vida 2012-2015*. Recuperado de <http://www.cundinamarca.gov.co/wps/wcm/connect/4ed17090-b6b9-422c-9d1b-7278861bcbd8/Inf++Gestion+2012-2015++.pdf.pdf?MOD=AJPERES>
- Gutiérrez, A. (2006). *Análisis de la cooperación descentralizada local. Una aproximación a las relaciones de cooperación descentralizada entre la UE y América Latina. Observatorio de la cooperación descentralizada, Unión Europea-América Latina*. Recuperado de http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/235_29_2.pdf
- Jackson, R. y Sorensen, G. (2010). *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*. Oxford: Oxford University Press.
- Karns, M. y Mingts, K. (2010). *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Kay, S. (2006). *Neoliberalism: Institutions at war*. En Sterling-Folker, J. *Making Sense of International Relations Theory*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Martínez, I. y Sanahuja, J. A. (2009). *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*. Madrid: Fundación Carolina.
- Martínez, I. y Sanahuja, J. A. (2012). *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española*. Madrid: Ceipaz.
- Neira, P. (2004). *Desplazamiento forzado en Soacha: ¿se recuperan los desplazados del choque inicial?* Bogotá: Universidad de los Andes.
- OECD (2013). *Detailed aid statistics: Official and private flows*, OECD International Development Statistics (database). Recuperado de http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-key-tables-from-oecd_20743866
- OECD (2016). *Development aid at a glance, statistics by region: América*. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/3%20America%20-%20Development%20Aid%20at%20a%20Glance%202016.pdf>
- Olivié, I. y Domínguez, R. (2013). *Elementos para el posicionamiento de España en la construcción de la agenda de desarrollo global*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- PNUD (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Colombia rural. Razones para la esperanza*. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_low.pdf

- Prado, J. P. (2011). La gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo de México. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Universidad Complutense de Madrid.
- Prado, J. P. (2013). La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Felipe Calderón. Foro Internacional, El Colegio de México, LIII, 213-214.
- Prado, J. P. (2014). El liberalismo institucional. En Schiavón, J. et al. *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI*. México: Interpretaciones críticas desde México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Rojas, D. (2007). ¿Hacia dónde va la política exterior de Colombia? Apuntes para el debate. *Revista Colombia Internacional Universidad de los Andes*, 65, 14-37. Recuperado de <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/90/index.php?id=90>
- Sterling-Folker, J. (2013). Liberal Approaches. En *Making sense of international relations theory*. London: Lynne Rienner Publishers.

Las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y su oferta de valor. Estudio de caso: México, Brasil, Colombia y Argentina

Erli Margarita Marín Aranguren*
Natalia Millares Abella**

RESUMEN

A través de los años, la sociedad civil ha recobrado importancia y se ha convertido en un agente vital de desarrollo, como respuesta a las nuevas apuestas que ha traído el siglo XXI. Sin embargo, sectores como el Gobierno y el mercado no han reconocido la gran importancia que esta ha tenido y, por el contrario, ha sido invisibilizada por ambos. En esta investigación se pretende establecer

la oferta de valor —concepto que aún está en desarrollo— que ostentan las organizaciones de la sociedad civil en América Latina. Específicamente se estudiarán los casos de México, Brasil, Colombia y Argentina, en temas tan trascendentales como el medio ambiente y la violencia basada en género. La oferta de valor se verá representada por medio de las capacidades técnicas y legales, las propuestas alternativas e innovadoras y las metodologías que estas organizaciones latinoamericanas de

* MA en Relaciones Internacionales, University of Wollongong (Australia); Magíster en Estudios Políticos, otorgado por la Universidad Javeriana, Bogotá (Colombia). Profesora titular e investigadora CIPE – Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia) [erli.marin@uexternado.edu.co].

** Estudiante de noveno semestre del programa de Gobierno y Relaciones Internacionales. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [natalia.ma93@gmail.com].

Recibido: 29 de junio de 2016 / Modificado: 26 de octubre de 2016 / Aceptado: 28 de noviembre de 2016

Para citar este artículo

Marín Aranguren, E. M. y Millares Abella, N. (2017). Las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y su oferta de valor. Estudio de caso: México, Brasil, Colombia y Argentina. *OASIS*, 25, pp. 187-221.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n25.11>

la sociedad civil desarrollan para buscar la protección y la reivindicación de los derechos de los ciudadanos. En conclusión, se busca visibilizar esa oferta de valor de las organizaciones, que en muchas ocasiones es ignorada, y así darle la importancia que estas se merecen al ser copartícipes en el establecimiento de una cultura de desarrollo.

Palabras clave: género, mujer, sociedad civil, políticas públicas, violencias.

Latin American Civil Society Organizations and its Value Offer. Case study: Mexico, Brazil, Colombia and Argentina

ABSTRACT

Throughout the years, civil society has gained importance and has become a significant agent of development. This is the result of challenges that have been brought by the twenty-first century. However, sectors such as the government and the market have not recognized the huge importance that society has had. Furthermore, it has been immobilised by both. This research aimed to establish the value offer held by Latin American civil society

organizations. The concept of value offer is still under construction. Specifically, we will study the cases of Mexico, Brazil, Colombia and Argentina in issues such as the environment and gender violence. The value offer will be represented by means of the technical and legal capabilities, alternative and innovative proposals, and the methodologies that these Latin American civil society organizations develop in order to seek the protection and the vindication of the rights of the citizens. In conclusion, we seek to make the value of organizations visible, which in many cases is ignored, and thereby give them the importance that they deserve as participants in the establishment of developed culture.

Key words: Gender, women, civil society, public policy, violence.

Sobre la base del reconocimiento de la sociedad civil como actor de desarrollo por derecho propio, que fue planteado en la Declaración de París y, desarrollado en la Agenda de Acción de Accra (AAA), en este artículo se analiza la oferta de valor de Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) en América Latina, en temas como medio ambiente y las violencias basadas en género. De manera puntual, se tomarán como caso de estudio cuatro países significativos de la región: México¹,

¹ Según el World Factbook de la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA) "Mexico has become the United States' second-largest export market and third-largest source of imports. In 2014, two-way trade in goods and services exceeded \$590 billion. Mexico has free trade agreements with 46 countries, putting more than 90 % of trade under free trade agreements. In 2012, Mexico formally joined the Trans-Pacific Partnership negotiations and formed the Pacific Alliance with Peru, Colombia and Chile" (CIA, 2016).

Brasil², Colombia³ y Argentina⁴. No solo están dos de los países más grandes en términos de extensión, sino también líderes económicos con importantes avances en términos de organización social. De suyo, con ello se parte del reconocimiento propio como actores o agentes⁵, que es la denominación que aquí se seguirá usando.

Lo que es casi un hecho es que, como agente de desarrollo, la sociedad civil sigue siendo invisibilizada tanto por el sector público como por el mercado, pero los discursos oficiales de ambos sectores reconocen las narrativas que marcan transformaciones en medio ambiente y en las violencias basadas en género. Un contrasentido, puede advertir

el lector desprevenido. Ello justifica por qué el mayor desafío es lograr que públicos y privados reconozcan la oferta de valor de las osc y, mancomunadamente, construyan ambientes habilitantes.

Es importante recalcar cómo las osc han logrado que se reconozcan sus narrativas y se trabaje en conjunto para alcanzar objetivos comunes. Caso puntual es el interés que tiene la Unión Europea (UE) por la lucha contra las violencias basadas en género en Latinoamérica, sin desconocer los aportes desde las Naciones Unidas. Desde 2006, la UE ha establecido un diálogo birregional junto con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe (CELAC), para trabajar asuntos en materia de

² Si bien Brasil se ha caracterizado por ser una “large and well-developed agricultural, mining, manufacturing, and service sectors, and a rapidly expanding middle class” (CIA, 2016), al momento de escribir este artículo, Brasil enfrentaba una situación crisis en términos políticos, económicos y sociales ante la investigación (*impeachment*) que se llevaba a cabo a la presidenta Dilma Rousseff. “Los expertos prevén que el PIB brasileño retrocederá 3,45 % en 2016, lo que marcaría la primera vez que el país pasa dos años consecutivos de recesión desde 1930-31, cuando el mundo sentía los efectos de la Gran Depresión” (BBC Mundo, 2016). En los medios de comunicación hay registros de las investigaciones que se adelantan por los niveles de corrupción en empresas estatales como Petrobras. De un lado se hacen cuestionamientos en la búsqueda de transparencia, pero del otro se reconocen los adelantos en términos de equidad en las administraciones a cargo del Partido de los Trabajadores (Luiz Inácio “Lula” da Silva y Dilma Rousseff).

³ “Colombia’s consistently sound economic policies and aggressive promotion of free trade agreements in recent years have bolstered its ability to weather external shocks. Colombia depends heavily on energy and mining exports, making it vulnerable to a drop in commodity prices. Colombia is the world’s fourth largest coal exporter and Latin America’s fourth largest oil producer. Economic development is stymied by inadequate infrastructure, inequality, poverty, narcotrafficking and an uncertain security situation” (CIA, 2016).

⁴ En diciembre de 2015 tomó posesión el electo presidente, Mauricio Macri. Según Arturo Solís, los cuatro retos para la administración de la Argentina son: la disputa legal con los fondos buitres, un tipo de cambio único, divulgar estadísticas creíbles sobre el estado de la economía y, finalmente, atraer la inversión extranjera al país (Revista Forbes, 2015). No obstante, para el World Factbook de la CIA “MACRI has taken significant steps to liberalize the Argentine economy. His administration lifted capital controls; floated the peso, negotiated debt payments with holdout bond creditors, and removed export controls on some commodities” (CIA, 2016).

⁵ Para los constructivistas, en el marco de las relaciones internacionales, la denominación de agente cobra relevancia en tanto los atributos mismos del agente y las limitaciones del actor. Este solo representa, mientras que aquel supone un grado de influencia decisiva sobre su entorno (Frasson-Quenoz, 2015, p. 48).

género. La cooperación ofrecida por la UE a los latinoamericanos va desde el apoyo político hasta la ayuda legislativa. Este diálogo ha sido bien recibido por la sociedad civil, pero va más allá porque exige que se tomen medidas concretas para la erradicación del feminicidio, como la creación de indicadores, la definición de mecanismos de evaluación y que, por supuesto, incluya la información y participación de la sociedad civil (AIETI, 2014).

En estos encuentros se ha contado con la participación del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), que articula organizaciones feministas latinoamericanas como la iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México (CIFCA); Fundación Heinrich Böll; Asociación de Investigación y Especialización sobre temas Iberoamericanos (AIETI); Alianza por la Solidaridad, Grupo Sur; Lobby Europeo de Mujeres y Oxfam Intermón (Grupo Sur Red de Incidencia UE-América Latina y el Caribe, 2015), entre otras.

Con tantas organizaciones involucradas, se planteó como objetivo central de este ensayo establecer la oferta de valor que ellas ostentan. Por ello, se escogieron cuatro territorios latinoamericanos, donde las OSC tienen dinámicas propias y han logrado incidir en los dos temas de estudio (medio ambiente y violencias basadas en género).

Ello obliga a preguntarse: ¿cuál es la oferta de valor de las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana, en el caso concreto, de las de México, Brasil, Colombia y Argentina? La hipótesis de la que se parte es que las OSC de los países estudiados cuentan con conocimientos técnico-legales que les posibilitan desarrollar una serie de estrategias y tácticas (acciones colectivas), y logran robustecer el lenguaje y los códigos civiles y penales⁶. Ellas realizan propuestas alternativas (procedimentales, legales, políticas) para el proceso de toma de decisiones, y cuentan con destrezas para adelantar informes técnicos (científicos, económicos, ambientales, entre otros). En concreto, en la mayoría de los casos cuentan con metodologías o modelamientos técnicos para buscar información o desarrollar trabajo mancomunado, tienen habilidades para desarrollar redes con las que construyen estándares o indicadores; hacen control social y *accountability*.

Para encontrar las evidencias que posibiliten verificar, negar o modificar la hipótesis planteada, se revisó la información de páginas oficiales en cada uno de los cuatro estados y páginas de las diferentes OSC de las que *a priori* se tenía referente de trabajo en las temáticas escogidas. Ello como información de primera mano. Luego, se recurrió a la información de los principales medios de comunicación de

⁶ El término “genocidio” es un desarrollo de las ONG de derechos humanos. De manera puntual, lo desarrolló Raphael Lemkin, quien en 1944 publicó un libro acuñando el término para la política de matanza racial de los nazis. De otro lado, se tiene el término “feminicidio”, desarrollado por la escritora Carol Orlock, en 1974, y utilizado públicamente por la feminista Diana Russell en 1976, ante el Tribunal Internacional de los Crímenes contra las Mujeres, en Bruselas.

cada uno de los países, como información secundaria. De esta manera, con la evidencia recolectada, se elaboró una matriz (ver figura 1A y 1B) para visualizar hechos (según cada caso), alcances (éxitos sustanciales o procedimentales) y desafíos (observaciones) de las acciones que pudieran caracterizarse como oferta de valor propia o compartida.

Como se ve en las figuras (1A y 1B), el eje estuvo guiado por la categorización de Gamson (1990 y 2003), retomada por Miguel Armando López Leyva (2012). De esta manera, se identificaron los éxitos procedimentales y sustanciales⁷ que posibilitan establecer la existencia concreta de una oferta de valor. No sin antes hacer una revisión documental sobre el concepto central de este artículo: oferta de

FIGURA 1A. MATRIZ DE REGISTRO DE CASOS DE MEDIO AMBIENTE

Objetivo: identificar los casos de medio ambiente en los cuatro casos de estudio, en lo corrido del siglo XXI.				
	Caso	Éxito sustancial	Éxito procedimental	Observaciones
México				
Brasil				
Colombia				
Argentina				

Fuente: elaboración de las autoras.

FIGURA 1B. MATRIZ DE REGISTRO DE CASOS DE VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO

Objetivo: identificar los casos de violencias de género en los cuatro casos de estudio, en lo corrido del siglo XXI.				
	Caso	Éxito sustancial	Éxito procedimental	Observaciones
México				
Brasil				
Colombia				
Argentina				

Fuente: elaboración de las autoras.

⁷ El éxito procedimental consiste en la apertura de canales de participación y su reconocimiento como representantes legítimos de las demandas. El éxito sustancial consiste en cambios en la política pública o normatividad derivados de los reclamos de las organizaciones (López Leyva, 2012, p. 171).

valor (huelga anotar que este concepto está en construcción). Para efectos de concisión, en este artículo, solo le presentan los resultados relevantes que la matriz posibilitó visibilizar.

LOS CONCEPTOS PARA AVANZAR

La fuerza de las osc es de vieja data. Basta volver la mirada a comienzos del siglo xx para encontrar que el accionar de estas organizaciones es tan grande que logra revoluciones. En concreto, los aztecas hicieron la Revolución mexicana. Definitivamente, una muestra de cómo las organizaciones reaccionan ante la vulneración de sus derechos.

En realidad, las acciones de las osc cobran importancia al momento de la consolidación de sociedades más incluyentes y activas. De hecho, en América Latina, ellas también reivindican sus derechos en una gran variedad de temáticas. En este artículo se analizarán las acciones dirigidas a la protección del medio ambiente y las que focalizan las violencias contra la mujer, basadas en derechos humanos; esto, por un lado, en razón a que los gobiernos han elegido la explotación de minerales como el eje fundamental para lograr un desarrollo (centrándose en lo económico) y, por ende, se ha vulnerado el ambiente. Del otro lado, porque en lo corrido del presente siglo, los países latinoamericanos experimentaron dificultades para garantizar los derechos de las personas.

De esta manera, se empezará por establecer un marco que permita una aproximación a la conceptualización de sociedad civil, cultura de desarrollo, desarrollo y oferta de valor. Luego, en cada caso de estudio se analizarán sus estrategias para no solo dejar huella, sino

para ser agentes de cambio. Es ahí donde se identificará la oferta de valor que manejan.

No es un secreto que, en el ámbito internacional, la reflexión es más que urgente, justo en la coyuntura de las apuestas del siglo xxi. La primera de ellas es la Agenda 2030, que involucra los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya planteados en Río+20; por eso, con los temas ambientales, con los del desarrollo (incluida la inquietud de repensar el paradigma imperante), también se ha entrado en la necesidad de repensar y reconocer a las osc. Ellas, que están presentes en el territorio, que le apuestan al juego democrático, que hacen tejido con los poderes económicos y políticos; ellas, como sujeto, tienen una oferta de valor. Y entenderla es una tarea pendiente.

Si bien para algunos autores, sociedad civil es un concepto operativo (Maldonado, 2002), en realidad es un concepto en construcción permanente. Viene desde los griegos clásicos, se transforma en el siglo xviii, y a partir de finales del siglo xx recobra importancia.

Hoy hay mayores desarrollos académicos desde las relaciones internacionales. En este artículo se retoma la apuesta de Mary Kaldor (2005), donde el agente tiene un rol y, simultáneamente, es un medio para meditar, comentar y negociar; el término de sociedad civil global también ha sido usado por José Vidal Beneyto (2003), John Keane (2009), entre otros. Se abre como espacio sin dejar de ser agente y, justamente, ese espacio o medio se recobra y se robustece con los planteamientos de Margaret Keck y Kathryn Sikkink (2000), en términos de las redes transnacionales de defensa. Es por esto que aquí se utilizan indistintamente. No obstante, es preciso reco-

nocer que hay autores como Peter Willetts, quien habla de sociedad civil internacional, u otros, como Josep María Atentas y Esther Vivas que utilizan la expresión “resistencias globales”. Quizá porque sus estudios vienen de la sociología y se focalizan en los movimientos sociales (Atentas y Vivas, 2009).

Existe un amplio debate al momento de responder preguntas como: ¿qué es la sociedad civil?, ¿quiénes la componen? Por ello, es bueno establecer que hay autores que la denominan también como el tercer sector, es el caso de Mario Roitter (2005); un sector que se encuentra en medio del Estado y del mercado y que cuenta con mejores capacidades para atender diferentes necesidades de la sociedad. Y se dice que lo hace de manera eficaz y eficiente.

El primero de los cuatro conceptos claves es el de sociedad civil. Aquí, dentro del amplio abanico de definiciones, nos quedaremos con la conceptualización de Mary Kaldor, para quien es “el medio a través del cual se negocian, comentan y meditan los contratos o pactos sociales entre los individuos y los centros de poder político y económico” (2005, p. 26). Antes se anotó que este concepto se trabajará como sinónimo de redes y ello se plantea por cuanto Naidoo y Tandon se refieren a “una red de asociaciones autónomas que los ciudadanos portadores de derechos y cargados de responsabilidades crean voluntariamente, para ocuparse de problemas compartidos, presentar sus intereses comunes y promover sus aspiraciones colectivas” (Keane, 2009, p. 61). Como quiera que sea, las osc son pilar de la vida democrática de los países a lo largo y ancho del mundo. Son esenciales y, precisa-

mente, el ambiente habilitante que se genere dentro de un territorio para que dichas organizaciones tengan pleno accionar denotará el carácter democrático en los países.

Es importante resaltar, para no generar confusiones al lector, que la legitimidad que adquieren las organizaciones de la sociedad civil no puede entenderse como la legitimidad derivada de la representación política en términos estatales (Serrano, 2002, p. 85). Esto porque, como es bien sabido, las osc pertenecen a un tercer sector ubicado entre el Estado y el mercado. Un ámbito diferente pero no ajeno a estos. Recuérdese que la legitimidad de las osc es obtenida por lo que hacen, por su experiencia, y eso es lo que se abordará más adelante: su oferta de valor.

El segundo concepto, cultura de desarrollo, viene atado a las osc en la manera que estas, al ser agentes de desarrollo, han inculcado en las sociedades el interés por ser partícipes de las respuestas a las problemáticas latentes en cada territorio. Esa participación generada por la cultura de desarrollo, que ellas han implementado, solo es posible cuando las organizaciones cuentan con una oferta de valor para presentar propuestas y proyectos. Los planteamientos de las osc tienden a ser más robustos no solo por la investigación en sí misma sino por la fortaleza de la cohesión social. Ya lo anotaba Boisier (1995), cuando mencionaba que entre mayor tejido social exista, mayor será la propensión a generar una cultura de desarrollo.

Hasta ahora se han mencionado dos conceptos. El tercero puede resultar controvertido, por eso aquí se quiere hacer referencia a la transformación del desarrollo. De un lado se

tiene la conceptualización clásica⁸ que tiene antecedentes “vinculados con un modelo de desarrollo cuyo objeto es superar el retraso imperante desde la Segunda Guerra Mundial, caracterizado por un crecimiento económico basado en la evolución del producto nacional bruto y en el ingreso por habitante” (CEPAL, s.f., p. 21).

Derivada de ella, aparece el desarrollo sostenible como “un proceso político y social que abarca todos los aspectos de la vida, en forma armoniosa y equilibrada con la conservación del medio ambiente y los recursos naturales, en una concepción tridimensional del desarrollo” (CEPAL, s.f., p. 21).

De los debates globales también surge el desarrollo humano. Un enfoque alternativo que abarca mucho más que la variable económica. De manera precisa, para el Programa de las naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es “un proceso de expansión de las capacidades de las personas y de las libertades efectivas que ellas experimentan en sus trayectorias de vida” (s.f.). De lo que se habla es de una vida extensa y sana, de educación y de conocimiento; del acceso a los recursos para una vida digna y la potestad de poder asociarse libremente para participar.

Más recientemente, hay quienes hacen referencia al redesarrollo que surge a partir de un desarrollo en contra de aquellos avances que fueron mal diseñados o que se consideran obsoletos. Es un enfoque proveniente del sur, y tiene en cuenta el desarrollo como medio de ajuste de procesos. “Conceptual y políticamente, el redesarrollo se convierte en desarrollo sostenible para nuestro futuro en común, tal como fue prescrito en la Comisión Brundtland. También ha sido promovido como redesarrollo ambiental y democrático”⁹ (Esteva, 2010, pp. 12-13) (Traducción de las autoras).

Es importante recalcar que son las OSC las que desarrollan una conciencia pública dentro de la sociedad. “Ellas alertan sobre los límites que tiene el desarrollo e incentivan para que se ejerzan controles políticos, en busca de la protección de objetivos comunes. La apuesta es a que la sociedad pueda desarrollar actividades y logre innovar en un contexto social favorable, sin olvidarse de los límites propios del desarrollo”¹⁰ (traducción de las autoras). Incluso, que las OSC sean espacio de discusión es un paso para lograr cambiar el paradigma. Para que se nombre, para que se posibilite una narrativa diferente. Que se generen sis-

⁸ Fue la que dio lugar a la creación, en 1948, del hoy Banco Mundial y, en 1959, a la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Más tarde se crean bancos regionales y subregionales.

⁹ “Conceptually and politically, redevelopment is now taking the shape of sustainable development, for ‘our common future’, as prescribed by the Brundtland Commission. Or else it is being actively promoted as green and democratic redevelopment...” (Esteva, 2010, p. 13).

¹⁰ “It pleads, first of all, for political controls to protect those new commons and offer common men a more favourable social context for their activities and innovations. Such political controls can be implemented only after public awareness of the limits of development has become firmly rooted in society...” (Esteva, 2010, p. 20).

temas de previsión, prevención y control y, si es necesario, sistemas de restauración (Marín Aranguren, 2016, p. 543).

El cuarto concepto tiende a generar mayor ruido. Ya anotábamos que no hay un gran acervo de literatura sobre oferta de valor. No obstante, sí puede anotarse que esta se basa en los Principios de Estambul¹¹, establecidos en el Open Forum¹².

Para la Confederación Colombiana de ONG (CCONG, 2016), la oferta de valor puede ser definida como aquellas fortalezas que les permiten a las OSC potencializar su papel como agentes de desarrollo. Hoy se sabe que demostrar esta oferta de valor puede contribuir con su propia sostenibilidad en el tiempo. Vistas desde la perspectiva de agentes de desarrollo, las OSC contribuyen al establecimiento de un diálogo público que incide en el ciclo de las políticas públicas. También generan nuevo conocimiento que permite brindar mejores servicios y beneficios. Y esto es, precisamente, lo que les otorga gran legitimidad a las organizaciones. En estos términos, esa legitimidad técnica, legal o moral es difícilmente

cuestionable¹³. Lo concreto es que el trabajo de las OSC va más allá de un carácter asistencial y compensatorio, desarrollan proyectos productivos y sostenibles (Serrano, 2002, p. 77), con herramientas, pedagogías y metodologías que hacen parte de esa oferta de valor propia de este agente que también desarrolla innovación.

Es así como el accionar de las OSC genera una relación de corresponsabilidad en donde, en la interacción del binomio población-organización, se descubre la oferta de valor que es inigualable y, de manera singular, ha podido brindar soluciones efectivas mediante su incorporación en el ciclo de las políticas públicas (puesta del tema en la agenda, desarrollo normativo-político de la decisión, implementación y, en algunas ocasiones, evaluación) dando respuesta a las necesidades de la población. Quizá por ello, las comunidades tienden a organizarse e integrarse con diversos pares sociales para exigir y garantizar que se cumplan sus derechos.

Existen, entonces, tres características exclusivas: valor, diferenciación y relevancia.

¹¹ Son los que guían el trabajo y las prácticas de las OSC, tanto en contexto de paz como en el de conflicto, y van desde las emergencias humanitarias hasta las acciones de desarrollo a largo plazo.

¹² Establecidos el 29 de septiembre de 2010, en Turquía.

¹³ El secretario general de Civicus reconoce que a las organizaciones se les imputan cinco mitos, pero es preciso analizar cada caso porque “en primer lugar, los modelos de financiamiento han estado dirigidos a las grandes organizaciones del norte, haciendo que estas sean cada vez más grandes y tengan mayor capacidad de acción mientras que las organizaciones del sur no logran obtener esos montos en recursos de ayuda; causando así desequilibrios. En segundo lugar, la gran concentración y control de los recursos por organizaciones del norte ha llevado a que las del sur no tengan guías de asociación ni códigos de conducta que involucre a la población local en el diseño y ejecución de sus programas. En tercer lugar, existe una fuga de personal de organizaciones locales a internacionales con un atractivo salarial imposible de alcanzar en el territorio, esto debilita el desarrollo de las locales. Cuarto, el afán por recaudar mayores fondos para la financiación de las organizaciones ha disminuido la transparencia de donantes generando problemas éticos. Finalmente, las organizaciones se están involucrando cada vez más con las economías políticas en las que operan, dejando a un lado la confrontación en contra de estas” (Sriskandarajah, 2016).

Esas características las diferencian del Estado y del mercado.

El *valor* hace referencia al cumplimiento de los protocolos y de los estándares de calidad al momento de ofrecer los diferentes servicios, bienes y productos; estos se acompañan de estrategias que generan competencias sociales y ciudadanas; posibilitan la construcción de acuerdos y pactos; incorporan la perspectiva de géneros y respeto a la diversidad; y son respetuosos del ambiente.

La *diferenciación* establece que todos los servicios, bienes y productos que se ofrecen, se basan en la adopción de buenas prácticas de autorregulación, transparencia y rendición pública de cuentas; además, estas promueven la innovación social y la construcción de pedagogías, metodologías y nuevo conocimiento, para el mejoramiento de las condiciones, y el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas para ejercer su papel social y político.

Por último, está la *relevancia* que se le da a la participación activa y responsable del sector, en la construcción, ejecución, seguimiento y control social a las políticas públicas, y la promoción de escenarios de diálogo político, con el propósito de incidir en las decisiones para resolver las problemáticas de pobreza, exclusión y guerra (CCONG, 2016).

Hay que dejar claro que la oferta de valor de cada una de las OSC latinoamericanas no es homogénea. Siempre dependerá de sus propias prácticas y de las temáticas en las que esté involucrada. Incluso, puede decirse que hay prácticas y metodologías que son usadas de

manera reiterada porque son exitosas, pero siempre requieren ajustes locales que hacen parte del proceso de apropiación del nuevo conocimiento.

CASO A CASO EN MEDIO AMBIENTE

Los países latinoamericanos se han caracterizado por adoptar la extracción de recursos naturales como uno de los medios idóneos para generar mayor desarrollo y crecimiento económico. Sin embargo, como se mencionó, el desarrollo de hoy en día viene atado a unos límites para permitir la sostenibilidad del medio ambiente y así proteger los recursos para las generaciones futuras. Estos procesos extractivos, junto con la construcción de obras de infraestructura, han vulnerado el derecho de los ciudadanos a vivir en un ambiente sano. El medio ambiente no se ha protegido de manera sostenible. En algunos casos, se saltan procesos de concertación. Un ejemplo de esto es lo ocurrido entre el pueblo indígena kichwa de Sarayaku y el Gobierno de Ecuador; este último adjudicó títulos de exploración de hidrocarburos y explotación de petróleo en zonas pertenecientes a la comunidad indígena sin consultar previamente a los habitantes¹⁴.

El lector atento notará que el ejemplo no se circunscribe al estudio de caso, pero es una constante en la región. El Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA) hace seguimiento a la vulneración del derecho a la consulta previa

¹⁴ Finalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró al Gobierno de Ecuador culpable de la violación del derecho de consulta de los pueblos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012).

y, en Colombia, los estudios de la investigadora Gloria Amparo Rodríguez, en términos de la misma violación, son reconocidos en el mundo¹⁵.

De manera concreta, osc y miembros de la comunidad académica hacen seguimiento y elaboran informes para que se tomen decisiones legales ante el incumplimiento de los compromisos internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (oit). Este es el tratado internacional que obliga a la consulta previa; por eso los diferentes componentes de la sociedad civil juegan un papel importante en la divulgación de la información y en el conocimiento de la normatividad internacional y local que debe respetarse.

Es así como a raíz de su interés en denunciar amenazas al medio ambiente, a través del conocimiento que elaboran y divulgan, producen informes para también sensibilizar a la población. Muestra de ello es la publicación del informe “Última frontera: políticas públicas, impactos y resistencias al *fracking* en América Latina”, elaborado por Censat Agua Viva, Ambiente y Sociedad, Red de Justicia Ambiental, entre otras, para que población y tomadores de decisión conozcan la urgencia de repensar el modelo energético en el subcontinente (Contagio Radio, 2016).

Una característica común en Latinoamérica es que internacionalmente aparentan probidad jurídica en términos ambientales, pero no son pródigos en la definición de políticas transversales. Por un lado, generan normatividad para protegerlo; pero por el otro, otorgan el aval a megaproyectos que ponen en riesgo el medio ambiente. Eso es lo que sucede en México, Brasil, Colombia y Argentina.

MÉXICO

En este caso, en la entrada a América Latina, en el país azteca cabe destacar que las osc tienen fuerza desde mucho antes del periodo de estudio (2000-2016). A raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TCLAN) en 1992, por ejemplo, surgen organizaciones como el Movimiento Ecologista de Sonora y la Red Fronteriza de Salud y Ambiente para sensibilizar sobre los posibles efectos que causaría este tratado sobre los ecosistemas en la región fronteriza (Lutz Ley y Salazar, 2011). Ahora, entrada ya más de una década del siglo xxi, las organizaciones mexicanas se han destacado por su accionar frente a la gran minería y las gestiones ante el Estado y las empresas nacionales o extranjeras que comprometen la calidad ambiental del territorio. Ellas hacen *accountability* social¹⁶

¹⁵ Al respecto se puede ampliar en “Consulta Previa: la punta del iceberg de los dilemas sociales frente a la extracción de recursos naturales en Colombia” (Marín Aranguren, 2013).

¹⁶ El *accountability* social es un mecanismo de control horizontal de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como en acciones mediáticas. El objetivo es monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

y logran movilizar, más que a activistas, a ciudadanos interesados en proteger el medio ambiente, también involucran a los medios de comunicación y —cuando es el caso— llegan a los estrados judiciales, para que se apliquen las normas y se protejan los recursos naturales.

La capacidad de acción de las OSC se resalta en cada uno de los siguientes casos donde trabajan en la protección del medio ambiente. Uno de los mecanismos más usados por las organizaciones es la recolección de firmas para revocar decisiones. En septiembre 24 de 2015, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) otorgó una licencia para la construcción de un proyecto que buscaría extraer roca basáltica en la Reserva de los tuxtlas, en el estado de Veracruz. Ante esta notificación, organizaciones como el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEDAM), Resistencia Organizada para la Conservación Ambiental (La Roca), la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), y la Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental (LAVIDA) recolectaron 37.536 firmas en la plataforma *Change.org* para revocar la autorización de extracción de roca en dicha reserva. Ello con el objeto de ampliar el puerto de Veracruz (CEDAM, 2015). En este caso, simplemente funcionó como una alarma de alerta porque hicieron falta 12.464 firmas, frente a las 50 mil requeridas (Change, s.f.), pero hoy hay mayor

conciencia del daño ambiental; por ejemplo, se sabe que con la ampliación del puerto hay mayor riesgo de infringir el Convenio Ramsar, ratificado por México en 1986 y, que al extraer la roca basáltica no solo se pone en peligro la reserva natural de los tuxtlas, sino también al mono aullador, una especie en vía de extinción, según la norma NOM059.

La movilización es otra de las acciones colectivas propias de las OSC para reivindicar sus derechos. A ella se recurrió para detener la explotación de minerales. Caso ejemplar se dio en Cocula, estado de Guerrero, en donde la población de la región de Nuevo Balsas ha realizado acciones colectivas informales, como bloqueos, tanto a la entrada a la mina, en el cerro La Joya, como en sus vías de acceso. La población reivindica su derecho a vivir en un medio ambiente sano, y por eso se opone a la extracción de oro, que contamina sus cuerpos de agua. El debate se centra en que por un lado está la minería y por otro la vocación de la población que vive de la pesca. Los habitantes de Cocula denuncian la contaminación producida por la explotación (No a la Mina, 2016). Por ello, los líderes de Nuevo Balsas han tenido reuniones con el gobernador del estado de Guerrero¹⁷. La Red Mexicana de Afectados por la Minería ha emitido comunicados al respecto, en donde establece que “demostrar que no existen daños por la explotación minera es difícil, por esto mismo se solicita a los

¹⁷ El 5 de abril de 2016 se reunieron con Héctor Astudillo Flores, gobernador del estado de Guerrero, quien insistió en que no existen daños ambientales a consecuencia de la explotación que se está llevando a cabo en el cerro La Joya.

gobernantes no hacer afirmaciones sin tener conocimiento pleno del tema”¹⁸.

Otro caso que cabe destacar es Pronatura. Esta organización ambiental incentiva la responsabilidad social empresarial, en términos de protección ambiental. En 2008 instauraron el programa Neutralízate, que cuenta con tres pasos para mitigar el impacto: el primero busca cuantificar la emisión de gases efecto invernadero y así elaborar una radiografía de la empresa. El segundo identifica las medidas exitosas, en términos de reducción de emisiones, y el tercero, a través de proyectos forestales, busca compensar las emisiones. Por medio de este tipo de programas se buscan alianzas como la realizada por Pronatura con la farmacéutica Chenoin (Corresponsables México, 2016).

El conocimiento técnico y legal que poseen las organizaciones es uno de los estándares que permite fortalecer la oferta de valor. La elaboración de informes evidencia su papel como agentes robustos para el desarrollo. En México, organizaciones de la sociedad civil¹⁹, dedicadas a la protección ambiental y la diversidad del país, enviaron un documento de soporte a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

y a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), para ser integrado a los estudios previos para la creación del Área Natural Protegida (ANP), Reserva de la Biosfera Caribe Mexicano (RBCM), en el estado de Quintana Roo. El proceso de creación de esta zona se verá fortalecido si se incluye a las comunidades directamente beneficiadas o afectadas por el proyecto. Las organizaciones actualmente adelantan talleres de sensibilización para que se incremente la participación (CEDAM, 2016).

Es con lenguaje e información apropiada para cada público como las OSC logran sensibilizar a la población. Les informan de los efectos de los diversos proyectos mineros que se adelantan en el país. Las más de veinte OSC recurren a diversas plataformas virtuales para informar y para facilitar la recolección de firmas. Trabajan mancomunadamente para recordarle a las diferentes entidades estatales su compromiso con la preservación del medio ambiente y la imperiosa necesidad de proteger a las comunidades locales. Y por ello muchas trabajan en el fortalecimiento de procesos de participación ciudadana, de modo que se logre la previsión, prevención y control de los proyectos; siempre mitigando los conflictos.

¹⁸ Comunicado del 5 de abril de 2016 de la Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA). Recuperado de <http://www.remamx.org/comunicado-enviado-al-gobierno-del-estado-de-guerrero/>

¹⁹ Alianza Kanan Kay, Alma Verde Holbox, Amigos de Isla Contoy A.C., Amigos de Sian Ka'an A.C., Asociación de Prestadores de Servicios Acuáticos de la Riviera Maya A.C. (APSA), Blue Core A.C., Casa Wayuu A.C., Centro Ecológico Akumal (CEA), Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA), Centinelas del Agua A.C., Ch'ooj Ajauil A.C., Colectividad Razonatura, Comunidad y Biodiversidad A.C. (COBI); Flora, Fauna y Cultura de México A.C., Grupo Tortuguero del Caribe A.C., Iniciativa Arrecifes Saludables (HRI), Manatus México, Ocean Solutions México, Onca Maya A.C., Organización Mexicana para la Conservación del Medio Ambiente A.C. (OMCA), Reserva Ecológica El Edén A.C., Saving Our Sharks A.C. (SOS), Voces Unidas de Puerto Morelos (CEDAM, 2016).

BRASIL

Cuando se piensa en medio ambiente y en Brasil, quizá lo primero que el lector recuerde es que, como Colombia, es un país megadiverso (Gómez Lee, 2005). En uno y otro territorio se extiende la selva amazónica. Otros podrán recordar a uno de los activistas más importantes, en términos de bosques y cambio climático: Chico Mendes, el primer latinoamericano que, desde una osc, habló en el seno de las ONU. Brasil también recurre al modelo de neoextractivista.

Esa historia hace que las osc brasileñas sigan siendo innovadoras en acciones colectivas y alerten sobre problemáticas ambientales que se viven en sus territorios. Usan la alegría del carnaval más famoso del mundo para protestar. En otros casos, ellas apoyan a las comunidades y alertan sobre consecuencias por intervenciones minero-energéticas y, en muchos casos, terminan siendo criminalizadas²⁰. Más allá de estar centradas solo en los seres humanos, las organizaciones también protegen especies que están en vía de extinción, como es el caso de la tortuga do Paraíba.

En 2011, Greenpeace Brasil realizó una protesta, en Río de Janeiro, en contra de la explotación petrolera del grupo empresarial EBX. Los manifestantes se disfrazaron de balle-

nas y usaron máscaras con la cara del entonces presidente del grupo empresarial: Eike Batista. Según Greenpeace, las exploraciones cercanas al Parque Nacional Marino de Abrolhos afectaban a las ballenas jorobadas. Ellos lograron que, para agosto de 2011, más de 13.000 activistas enviaran cartas solicitando la expulsión de los bloques de exploración. Luego de no recibir respuesta, ellos dieron cuenta de la poca transparencia en la prensa (*Periódico Estadão*, 2011). Sin duda, la creatividad no solo es para conseguir objetivos sino también para concientizar a la población.

No obstante, a la hora de ejecutar proyectos de explotación minera, los gobiernos siguen dejando a un lado a las comunidades. Esto fue lo que sucedió a finales de 2015, en Mariana, estado de Minas Gerais, cuando una avalancha de residuos tóxicos²¹ arrasó con el pueblo entero. Causó la muerte de 19 personas y provocó graves daños sociales, económicos y ambientales. Algo que el Instituto Socioambiental (ISA) y varias osc brasileñas habían denunciado al inicio del proyecto (No a la Mina, 2016). El Movimiento de Afectados por las Represas, junto con Articulación Internacional de Afectados y Afectadas por la Vale realizaron protestas durante el proceso de adjudicación; sin embargo, nunca fueron escuchados y, al contrario fueron estigmatizados (Álvarez, 2016). Esto demuestra que las osc

²⁰ Caso de Chico Mendes, sindicalista y activista ambiental brasileiro, que se convirtió en el impulsor de la defensa de la Amazonia y promotor de la Alianza de los Pueblos de la Selva. Fue acusado de tener vínculos con una organización comunista. Finalmente, fue asesinado a manos del terrateniente Darly Alves de Silva y su hijo, Darcy Alves Pereira, en diciembre de 1988 (Ecologistas en acción, 2015).

²¹ Provenientes del consorcio Samarco-Vale-BHP, dedicadas a la explotación minera en la cuenca del Río Doce.

logran tener prospectiva, que es indispensable cuando de proyectos de intervención se trata, pero que son invisibilizadas y criminalizadas. Con ello, su legitimidad técnica sobresale y su oferta de valor se pone de relieve.

Si bien los casos son innumerables, aquí se quiere resaltar los resultados del trabajo en red. Por ejemplo, desde el 2008, el Centro Nacional de Investigación y Conservación de los Reptiles y Anfibios, adscrito al Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad y la Fundación Biodiversitas, realizó una serie de informes sobre la tortuga do Paraíba²², que luego fue presentada en la Alianza para la Conservación de la Tortuga (TSA), en 2015 (Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad, 2016). Los alarmantes resultados del informe llevaron a que Wildlife Conservation Society (WCS) y Turtle Survival Alliance, se interesaran en buscar alternativas para esta especie acuática en vía de extinción. Las organizaciones internacionales no solo compraron los terrenos para construir una reserva a orillas del río Carangola, en Tomas, en Minas Gerais, sino que incentivaron el desarrollo de alianzas con los pescadores de la región. En mayo de 2016, se constituyó la reserva para proteger a la tortuga do Paraíba. Como decía Fernando Henrique Cardoso, la legitimidad de las OSC debe medirse por lo que hacen, y aquí queda demostrado que las acciones no solo se limitan a las de reivindicación, sino que van más allá con investigación,

desarrollo e innovación para la preservación de la vida en el planeta.

Así las cosas, lo que demuestran las organizaciones escogidas para visibilizar el trabajo en favor del medio ambiente en Brasil es que, si bien las acciones colectivas no siempre logran los efectos deseados, sea porque los Estados las criminalizan o porque son invisibilizados, las OSC desarrollan metodologías que permiten conocer mejor la flora y la fauna, y logran prever efectos no deseables en los territorios. También se evidencia que las organizaciones tienen la capacidad para establecer alianzas con diferentes comunidades, para generar mayor conocimiento y establecer alternativas que den solución a problemas que han sido creados por la intervención descontrolada de las empresas o del mismo hombre.

COLOMBIA

Otro país megadiverso es Colombia. Comparte buena parte de la Amazonia y también le apuesta al desarrollo a través de la exportación de *commodities*. Sin duda, como en muchos casos en Latinoamérica, los conflictos ambientales y sociales se han multiplicado en razón de la intensidad de la explotación minero-energética. Desde la entrada del siglo XXI, el país se consagró a la vocación minera, y, desde entonces, el timón está en esa locomotora.

En el caso colombiano ha sido más que necesario el accionar de las OSC para impedir

²² Una de las 25 especies de tortugas más amenazadas en todo el planeta (Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad, 2016).

normas y decisiones de política que pueden llegar a entorpecer el medio ambiente²³, así como para lograr la revocatoria de licencias de exploración y explotación, y proteger las zonas caracterizadas por su gran diversidad. Este es el caso del río de los cinco colores: Caño Cristales. Las OSC de la región participaron en las audiencias públicas a las que convocó la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena). Este es el mecanismo con el que la Corporación Autónoma Regional busca involucrar a las OSC a fin de debatir los proyectos para la región²⁴; por ello, en 2008, cuando Hupecol se interesó en la exploración petrolera cerca al Parque Natural Tinigua, todas las OSC activaron sus sistemas de alerta al ver amenazado Caño Cristales. No obstante, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), en 2016, solo con un estudio presentado por la misma compañía otorgó la licencia. La polémica no se hizo esperar pues ello implicaba exploración en 150 pozos en la zona (Caracol Radio, 2016). Rápidamente, Cormacarena presentó los informes contruidos participativamente y, ante las evidencias de impacto negativo, la ANLA revocó la decisión. De esta manera, la red de organizaciones logra preservar la diversidad y proteger el medio

ambiente (*Semana Sostenible*, 2016). Ello como consecuencia del *principio de precaución* contemplado en el artículo 1 de la Ley 99 de 1993. No se olvide que esta norma reconoce a las OSC como agentes del Sistema Nacional Ambiental (SINA).

Otro gran revés de la locomotora minera del actual presidente Juan Manuel Santos está relacionado con el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT: la Consulta Previa, que en un gran número de casos ha sido ignorada. Por ello, organizaciones como el Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna (2016) han decidido la vía judicial para evitar la vulneración de ese derecho. La consulta previa ha de ser abierta, libre e informada. Tierra Digna, recurriendo a la tutela, alegó los derechos a la alimentación, el acceso al agua, al medio ambiente sano y al patrimonio cultural, que fueron vulnerados. Por tales motivos, la Corte Constitucional, en su sentencia T-766 de 2015, dejó sin efecto tres resoluciones²⁵ que demarcan las denominadas Áreas de Reserva Estratégica Minera en la Amazonia, la Orinoquia, el Chocó Biogeográfico y el Macizo colombiano, que el Gobierno había demarcado como potencialmente explotables, pero que comprometían la biodiversidad (*El Espectador*, 2016).

²³ Es el caso de la Ley de Bosques que por varios años se intentó normar pero que la acción de las OSC posibilitó la declaración de constitucionalidad y por ende la sanción del presidente de la república.

²⁴ Ejemplo de esto es la audiencia realizada el 21 de abril en la ciudad de Villavicencio para presentar el Plan de Acción Institucional, vigencia 2016-2019, a esta audiencia se convocaron los representantes de los sectores públicos, privados, gremios, ONG ambientales, organizaciones no gubernamentales, entes de control y la comunidad en general.

²⁵ Resoluciones 180241 y 0045 de 2012 proferidas por el Ministerio de Minas y Energía, y la Resolución 429 de 2013 de la Agencia Nacional de Minería.

Recurrir a los estrados judiciales para obtener logros en términos de derechos es una práctica cada vez más recurrente en América Latina. Algunos autores hablan de los peligros de esta judicialización, pero las Entidades sin Ánimo de Lucro (ESAL) lo que buscan es la protección de derechos y usan las herramientas disponibles en la ley.

Otra estrategia usada por las organizaciones para cuidar el medio ambiente son las redes. Con ellas se logra identificar los conflictos ambientales en el mundo para crear conciencia de los impactos tanto en el Estado, las empresas y la sociedad. Lo que quieren es empoderar a las comunidades afectadas como baluarte de la sostenibilidad ambiental y participen de la responsabilidad social. Este es el caso de la alianza entre el Instituto Cinara, de la Universidad del Valle, con el Environmental Justice Organisations Liabilities and Trade, con el que desarrollarán el *Atlas Global de Justicia Ambiental*²⁶. Al proyecto se unen otras organizaciones como Censat Agua Viva y el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL). Se crean redes donde no solo se genera nuevo conocimiento, sino que permiten la interacción multiactor en diferentes ámbitos (local, nacional e internacionalmente).

Para los académicos de la Universidad del Valle la sociedad es vista como un proceso metabólico que crece movido por tres grandes motores: los aumentos de la población, del

consumo y de la producción. “Al crecer este metabolismo, también crece la demanda por los recursos naturales y se aumenta la contaminación, generando así conflictos ambientales” (Universidad del Valle, 2015). Y según la misma universidad, tanto la minería legal como ilegal son los primeros generadores de los conflictos socioambientales en Colombia, seguido por las actividades de combustibles fósiles, hidroeléctricas y agroindustrias (Universidad del Valle, 2015). En el mapa de OCMAL Colombia ya aparecía con una alta incidencia de conflictos ambientales entre los países latinoamericanos, pero con esta red la información será más robusta y se convertirá en un referente de consulta.

Es recurrente que se identifique a Colombia como un país con un legado normativo amplio e interesante²⁷, como también que las normas se quedan en el papel. Sin embargo, las OSC no solo conocen la jurisprudencia internacional y nacional, sino que apelan a ella para conservar el medio ambiente y proteger sus derechos. Aquí queda demostrado cómo la destreza legal y técnica que ellas manejan les permite conocer los mecanismos y las herramientas para participar y ser exitosas en sus demandas. También, cómo algunas se convierten en referente informativo.

En realidad, logran resultados procedimentales como la realización de audiencias públicas y éxitos sustanciales como la revocatoria de licencias ambientales. El uso de

²⁶ Mapa que busca ubicar los casos de conflicto en el mundo, un proyecto promovido por la UE.

²⁷ Colombia fue el primer país de América Latina en tener un Ministerio de Medio Ambiente a raíz de la creación del Sistema Nacional Ambiental bajo la Ley 99 de 1993 (Marín, 2009).

instrumentos jurídicos como la tutela y el principio de precaución son herramientas que requieren una destreza que tienen las osc; hacen parte de su oferta de valor. Esa destreza, junto con el conocimiento legal y técnico, les permite generar confianza y así entablar relaciones de corresponsabilidad, algo innato en las osc.

ARGENTINA

El país gaucho es una de las mayores eco-regiones de América Latina, con una gran variedad que va desde la selva del Paraná e incluye zonas en el Antártico; además, a lo largo del territorio tiene zonas en estado puro. Su gran diversidad se puede evidenciar en el contraste entre el cerro Aconcagua, ubicado en la provincia de Mendoza, que es reconocido como la montaña más alta del continente americano. La cima más profunda de todo el continente americano es la Laguna del Carbón, en la provincia de Santa Cruz.

El incumplimiento de las leyes es la denuncia reiterada de las osc. Organizaciones como Greenpeace-Argentina, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y la Fundación Vida Silvestre Argentina presentaron denuncias por la falta de cumplimiento a la Ley de Bosques. Estas organizaciones señalaron que “la sanción de la Ley de Bosques significó un avance sin precedentes en materia ambiental [...] y un logro trascendental en la participación de la sociedad civil en el reclamo efectivo de una norma de protección ambiental”. No obstante, su implementación efectiva enfrenta severas dificultades (Fundación Vida Silvestre, 2013).

Por esta razón, y gracias al conocimiento técnico de varias osc, se han encendido las alertas en la formulación de los planes de ordenamiento territorial de varias provincias (Formosa y Córdoba), donde se desmontan zonas que habían sido consideradas como zonas de especial protección (Fundación Vida Silvestre, 2013).

Ellas no solo denuncian, sino que concientizan a la población y abren espacios de debate e información para que los habitantes conozcan los efectos de algunas decisiones que se toman en las provincias. Por ejemplo, el pasado 1 de junio de 2016, en Villa Gregoria Matorras, en San Martín, se realizó la conferencia “El glifosato daña”. Explicaron los efectos sobre la salud y la biodiversidad; además presentaron argumentos según los cuales el glifosato debería estar prohibido. Los organizadores de esta conferencia fueron: el Foro Ecologista de Paraná, Red Nacional de Acción Ecologista (Renace), la Asamblea Río Cuarto Sin Agrotóxicos, el Instituto de Salud Socioambiental de la Universidad Nacional de Rosario, el Instituto Derecho Ambiental del Colegio de Abogados de Entre Ríos y el Núcleo de Acceso al Conocimiento Paraná (AIM: Agencia de Informaciones Mercosur, 2016).

La participación de las organizaciones en los procesos de elaboración de políticas públicas y leyes ha sido uno de sus grandes aportes. Es su legitimidad técnica la que permite que se incluyan temas nuevos en la agenda. Además de incluir algunas de sus exigencias. Diferentes organizaciones ambientales y cátedras universitarias, entre ellas: Guardianes de Iberá, la Asociación por la Justicia Ambiental (AJAM), el Observatorio del Derecho a la Ciudad (ODC),

la Cátedra Libre de Ingeniería Comunitaria (UBA), la Cátedra “Seminario Transformaciones y conflictos en el espacio urbano metropolitano de Buenos Aires” (Universidad Nacional de La Plata), el Taller Libre de Proyecto Social (UBA), y la Organización Vecinal Salvemos el Río Gualaguaychú han solicitado la elaboración de un proyecto de ley para la protección y recomposición de los humedales en el país. Según estas organizaciones, los humedales se encuentran afectados debido al mal uso del suelo que se ha cedido para la construcción de inmuebles y para actividades productivas intensivas e invasivas. Efectivamente, las OSC hicieron oír sus voces y a través de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente, perteneciente a la Cámara de Senadores, se elaboró un Pre Dictamen, incluyendo los lineamientos para la cimentación de un instrumento legislativo que salvaguarde los humedales (*Diario Momarandu*, 2016). Una vez más se destaca la destreza en lo jurídico y en el cabildeo o *lobby*.

OFERTAS DE VALOR DE LAS OSC

La Argentina no escapa al neoextractivismo, y, al igual que sus vecinos latinoamericanos, las OSC han reivindicado el medio ambiente. Es el caso de los aborígenes en “Las Capillas”, quienes han denunciado el despojo de tierras a más de 30 familias de la comunidad. El hecho es que el Gobierno otorgó licencias a la empresa minera Piuquen, en lugares de pastoreo. La líder de la comunidad, Gabriela Flores, no ha obtenido respuestas concretas por parte de las instituciones para detener los despojos; sin embargo, su acercamiento con

las instituciones gubernamentales permitió que la comunidad “Las Capillas” obtuviera su personería jurídica. De esta manera puede mejorar su accionar, pues ya se ha consolidado legalmente (No a la Mina, 2016).

En este caso, es importante resaltar que la visibilidad de la organización posibilitó su institucionalización, y este es un paso en la creación de un ambiente habilitante para las OSC. Un éxito procedimental (la institucionalización) que le permite participar, de manera formal, en la toma de decisiones. De hecho, la comunidad de “Las Capillas” jugó un rol protagónico en el posicionamiento del despojo, como tema de agenda política y social en ese territorio. Y ahí se convierte en éxito sustancial, a la luz de la teoría usada por López.

Así las cosas, las organizaciones argentinas realizan un *accountability* social frente a los compromisos que ha adquirido su Gobierno; y también velan por el cumplimiento. Sin duda, su legitimidad técnica y legal posibilita éxitos sustanciales sin considerar por ello que los procedimentales no sean de valor. Lo que se encuentra es que cuentan con estrategias de divulgación e información que las hacen exitosas a la hora de posicionar temas en la agenda, y llegan mucho más allá con sus acciones colectivas.

PASO A PASO POR LAS VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO

Después de las dictaduras que sufrió América Latina, a finales del siglo xx, los ciudadanos han demandado la protección de sus derechos, han participado internacionalmente para robustecer la jurisprudencia y para tener

escenarios de amplia discusión. Incluso, las redes de la sociedad civil han sido baluartes para el establecimiento de órganos como la Corte Penal Internacional o Tribunal Penal Internacional.

No obstante, los Estados latinoamericanos se han quedado cortos al momento de establecer políticas y acciones para evitar las violencias basadas en género, con base en los derechos humanos. Es por esto que diariamente se presentan más denuncias de vulneración de estos derechos. No obstante, las violencias contra la mujer llegaron a ser un problema para los movimientos sociales transnacionales o para las acciones de redes solo hasta 1985. Para 1990 ya se consideraba un tema de la agenda internacional. En 1995 se celebró la Conferencia de la Mujer de las Naciones Unidas²⁸. Ese año, los movimientos feministas y de derechos humanos asumieron una “postura de defensa común” frente a esta problemática (Keck y Sikkink, 2000, p. 225). No obstante, la coyuntura de los países ha marcado un gran obstáculo a la hora de brindar protección ante las violencias contra las mujeres. Los casos mexicano y colombiano, por ejemplo, que sufren fenómenos como el narcotráfico y el conflicto armado interno, muestran grandes limitaciones para proveer seguridad a las ciudadanas en su propio hogar. En Brasil y Argentina, donde las osc son fuertes, han logrado la construcción de data y marcos normativos. También es prudente mencionar que, en términos generales, en toda

América Latina, la cultura patriarcal juega un rol determinante. Casi que podría decirse que esta es responsable de las violencias contra las mujeres, que es de lo que nos ocuparemos en este apartado.

Ante la situación en América Latina, los movimientos de mujeres han tomado la delantera en el uso del estilo de comunicaciones de las redes, volviéndose modelo para las organizaciones de mujeres de todo el mundo (Keck y Sikkink, 2000, p. 229). Es preciso anotar que en México, Argentina y Brasil existe un fuerte movimiento social de mujeres.

México

No es un secreto que la cultura mexicana ha estado fuertemente arraigada al machismo, en donde el papel de la mujer se ve doblegado. Esto ha conllevado que la mujer se vea involucrada en hechos de violencia que incluyen el abuso sexual y su propia muerte. No obstante, desde que en 1998 México ratificó la Convención interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer²⁹, los gobiernos se han comprometido a brindar una mayor protección a la mujer. Por ello, y ante la grave situación que viven las mujeres en el país azteca, en el año 2007 se expidió la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia. Por su parte, la Cámara de Diputados, junto con el Instituto de Salud Pública, diseñó un manual que fomenta la creación de políticas públicas, para hacer

²⁸ En la capital de la República Popular China, Beijing.

²⁹ También conocida como Convención de Belém do Pará de la Organización de Estados Americanos (OEA), en 1994.

frente a este problema. Estos manuales están dirigidos a los Centros de Reeducción para los violentos y las víctimas³⁰, como parte del Programa de reeducación para víctimas y agresores de violencia de pareja. Esta jurisprudencia ha contado con la participación de organizaciones como el Centro de Justicia para las Mujeres (Miranda, 2016), que cuenta con atención jurídica y psicológica. En el Centro también se realizan investigaciones sobre estas conductas que permiten hacer una radiografía sobre la violencia intrafamiliar. Otras organizaciones como El Taller, denuncian la falta de compromiso político para investigar los crímenes, lo que genera mayor impunidad.

En aras de reducir la impunidad, y buscar mayor justicia ante la vulneración de estos derechos, algunas organizaciones como la Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana, se apersonaron de algunos casos. Quizá el de mayor trascendencia internacional fue el de Campo Algodonero, donde no solo se reconoció la desaparición forzada, sino que se tipificó el delito de feminicidio. El caso ocurrió en Ciudad Juárez, en la frontera con

Estados Unidos. Allí fueron encontrados, en fosa común, los cadáveres de Claudia Ivette González de 20 años, Laura Berenice Ramos de 17 y Esmeralda Herrera de 15, junto a otros cinco cuerpos femeninos.

Según investigaciones adelantadas por la Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana, la Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD), y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), todos los cuerpos registraban signos de violación y tortura. Fue entonces cuando la antropóloga e investigadora mexicana, Marcela Lagarde, retomó el término feminicidio con una connotación política, y logró la creación de la Comisión Especial de Feminicidio en el Congreso, para investigar el caso.

Sin embargo, el caso llegó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el 2007, mediante denuncias interpuestas por las mismas tres organizaciones que desde el inicio lideraron la investigación, en búsqueda de justicia. Estas OSC trabajaron en red con sus pares³¹ y, de esta manera,

³⁰ Estos centros son establecidos por la Secretaría de Educación según lo establecido en el artículo 45 de la Ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

³¹ Las agrupaciones o personas que presentaron el documento *Amicus curiae* fueron: International Reproductive and Sexual Health Law Program de la Facultad de Derecho de la Universidad de Toronto (IRSHL Program) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Track Impunity Always (TRIAL) y la Organización Mundial contra la Tortura (OMCT), un grupo de becarios del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), un Grupo de Derechos Humanos de la División de Posgrado de la UNAM, Women's Link Worldwide, Red de Mujeres de Ciudad Juárez A.C., Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes, Programa de Derechos Humanos y la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana de México, Human Rights Watch, Horvitz & Levy LLP, Comisión Internacional de Juristas, Amnistía Internacional, Centro de Derechos Humanos y la Escuela de Derecho de la Universidad de Essex, el Centro Internacional para la Justicia Transicional y Redress (Red Mesa de Mujeres de Ciudad de Juárez A.C. y CLADEM, 2010, pp. 15-16).

utilizando la figura *Amicus curiae*³² aportaron pruebas y argumentos a la Corte.

El fuerte accionar de las organizaciones que llevaron a la demanda ante la Corte IDH finalmente arrojó grandes resultados. En 2009, México fue condenado por no garantizar la seguridad de las mujeres frente a ese patrón de violencia. Al decir de Rita Laura Segato³³, se trató del “primer fallo [de esa Corte] de un caso de homicidio de mujeres por razones de género, y [...] en el cual el Estado tuvo responsabilidad independientemente de que no se haya podido probar que los crímenes fueron cometidos por agentes estatales” (Segato, 2011). No obstante, como ella misma lo reconoce, lo lamentable es que “no se logró que la Corte reconociera el término feminicidio” (Segato, 2011).

A pesar del gran precedente que fue la condena al Estado mexicano, la implementación del dictamen de la CIDH no ha sido eficaz. Según la denuncia de la Agencia de Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC), el Estado mexicano no cumplió la sentencia de la Corte por cuanto estaba obligado a crear³⁴ una página electrónica con información personal de todas las mujeres que desaparecieron en Chihuahua desde 1993, pero eso no ha ocurrido (ADITAL, 2010).

En consecuencia, queda evidenciada la oferta de valor que tienen las OSC en los es-

trados judiciales internacionales. La condena establecida a México, por la Corte, denota que esa oferta de valor logra impactos en diferentes ámbitos. Además, ese reconocimiento, tras el fallo, incentiva el trabajo para nuevas apuestas. Finalmente, cabe destacar el conocimiento técnico, legal y moral que tienen las organizaciones y que permite que estas trabajen en conjunto con el Estado para promover la protección de los derechos de las mujeres, pero también que este se sancione si no cumple con los mínimos establecidos.

BRASIL

Cualquier lector podría pensar que en el país de la samba y del Carnaval de Río, donde el culto al cuerpo es acentuado, no habría problemas por vulneración de derechos de las mujeres. Lamentablemente, no es así. Los registros de violaciones no son nuevos. Hoy, en 2016, hay mayores repertorios de acción colectiva y quizá más registros de denuncias. En concreto, la legislación es nueva. Solo en 2006, tras varios años de lucha, entró en vigor la Ley Maria da Penha que crea mecanismos para refrenar la violencia doméstica y familiar contra la mujer. Esta fue posible gracias al trabajo en conjunto de la sociedad civil y el Estado. La Ley 11.340 lleva este nombre debido a que Maria da Penha fue víctima de

³² *Amicus curiae* (amigos de la Corte). Documento con información técnica, de contexto o que se considere relevante en torno al caso y a través del cual se busca orientar y facilitar la toma de decisiones.

³³ Rita Laura Segato es investigadora de nivel máximo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Brasil. Es miembro del Directorio de la ONG brasileña AGENDE – Acciones en Género

³⁴ En seis meses, a partir del 10 de diciembre de 2009.

intento de homicidio, en dos ocasiones, por parte de su esposo, en 1983. A pesar de que el Tribunal de Jurados del estado de Ceará estableciera dos condenas al victimario, hubo impunidad: él quedó libre. Por lo que en 1998 Maria da Penha, junto con CLADEM y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), llevaron el caso ante la CIDH, logrando así finalmente que el Estado fuera condenado —en 2001— por omisión, negligencia y tolerancia en relación con la violencia doméstica contra las mujeres brasileñas. En 2003, la CEDAW recomendó a Brasil adoptar sin demora una legislación sobre la violencia doméstica, hasta que finalmente se promulgó la ley, en 2006 (CLADEM, s.f.).

Ante la elaboración de informes acerca de la situación de la violencia basada en género en el país, quedó demostrado que el problema aún era latente y que se debían tomar medidas más efectivas para combatirlo. La CEDAW considera que el principal problema para enfrentar el feminicidio en Brasil es la falta de denuncia por parte de las víctimas, lo que no permite tener estadísticas de la situación (Branco, 2014). De todas maneras, el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), que apoya técnicamente al Ministerio de Planificación y Presupuesto, establece una tasa anual de 5,82 mujeres asesinadas por cada 100 mil mujeres, en 2014 (Branco, 2014). Esto, junto con otras denuncias, llevó a que, en 2015, se promulgara la Ley de Feminicidio, por medio

de la cual el asesinato de mujeres fruto de la violencia doméstica o de la discriminación por causa del sexo, se considera un crimen atroz y se tipificara en el Código Penal, entre los tipos de homicidios calificados. Además, las penas fueron endurecidas (Canofre, 2015).

Un hecho que conmocionó al país carioca fue la violación colectiva a una adolescente de 16 años en una favela de Rio Janeiro, el pasado mes de mayo de 2016. El hecho desencadenó una serie de protestas frente a la Asamblea Legislativa, en las cuales participaron alrededor de 200 personas, en su mayoría mujeres. Al mismo tiempo, el uso de las redes sociales fue de gran importancia para repudiar los hechos. En Twitter fueron miles los mensajes enviados con la etiqueta “#EstuproNaoÉCulpaDaVitima”³⁵. De este modo, las movilizaciones impusieron, en la agenda, la situación³⁶. El entonces presidente interino, Michel Temer, anunció la creación de un departamento para coordinar el combate de crímenes contra la mujer dentro de la Policía Federal. Días después, en las playas de Copacabana, Rio de Janeiro, se extendieron 420 bragas y varias fotografías de mujeres como símbolo de protesta. Las cifras señalan entre 5 y 6 violaciones por hora y 50 mil ataques sexuales al año (*The Huffington Post*, 2016). La exposición de protesta fue organizada por la ONG Rio da Paz; su presidente y fundador, Antonio Carlos Acosta, enfatizó que “tan importante cuanto combatir el abuso contra

³⁵ La violación no es culpa de la víctima.

³⁶ De acuerdo con datos del Foro Brasileño de Seguridad Pública (FBSP), una mujer es violada cada 11 minutos en este país, y en 2014, 47.636 personas sufrieron una agresión sexual (*The Huffington Post*, 2016).

la mujer es exigir acciones preventivas del poder público” (*The Huffington Post*, 2016). Por ello, Acosta exhorta a la implementación de políticas de educación y protección.

Los casos de violencia de género, que han llegado a instancias internacionales, han favorecido el fortalecimiento de la normatividad interna y han motivado a más OSC a trabajar en la protección de las mujeres víctimas de este tipo de violencia. En este territorio, las OSC han desarrollado conocimiento técnico para contar con estadísticas y presionar porque el Estado desarrolle data confiable que permita visibilizar la magnitud del problema. Esta capacidad hace parte de su oferta de valor. Es pertinente destacar que la investigación, el desarrollo y la innovación son claves para lograr transformaciones, y aquí los movimientos feministas, como parte de las OSC van más allá de las denuncias: investigan e innovan.

COLOMBIA

En Colombia, la violencia de género no escapa a la realidad³⁷. Varias organizaciones, líderes, activistas y las mismas víctimas se han convertido en exponentes de esta problemática. La situación se visibiliza, simultáneamente, con movilizaciones y con *lobby* para presentar soluciones ante cada uno de los niveles del aparato estatal.

Los casos emblemáticos en Colombia son los de Rosa Elvira Cely y Natalia Ponce de León. En el primer caso, tras las violencias

cometidas en el cuerpo de Cely, fueron las OSC las encargadas de estudiar el caso y generar propuestas para evitar hechos que atenten contra la dignidad de la mujer. En el segundo caso, la misma víctima ha sido quien ha liderado las actividades de *lobby* para nominar y normativizar este tipo de violencia. En uno y otro caso, es a través de OSC y de las entidades estatales que se brinda apoyo jurídico y psicosocial a víctimas directas e indirectas.

A raíz del asesinato de Rosa Elvira Cely, en 2012, se realizaron varias movilizaciones para tipificar el feminicidio, en el Código Penal, y de esta manera lograr castigos ejemplarizantes para los agresores.

En las redes sociales y en las calles se lideraron varias movilizaciones. En twitter y facebook se promovió una marcha, que se realizó el 3 de junio de 2012, bajo el lema: “Ni una más: voces unidas-justicia para Rosa Elvira Cely” (*El Espectador*, 2012). A ella se unieron la Corporación Humanizando y la Mesa Nacional de Política Pública de Género (Corporación Humanizando, 2012), es protesta por el incremento de las violencias basadas en género. Tres años después, en 2015, realizaron otras marchas que tomaron como símbolo de justicia la vida de Rosa Elvira Cely y tuvieron como lema: “Ni una rosa más” (*El Espectador*, 2015). Paralelamente, desde 2012, Mar Candela Castilla, una activista y educadora urbana, realiza en el país la famosa “Marcha de las PUTAS”³⁸. Esta marcha tiene como objetivo reivindicar el derecho de las

³⁷ Es un hecho que las acciones que van contra la dignidad, la libertad y la vida de las mujeres tienen un arraigo cultural.

³⁸ Acrónimo de: “Por una transformación auténtica y social”.

mujeres para tomar sus propias decisiones con respecto a su cuerpo (Género, 2013).

Ellas no se quedan en acciones de calle, también adelantan conferencias y talleres (Sáenz, 2013) para alcanzar diferentes públicos, en el proceso de concientización. Más aun, ejercen presión para la toma de decisiones. Lograron ejercer la presión necesaria para que tres años después, la Ley 1761 fuera aprobada. Ahora, en Colombia, el feminicidio es un delito autónomo, y por lo tanto se castiga cuando una mujer es asesinada, lo cual cambia el paradigma reinante en el derecho penal. Antes se hacía referencia al delito pasional, el cual desconocía este tipo de violencias y se limitaba la justicia a la esfera pública, imposibilitándola para la esfera privada. Hoy, al ser delito autónomo, se facilita la prevención, denuncia y sanción de este delito. Las penas pueden llegar hasta los cincuenta años de prisión (Presidencia de la República, 2015).

Si bien la promotora fue la representante a la Cámara Gloria Inés Ramírez, quien radicó el proyecto en el 2012 (Congreso Visible, 2012), es preciso anotar que varias organizaciones de mujeres adelantaron ejercicios de incidencia en el Congreso para que la bancada de mujeres presentara la iniciativa. Ramírez, como presidenta de la Comisión Equidad para la Mujer del Congreso, radicó el proyecto para tipificar el feminicidio

como delito autónomo. No obstante, contó con el apoyo de la Organización de Mujeres Cijusticia, Fiscalía, Procuraduría, Defensoría, junto con ONU Mujeres (Raigozo, 2013). También fue respaldada por la senadora Clara Rojas, y las representantes Ángela Robledo y Angélica Lozano (*El Espectador*, 2015). Robledo y Lozano se han caracterizado por ser activistas feministas en Colombia.

No obstante la realidad colombiana, y luego de sancionada la Ley, las pretensiones de anulación no se hicieron esperar. Un ciudadano interpuso una demanda a la 1761, pero el 8 de junio de 2016, la Corte Constitucional ratificó la ley con la que se tipificó el delito de feminicidio³⁹ en el país. La ponencia de la magistrada Gloria Ortiz ratificaría la norma con el fin de que se continuase aplicándola en cualquier clase de violencia de género, incluyendo a las personas transgénero (Colprensa, 2016).

El feminicidio no es la única manera de violentar a las mujeres. En Colombia se han registrado ataques con agentes químicos que vulneran a la mujer física y psicológicamente. Por ejemplo, el ataque con ácido que sufrió Natalia Ponce de León, en marzo de 2014, visibilizó la problemática y llevó a la sociedad a tomar una acción a través de una fundación que lleva su nombre, para trabajar en pro de las víctimas de ataques con

³⁹ La Ley 1761 de 2015 establece que existe feminicidio cuando la muerte de una mujer se da por su condición de mujer, de su identidad de género o cuando hayan antecedido algunas circunstancias que están explícitamente reseñadas como que haya existido una relación de familia o de amistad, o que se haya ejercido violencia sexual o patrimonial, entre otros (Colprensa, 2016).

químicos. De la misma manera, se sensibilizó al Congreso para contar con una norma que tipificara el delito y castigara la acción (Fundación Natalia Ponce de León, 2015). Ante las denuncias, de las cuales tampoco se tenía registro oficial, y con *lobby*, la presión logró efectos; de esta manera, se tuvo el respaldo del representante a la Cámara Carlos Guevara, del partido MIRA. Él presentó el proyecto de ley, en el 2015 (*Semana*, 2015), y al año siguiente se promulgó la Ley de víctimas de ataques con ácido y agentes químicos, que tipificó el delito específico y también buscó endurecer las penas (Colprensa, 2016).

Esta ley trajo grandes cambios, tales como la tipificación del delito “lesiones con agentes químicos o ácido”, dentro del Código Penal. Las penas oscilan entre los 30 y 50 años, hay multas para los agresores que van desde 644 millones hasta los 1.932 millones de pesos, los agresores no tendrán ningún tipo de beneficio como reducción de pena o casa por cárcel y pagarán con años de cárcel aquellos comerciantes que vendan de manera ilegal este tipo de sustancias (la pena será entre 4 y 12 años de prisión) (Presidencia de la República de Colombia, 2016).

Podría decirse que en Colombia han sido las OSC las que se han apersonado de la causa de las víctimas de las violencias basadas en género y de sus familias. Quizá ello se explica porque uno de sus roles está en lograr la visibilización de esos comportamientos que las vulneran. También los buscan prevenir. De ahí que las OSC trabajen en el reconocimiento de derechos.

Con movilizaciones, los grupos de mujeres y las organizaciones que trabajan el tema

logran poner en la esfera de lo público asuntos que, siendo privados, las vulneran. Ellas salen a la calle, sensibilizan y concientizan acerca de la importancia del tema, buscan el apoyo legislativo y presionan para que se haga realidad. Hacen *lobby*. Además, presionan por un cambio de paradigma en el derecho penal, como ha sucedido en Colombia con la nueva legislación al respecto. Luego, ellas mismas se encargan de que la normatividad para la protección de las mujeres no quede en letra muerta. En los dos casos estudiados en Colombia se puede evidenciar que se han dado pasos para evitar las violencias basadas en género, pero que aún es largo el camino para consolidar data suficiente que dé cuenta del número de fallos proferidos por estos dos delitos.

En concreto, se evidencia que la sociedad se organiza para transformar una situación y logra cambios no solo procedimentales sino sustanciales. En otras palabras, hacen innovación social.

ARGENTINA

Si bien en el sur del continente podría decirse que el país gaucho cuenta con jurisprudencia casi tan antigua como la mexicana, de las más antiguas en Latinoamérica, las OSC aún trabajan para lograr la eficiencia y efectividad en la implementación. Tienen una norma: Ley de Protección a las mujeres maltratadas de 2009, pero todavía las organizaciones, los colectivos y miles de personas salen a la calle en diferentes territorios. Buscan visibilizar el problema de las violencias de género. Por ejemplo, el 3 de junio de 2015,

varias osc⁴⁰ se reunieron en la Plaza de los Dos Congresos, y en las principales ciudades de Argentina, para repudiar las violencias de género y los feminicidios (*La Nación*, 2015). Las movilizaciones se unificaron bajo el lema “Ni una menos”, con el fin de visibilizar el problema porque las cifras han aumentado. Según la ONG Casa del Encuentro, desde 2008, más de 1.800 mujeres han sido asesinadas en el país (Galero, 2015).

Esta organización no gubernamental, fundada en 2003, lidera un proyecto feminista por los derechos humanos de todas las mujeres, y trabajó de manera mancomunada con la Fundación para el Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM) para la promulgación de la ley de protección a las mujeres maltratadas. Aun así, según el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), los avances han sido pocos. No se ha creado el registro único, ni centralizado la información sobre feminicidios. No se han creado hogares de refugio para las víctimas. No existe coordinación entre las jurisdicciones ni entre los distintos poderes, y aún no se asigna un presupuesto adecuado para la puesta en marcha de un plan nacional contra la violencia (*La Nación*, 2015).

Para el 31 de mayo de 2016, los registros fueron contundentes: 275 mujeres asesinadas; esto es, una cada 30 horas; 317 personas quedaron sin madres, y 35 varones murieron intentando salvarlas de los feminicidios. La Casa del Encuentro hace *lobby* en el legislativo en pro del anteproyecto de la Ley Brisas, que

busca reconocimiento económico para los hijos de víctimas de feminicidio (*La República*, 2016). De igual manera, continúan con la marcha multitudinaria que se realizó en 3 de junio de 2016, y que ya se institucionalizó como una acción para reclamar por la aplicación de un plan de erradicación de la violencia, la elaboración de estadísticas oficiales y una reforma educativa que incluya esta temática (*La Jornada*, 2016).

En la Argentina, las osc cuentan con la capacidad técnica para producir y mejorar información referente a las violencias basadas en género, que el propio Gobierno no tiene. Desarrollan *lobby* para introducir reformas políticas y normativas tanto en lo penal como en lo educativo, precisamente sobre la base de sus investigaciones que son el pilar de sus propuestas para evitar la vulneración de los derechos de las mujeres.

CONSIDERACIONES A MANERA DE CONCLUSIÓN

Autores como Serrano reconocen que las osc tienen proximidad con la comunidad y la sociedad, y eso les permite tener un valor agregado. Les da mayor conocimiento de las necesidades y de las soluciones que se requieren en un territorio (2002, p. 74). Es ahí donde se incubaba la oferta de valor de las osc. No obstante, como ellas mismas, esta puede pasar desapercibida.

⁴⁰ ONG Casa del Encuentro, Central de Trabajadores de Argentina (CTA), Movimientos de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Bachillerato Popular Trans Mocha Celis, entre otras.

Lo cierto es que con alianzas, y a través de los medios de comunicación masiva (prensa, radio y televisión), llaman la atención sobre los problemas de orden ambiental o violencias de género, como son los casos que aquí se han trabajado, para que se tomen decisiones de política local o internacional y, al mismo tiempo, se desarrolle jurisprudencia que permita evitar vulneraciones de derechos humanos.

En este escrito se han analizado dos temas: medio ambiente y violencias basadas en género en cuatro países latinoamericanos: México, Colombia, Brasil y Argentina, los cuales se han caracterizado por utilizar la extracción de recursos naturales como base de su desarrollo económico y, también, los cuatro presentan una cultura patriarcal que aviva la violencia doméstica y el abuso sexual hacia las mujeres. Lo que es peor, ha favorecido la aparición del feminicidio. Ante esta situación, se ha examinado el trabajo de las OSC en uno y otro tema, encontrándose que estas son las que llevan la vocería para defender el medio ambiente y los derechos no solo de las mujeres sino con enfoque de género.

Lo que se encuentra al revisar diferentes casos en cada uno de los países, y por cada uno de los temas, es que los gobiernos se han quedado cortos al momento de proveer bienestar a la población. Es allí cuando las OSC, con el conocimiento de las bases, se empoderan para concientizar, informar, conocer y buscar la participación en el proceso de toma

de decisiones. Ello lo hacen con la legitimidad técnica, legal, social y moral que poseen, quizá por la dedicación y el altruismo que manejan cuando trabajan por los bienes públicos.

Por eso trabajan con persistencia y, en ocasiones, logran una sanción social individual/colectiva; en otras ocasiones, logran éxitos procedimentales y sustanciales. Unos para interactuar con el Estado y el mercado (o el sector empresarial). Los otros, para contar con jurisprudencia local, nacional e internacional que les permita proteger los derechos y garantizar la resiliencia de la sociedad.

Sin duda, tienen metodologías para elaborar data aun cuando no siempre sus estadísticas se convierten en oficiales⁴¹. Lo importante es que sus registros son la base fundamental para ahondar en investigaciones, dar relevancia a temas que deben entrar en la agenda de política pública local/nacional e internacional, según el caso. En la tabla 1 se detallan algunas ofertas de valor, pero aún queda una larga tarea de registro. Ese es un ejercicio que debe empezarse a realizar más temprano que tarde, puesto que con esa identificación se posibilitan varias cosas: el reconocimiento como instituciones, el reconocimiento de sus saberes, competencias y habilidades, la oportunidad de interactuar con otros agentes en multiámbitos (si se requiere), la creación de un acervo para considerar ofertas de cooperación Sur-Sur, el establecimiento de data que dé cuenta del peso específico del agente (en

⁴¹ Ejemplo de ello son las publicaciones que realizan diferentes organizaciones como Casa de la Mujer, que como parte de su oferta de valor publica el boletín bimensual denominado Ágata desde el 2014, con el fin de dar a conocer la situación frente a los derechos de las mujeres en Colombia (Casa de la Mujer, s.f.).

TABLA 1. OFERTAS DE VALOR DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL*

- Poseen conocimiento técnico-legal.
- Desarrollan innovación social.
- Su accionar se convierte en alarmas de control social.
- Desarrollan estrategias y tácticas de acción colectiva.
- Poseen habilidades para desarrollar redes y trabajo de diálogo multiactor.
- Promocionan escenarios de diálogo.
- Elaboran informes técnico-científicos, técnico-económicos, técnico-ambientales, entre otros.
- Estrategias de denuncia de vulneraciones de derechos.
- Estrategias para denunciar daño ambiental.
- Estrategias de pedagogía.
- Presentan propuestas alternativas (procedimentales, legales y políticas) para la elaboración de políticas públicas y, en algunos casos, hacen seguimiento a estas.
- Realizan trabajo de cabildeo (*lobby*) para la construcción de políticas públicas y establecimiento de nueva normativa.
- Robustecen el lenguaje y la normatividad** (código civil y penal).
- Construyen estándares o indicadores, metodologías y estrategias para hacer control social, veedurías, rendición de cuentas y *accountability*.
- Construyen data para la visibilización y denuncia de problemas (DH y ambientales).
- La información que estas producen es totalmente abierta.
- Realizan talleres para fortalecer capacidades.
- Hacen mapeo de recursos ambientales y de recursos endémicos.

* Es importante establecer que la oferta de valor no es posible medirla a través de un solo indicador, dado que depende de la característica que se esté resaltando (valor, diferenciación o relevancia). Además, lo primero es precisar la construcción del concepto mismo.

** En el mundo es conocido que el término “Genocidio” es un desarrollo de las ONG de derechos humanos. De manera puntual, lo desarrolló Raphael Lemkin, uno de los activistas de Amnistía Internacional. De otro lado, se tiene el término “Feminicidio”, desarrollado por la escritora Carol Orlock, en 1974, y utilizado públicamente por la feminista Diana Russell en 1976 ante el Tribunal Internacional de los Crímenes contra las Mujeres en Bruselas. Más adelante, la acepción política del término es introducida por Marcela Lagarde en el caso de Campo Algodonero en México.

términos económicos, políticos y sociales), entre otros.

En términos generales, el capital humano—involucrado en las OSC—, más que ser un ejército que adelanta acciones colectivas de visibilización y de reivindicación de problemas, está constituido por equipos de trabajo de investigación y desarrollo que logran innovar socialmente. Institucionalizados y en red, conforman el pilar del capital social latinoamericano. Un capital social colaborativo, solidario y comprometido con el territorio y con sus habitantes.

Por ahora, sus ofertas de valor están opacadas, pero no quiere decir que no existan.

Aquí se ha dado evidencia de sus singularidades. De todas maneras, hay una urgencia de otras voces, de nuevos registros, de más trabajo empírico que dé cuenta de sus habilidades, competencias, investigaciones, desarrollos e innovaciones.

En los casos mencionados, tanto en medio ambiente como en las violencias basadas en género, se encontraron alianzas no solo entre organizaciones locales / nacionales sino también con organizaciones de la sociedad civil internacional, y al decir del Secretario General de World Alliance for Citizen Participation (Civicus) es necesario que “se construya un nuevo diálogo entre las ONG locales

e internacionales para fortalecer las relaciones, además de buscar nuevas modalidades de ayuda para apoyar a las organizaciones” (Sriskandarajah, 2016).

De hecho, existen alianzas interesantes que posibilitan la existencia de nuevas ofertas de valor, como sucede con el desarrollo de estándares y la implementación de los mismos. Basta mirar el caso de Pronatura, en México, que introdujo el programa Neutralízate para disminuir la contaminación de las industrias, mejorando su responsabilidad social y disminuyendo los efectos sobre el medio ambiente.

Lo cierto es que el trabajo mancomunado que desarrollan las organizaciones, tanto en lo ambiental como para evitar las violencias basadas en género, presenta construcción de pedagogías⁴², promoción de innovación social, nuevo conocimiento⁴³ para la toma de decisiones, estrategias para fortalecer capacidades, metodologías para crear bases, estrategias para trabajo con multiactores, trabajo de resiliencia; en otras palabras, una oferta de valor con sello. Por ello puede afirmarse que la evidencia encontrada posibilita confirmar la tesis planteada al inicio de la investigación. Es decir, las osc logran desarrollar tácticas y estrategias colectivas porque tienen conocimiento técnico-legal. Sus propuestas, en ocasiones, se suman a las decisiones que toma el Estado, pero otras veces acuden a la norma para par-

ticipar con alternativas y para ello elaboran informes según el caso (socioeconómicos, ecológicos, de vulneración de derechos y hasta con estadísticas alternativas).

Lo concreto con cada una de las organizaciones en México, Brasil, Colombia y Argentina es que sus ofertas de valor tienen tangibles e intangibles, y reconocerlas posibilita la existencia y sostenibilidad de ese abanico de organizaciones que conforman la sociedad civil. En cada territorio hay registros de que la oferta de valor de las osc les ha permitido ser exitosas (en términos procedimentales o sustanciales). Ello les garantiza lograr recursos de donantes, credibilidad entre los socios y legitimidad democrática. Con y por esas ofertas de valor, las osc logran empoderarse con nuevos emprendimientos sociales, y pueden desarrollar innovaciones sociales tan necesarias en la región.

REFERENCIAS

- ADITAL (2010). ADITAL: *Noticias de América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://site.adital.com.br/site/noticia.php?lang=ES&cat=75&dt=2010-06-14&cod=48561>
- Asociación de Investigación y Especialización sobre temas Iberoamericanos/Europa (AIETI) (2014). *Europa y América Latina deben aunar esfuerzos en la lucha contra los feminicidios*. Recuperado

⁴² Pedagogías que van desde la socialización de temáticas de interés por medio de talleres, pedagogías ambientales, pedagogías lúdicas para el reconocimiento de derechos y deberes, así como de espacios para hacer control social.

⁴³ En Colombia, como se mencionó, el trabajo de las osc permitió que finalmente el Congreso de la República tipificara el feminicidio como un delito penal y lo incluyera en el Código. Esto es nuevo conocimiento.

- de <http://www.aieti.es/europa-y-america-latina-deben-aunar-esfuerzos-en-la-lucha-contralos-feminicidios>
- Agencia de Informaciones Mercosur (AIM) (2016). *Conferencia en Paraná: "El glifosato daña"*. Recuperado de <http://www.aimdigital.com.ar/2016/05/23/conferencia-en-parana-el-glifosato-dana/>
- Álvarez, D. (2016). Afectadas por la minera brasileña Vale difundieron su lucha en Mendoza. *La Izquierda Diario*. Recuperado de <http://www.laizquierdadiario.com/Afectadas-por-la-minera-brasilera-Vale-difundieron-su-lucha-en-Mendoza>
- Atentas, J. y Vivas, E. (2009). *Resistencias globales: de Seattle a la crisis de Wall Street*. Madrid: Editorial Popular.
- BBC Mundo (2016). *Brasil: las 4 causas del desplome de la mayor economía de América Latina*. BBC. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160303_brasil-causas_del-desplome_economico_gl
- Boisier, S. (1995). *Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional*. Santiago de Chile: CEPAL, ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social). Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9663/S9500092_es.pdf?sequence=1
- Branco, S. C. (2014). *Unitedexplanations.org*. Recuperado de <http://www.unitedexplanations.org/2014/05/27/has-oido-hablar-sobre-el-femenicidio-en-brasil/#>
- Canofre, F. (2015). *Brasil aprobó la ley del feminicidio pero sin consenso sobre si combatirá la violencia de género*. Recuperado de <https://es.globalvoices.org/2015/04/15/brasil-aprueba-la-ley-del-feminicidio-pero-sin-consenso-sobre-si-combatira-la-violencia-de-genero/>
- Caracol Radio (2016). *Estudio de Cormacarena permitió suspensión de licencia para explorar petróleo en Caño Cristales*. Bogotá: Caracol Radio. Recuperado de http://caracol.com.co/programa/2016/04/15/6am_hoy_por_hoy/1460724405_651067.html
- Casa de la Mujer (s.f.). *Publicaciones: Boletines de Casa de la Mujer*. Recuperado de <http://www.casmujer.com/boletines>
- CCONG (2016). ¿Estamos listas para la agenda de desarrollo sostenible? *Oferta de valor de la ONG-OSC 2014-2015*. Bogotá: CCONG.
- CEDAM (2015). *Organizaciones desaprueban la autorización otorgada por Semarnat a proyecto para almacenar roca de Los Tuxtlas*. Recuperado de <http://www.cemda.org.mx/organizaciones-de-la-sociedad-civil-desaprueban-la-autorizacion-otorgada-por-semarnat-a-proyecto-para-almacenar-roca-de-los-tuxtlas/>
- CEDAM (2016). *Las organizaciones de la sociedad civil apoyan la creación del Área Natural Protegida Caribe Mexicano y dan elementos técnicos para reforzarla*. Recuperado de <http://www.cemda.org.mx/las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-apoyan-la-creacion-del-area-natural-protegida-caribe-mexicano-y-dan-elementos-tecnicos-para-reforzarla/>
- Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna (2016). *Tierradigna.org*. Recuperado de <http://tierradigna.org/2016/06/16/sin-efecto-delimitacion-de-aem-en-colombia/>
- CEPAL (s.f.). *Papel de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en la promoción de la cooperación regional y subregional del desarrollo sostenible*. Recuperado de http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/9628/lcl1613e_3.pdf
- Change (s.f.). SEMARNAT: ¡Protejan los arrecifes de coral y Los Tuxtlas en Veracruz! #ConservaVeracruz. México. Recuperado de <https://www.change.org/p/>

- ing-rafael-pacchiano-alam%C3%A1n-proteja-los-arrecifes-de-coral-y-la-selva-de-veracruz
- CIA (2016). *Library. The world factbook*. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mx.html>
- CLADEM (s.f.). *Cladem.org*. Recuperado de <http://www.cladem.org/programas/litigio/litigios-internacionales/12-litigios-internacionales-oea/27-caso-maria-da-penha-brasil-violencia-domestica-contra-las-mujeres>
- Colprensa (2016). Corte ratificó la ley que creó el delito de feminicidio. *El Colombiano*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/colombia/corte-ratifico-la-ley-que-creo-el-delito-de-feminicidio-BC4343056>
- Colprensa (2016). Natalia Ponce volvió a descubrir su rostro luego del ataque. *El Colombiano*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/colombia/santos-promulgo-ley-natalia-ponce-que-endurece-penas-a-ataques-con-acido-JC3455920>
- Congreso Visible (2012). *Congreso Visible*. Recuperado de <http://congresovisible.org/agora/post/senador-gloria-ines-ramirez-radica-proyecto-de-ley-para-tipificar-el-feminicidio-como-delito/3977/>
- Contagio Radio (2016). *Impactos del Fracking en 6 países de Latinoamérica*. Recuperado de <http://www.contagioradio.com/impactos-del-fracking-en-6-paises-de-latinoamerica-articulo-31765/>
- Coporación Humanizando (2012). *Humanizando*. Recuperado de <http://www.humanizando.com/documentos/24-boletin-de-prensa-14>
- Corresponsables México (2016). *Chinoín logra cero emisiones de la mano de Pronatura*. Recuperado de <http://mexico.corresponsables.com/actualidad/chinoin-logra-cero-emisiones-de-la-mano-de-pronatura>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, Serie C-245. Recuperado de http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf
- Diario La República* (2016). *En un año hubo un feminicidio cada 30 horas en la Argentina*. Recuperado de <http://diariolarepublica.com.ar/new/sociedad/2016/06/02/en-un-ano-hubo-un-feminicidio-cada-30-horas-en-la-argentina/>
- Diario Momarandu (2016). Reclaman tratamiento “urgente” de Ley de Humedales. *Diario Momarandu*. Recuperado de <http://www.momarandu.com/amanoticias.php?a=7&b=0&c=151580>
- Ecologistas en acción (2015). *Chico Mendes*. Recuperado de <http://www.ecologistasenaccion.org/article1158.html>
- El Espectador (2012). A Rosa Elvira la atacó un conocido. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/rosa-elvira-ataco-un-conocido-articulo-350008>
- El Espectador (2015). Aprobada Ley Rosa Elvira Cely que castiga hasta con 50 años los feminicidios. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/aprobada-ley-rosa-elvira-cely-castiga-hasta-50-anos-los-articulo-564105>
- El Espectador (2015). Bogotá marchará contra el feminicidio bajo la campaña “¡Ni una Rosa más!” *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/bogota-marchara-contra-el-feminicidio-bajo-campana-ni-u-articulo-563269>
- El Espectador (2016). Corte Constitucional frena en seco la locomotora minera. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/corte-constitucional-frena-seco-locomotora-minera-articulo-637308>
- Esteve, G. (2010). Development. En Sachs, W. *The Development Dictionary* (pp. 12-13). Zed Books.

- Frasson-Quenoz, F. (2015). *Autores y teorías de relaciones internacionales: una cartografía*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Fundación Natalia Ponce de León (2015). *Fundación Natalia Ponce de León*. Recuperado de <http://www.fundacionnataliaPONCEdeleon.org/sobre-nosotros/>
- Fundación Vida Silvestre (2013). *Organizaciones ambientalistas advierten pocos avances en la aplicación de la Ley de Bosques*. Recuperado de <http://www.vidasilvestre.org.ar/?6881/Organizaciones-ambientalistas-advierten-pocos-avances-en-la-aplicacin-de-la-Ley-de-Bosques>
- Galero, C. (2015). Clamor contra los feminicidios en Argentina. *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.es/internacional/2015/06/03/556f760ee2704e8c538b459a.html>
- Género, E. (2013). *Eq Género*. Recuperado de <http://www.eqgenero.com/la-marcha-de-las-p-u-t-a-s-bogota/>
- Gómez Lee, M. (2005). Las patentes sobre biodiversidad en el TLC: negocio inconsulto. *OASIS* (11), 103-134. Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/2396/2036>
- Grupo Sur Red de Incidencia UE-América Latina y el Caribe (2015). *Diálogo bi-regional UE-CELAC suspende en la lucha contra el feminicidio*. Recuperado de <http://www.gruposur.org/dialogo-bi-regional-ue-celac-suspende-en-la-lucha-contrael-feminicidio/>
- Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (2016). *Icmbio.gov.br*. Recuperado de <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/7860-criada-primeira-reserva-dedicada-a-uma-unica-especie-aquatica>
- Kaldor, M. (2005). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*. Madrid: Tusquets Editores S.A.
- Keane, J. (2009). *La sociedad civil global y el gobierno del mundo*. Madrid: Editorial Hacer.
- Keck, M. y Sikkink, K. (2000). *Activistas sin fronteras*. México: Editorial Siglo XXI.
- La Jornada (2016). Miles marchan contra el feminicidio en Argentina. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/06/03/miles-marchan-contrael-feminicidio-en-argentina>
- La Nación (2015). Casi no se aplica la ley contra los feminicidios. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1799664-casi-no-se-aplica-la-ley-contralos-femicidios>
- La Nación (2015). Una multitud participó de la marcha #NiUnaMenos en el Congreso y distintos puntos del país. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1798439-empezo-la-marcha-niunamenos-y-la-gente-se-acerca-al-congreso>
- López Leyva, M. (2012). Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas. *Región y Sociedad*, 24 (55), 159-197. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252012000300005
- Lutz Ley, A. y Salazar Adams, A. (2011). Medio ambiente y organizaciones de la sociedad civil: análisis de las redes civiles ambientalistas en Hermosillo, Sonora. *Región y Sociedad*, XXIII (51), 5-41. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/102/10220221001.pdf>
- Maldonado, C. (2002). *Filosofía de la sociedad civil*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Universidad Libre.
- Marín, M. (2009). Dos contextos de intervención de la sociedad civil. A propósito de su participación en la toma de decisiones ambientales. *Revista Ópera* (9), 241-270. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/675/67515007014.pdf>
- Marín Aranguren, E. M. (2013). Consulta Previa: la punta del iceberg de los dilemas sociales frente

- a la extracción de recursos naturales en Colombia. En González Espinosa, A. C. *Los retos de la gobernanza minero-energética* (vol. 43, pp. 65-104). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Marín Aranguren, E. M. (2016). Las voces de la sociedad civil: narrativas sobre la cuestión minero-energética. En Henao, J. C. y González Espinosa, A. C. *Minería y Desarrollo* (vol. 4, pp. 513-556). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Miranda, J. (2016). Urge reeducar violentos. *Diario de Morelos*. Recuperado de <https://www.diariode-morelos.com/noticias/urge-reeducar-violentos>
- No a la Mina (2016a). *Interviene el gobierno para solucionar el conflicto con minera Media Luna*. Recuperado de <http://www.noalamina.org/latinoamerica/mexico/item/15529-interviene-el-gobierno-para-solucionar-el-conflicto-con-minera-media-luna>
- No a la Mina (2016b). *Comunidad aborigen denuncia que una minera avanza sobre su territorio por un aval otorgado por Fellner*. Recuperado de <http://www.noalamina.org/mineria-argentina/jujuy/item/15161-comunidad-aborigen-denuncia-que-una-minera-avanza-sobre-su-territorio-por-un-aval-otorgado-por-fellner>
- No a la Mina (2016c). *ONG y movimientos sociales de Brasil repudian acuerdo entre empresa minera y gobierno*. Recuperado de <http://www.noalamina.org/latinoamerica/brasil/item/15299-ong-s-y-movimientos-sociales-de-brasil-repudian-acuerdo-entre-empresa-minera-y-gobierno>
- Periódico Estadão (2011). Greenpeace protesta contra exploração de petróleo na empresa de Eike Batista. *Estadão*. Recuperado de <http://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,greenpeace-protesta-contr-a-exploracao-de-petroleo-na-empresa-de-eike-batista,767118>
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). Accountability social: la otra cara del control. En *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas. Recuperado de <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/5-accountability-social-smulovitz-y-preuzzotti.pdf>
- Presidencia de la República (2015). *Normativa: Ley 1761, "Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones"* (Rosa Elvira Cely). Recuperado de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201761%20DEL%2006%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia (2016). *Normativa: Ley 1773 de 2016 –Ley de Víctimas de Ataques con ácido con Agentes Químicos, Ácido o Sustancias Similares–*. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201773%20DEL%2006%20DE%20ENERO%20DE%202016.pdf>
- Raigoza, C. (2013). *Voz: la verdad del pueblo*. Recuperado de <http://www.semanariovoz.com/2013/09/27/gloria-ines-ramirez-radico-proyecto-de-ley-contr-a-el-feminicidio-en-colombia/>
- Red Mesa de Mujeres de Ciudad de Juárez A.C. y CLADEM (2010). *Campo algodonerero: análisis y propuestas para el seguimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado de http://www.cladem.org/images/archivos/publicaciones/nacionales/mexico/Campo_algodonero_ES.pdf
- Revista Forbes (2015). 4 retos económicos para la Argentina de Macri. *Revista Forbes*. Recuperado de <http://www.forbes.com.mx/4-retos-economicos-para-la-argentina-de-macri/>
- Roitter, M. (2005). El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil. En Arditi,

- B. *¿Democracia post-liberal?: el espacio político de las asociaciones*. Barcelona: Anthropos.
- Sáenz, V. (2013). Habla la líder de la 'Marcha de las Putas'. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.el-tiempo.com/archivo/documento/CMS-12672484>
- Ségato, R. (2011). Femigenocidio y feminicidio: una propuesta de tipificación. *Revista Herramienta*, 49. Recuperado de <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-49/femigenocidio-y-feminicidio-una-propuesta-de-tipificacion>
- Semana (2015). La ley por la que luchó Natalia Ponce de León. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/congreso-aprobo-proyecto-de-ley-para-castigas-ataques-con-acido/451207-3>
- Semana Sostenible (19 de abril de 2016). *Revocan la licencia petrolera en la Macarena*. Recuperado de <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/revocan-la-licencia-petrolera-en-la-macarena/34933>
- Serrano Oñate, M. (2002). Las ONG en la encrucijada: del Estado de Bienestar a la franquicia del Estado. En Blanco, M. R. *Las ONG y la política* (pp. 66-94). Madrid: ISTMO.
- Sriskandarajah, D. (2016). *Five things international NGOs are blamed for*. Recuperado de <http://news.trust.org/item/20160613131744-uctfe/>
- The Huffington Post (2016). Extienden 420 bragas en la playa de Copacabana en protesta contra violaciones. *The Huffington Post*. Recuperado de http://www.huffingtonpost.es/2016/06/07/bragas-copacabana-violaci_n_10338490.html
- The Huffington Post (2016). La violación colectiva a una joven consterna Brasil y expande la indignación en las calles. *The Huffington Post*. Recuperado de http://www.huffingtonpost.es/2016/05/28/violaciones-masivas-brasil_n_10179894.html
- UNDP (s.f.). *Desarrollo Humano en Argentina*. Proyectos/Desarrollo Humano. Recuperado de http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/operations/projects/human_development.html
- Universidad del Valle (2015). *Metabolismo social y conflictos ambientales en países latinoamericanos*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=MAYYHNL5WVg>
- Vidal Beneyto, J. (2003). *Hacia una sociedad civil global*. Madrid: Tauros.

INDICACIONES PARA AUTORES

El Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, invita a los académicos, investigadores y especialistas en temas de asuntos internacionales contemporáneos a publicar sus avances de investigación en la revista OASIS, adscrita al Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales. La revista OASIS es de circulación nacional e internacional. Esta publicación inició con periodicidad anual en 1995 y es semestral a partir del año 2014.

La revista OASIS busca realizar una contribución a la producción y socialización del conocimiento científico en las ciencias sociales, con especial énfasis en temas relacionados a las relaciones internacionales. El objetivo es la publicación de trabajos científicos resultados de investigación o de reflexión teórica. Se privilegiarán los trabajos sobre los temas de las líneas de investigación que se desarrollan en el marco del Grupo de investigación OASIS. Las líneas de investigación son las siguientes: América Latina, Asia, Europa, África, Desarrollo y Cooperación, Migraciones y Teoría de las Relaciones Internacionales. Se trabajan además temas de Geopolítica, Gobernanza Global y Paz y Seguridad Internacional.

Los textos entregados a la revista OASIS deben ser artículos de investigación, reflexión o revisión que presenten de manera detallada los resultados originales de proyectos de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importan-

tes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.

Los artículos presentados deben ser inéditos y escritos en español, inglés francés o portugués, con su respectivo resumen y palabras clave en español e inglés.

El Comité Editorial se compromete con los estándares generales de calidad académica. Una vez recibidos los artículos se remiten a dos evaluadores externos –pares académicos anónimos, especializados en el campo de la investigación– quienes desarrollan el proceso de arbitraje mediante el sistema de doble ciego, en el cual se garantiza el anonimato de evaluador/es y autor/es. Este proceso tarda aproximadamente dos meses. Los pares evaluadores no deben tener ningún conflicto de intereses con los autores y sus trabajos. También deben manifestar el conocimiento de los estándares internacionales de publicación científica con los que se compromete la revista, en particular los referentes al manejo del plagio y el proceso de revisión de pares externos. Además, todos los evaluadores deberán aceptar la declaración de confidencialidad.

Posteriormente, el Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar el material por publicar y de mantener los artículos aceptados para posteriores publicaciones, si fuese necesario. El Comité Editorial se reserva el derecho de realizar cambios en la redacción. De estimar necesario, la introducción de modificaciones sustanciales en el texto se consultará previamente con el/los autor/es. En caso de considerarse la no publicación de un trabajo

el/los autor/es será/n notificado/s. Todas las propuestas serán consideradas sin prejuicio de la postura teórica, el punto de vista expresado o la metodología empleada. La publicación de los artículos no significa que la dirección de la revista comparta los puntos de vista que en ellos se exponen. El/ los autor/es es/son responsable/s directo/s de las tesis o ideas expresadas en ellos.

Al remitir su contribución en medio magnético, el autor debe manifestar con claridad: 1) Si está de acuerdo con la política editorial de la revista OASIS; 2) si su artículo es inédito o no; en caso negativo, informando su referencia bibliográfica conforme los requisitos que se detallan más adelante, y 3) afirmar que el artículo no se encuentra en proceso de evaluación en otra revista u órganos editoriales.

La identificación del autor debe incluir nombre completo, breve hoja de vida, institución a la que se encuentra vinculado, dirección, correo electrónico y fecha de realización del trabajo.

La presentación de todo artículo deberá ir acompañada de una hoja de portada en la que aparecerá: título del trabajo, nombre del autor (o autores), institución a la que pertenece(n) con su dirección postal, dirección electrónica, resumen en español e inglés (máximo 150 palabras) y palabras clave en español e inglés (de cuatro a seis). En la página siguiente se iniciará el artículo precedido únicamente del título en español e inglés.

La extensión de artículos es de un máximo de 9.000 (nueve mil) palabras en espacio sencillo, escritos en Word, letra Arial 12, márgenes superior e inferior de 2,5 cm; izquierda y derecha de 3,0 cm, incluidas bibliografía, notas,

fotos o gráficos, si el documento lo requiere. Podrán ser publicados resúmenes de trabajos de grado con una extensión máxima de 9.000 (nueve mil) palabras y que cuenten con la debida autorización de la institución educativa para su publicación en la revista.

La información estadística debe estar contenida en tablas y gráficos y es responsabilidad del autor. Todas las tablas y gráficos deben entregarse, además de en el cuerpo del artículo, en un archivo aparte y deben poder ser modificables; en la parte inferior de estos deben quedar consignadas las fuentes.

La bibliografía debe aparecer al final del artículo y debe contener un mínimo de 17 referencias, diferenciadas de las notas, en caso de que las hubiera, y se presentará según el Manual de Publicaciones de la American Psychological Association (apa: www.apastyle.org).

Las citas en el texto: (apellido del autor, coma, año de publicación). Si se menciona el autor, solo se deberá escribir el año de la publicación del texto al que se hace referencia.

Cuando un trabajo tiene dos autores(as) siempre se citan los dos apellidos cada vez que la referencia aparece en el texto. Cuando un trabajo tiene tres, cuatro o cinco autores(as), se citan todos la primera vez que aparece la referencia en el texto. En las citas subsiguientes se escribe solamente el apellido del (la) primer(a) autor(a) seguido de *et al.* y el año de publicación.

Las referencias bibliográficas tienen el siguiente esquema de citación: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del libro en cursiva, ciudad y editorial. Los capítulos de obras colectivas deben incluir: apellido y nombre del autor, año de publicación,

título del capítulo, título del libro en cursiva, ciudad, editorial y páginas del capítulo. Los artículos de revistas deben incluir: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del artículo, nombre de la revista en cursiva, volumen, número y páginas del artículo.

La notas se presentarán al pie de página y estandarizadas en su presentación.

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 y/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.uxernado.edu.co/oasis, y en las siguientes bases de datos: Colciencias (Categoría B), Directory of Open Access Journals (DOAJ), International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Sistema Regional de Información en

Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB) y Open Journal System (OJS).

La presentación y publicación de artículos en la revista no genera costos para los autores. 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

Las directrices para autores se pueden consultar en:

http://publicationethics.org/files/International%20standards_authors_for%20website_11_Nov_2011.pdf

Los artículos y toda la correspondencia relacionada con el contenido de la revista deben ser enviados a:

Milena Gómez Kopp
 Editora Revista OASIS
 Calle 12 n° 1-17 este
 Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE)
 Universidad Externado de Colombia
 Bogotá D.C., Colombia
[\[milena.gomez@uxernado.edu.co\]](mailto:milena.gomez@uxernado.edu.co)
www.uxernado.edu.co/oasis

GUIDELINES FOR AUTHORS

The Research and Special Projects Center of the School of Finance, Government and International Relations of the Externado University of Colombia invites academics, researchers, and specialists interested in contemporary international issues to publish their research projects in the OASIS Journal. The journal is an integral part of the Observatory of the Analysis of International Systems. The OASIS Journal has national and international circulation. It has been published annually since 1995 and twice a year since 2014.

The OASIS Journal seeks to contribute to the production and socialization of scientific knowledge in social sciences, with special emphasis on contemporary international issues such as area studies, international relations theory, geopolitics, migration, governability, development, cooperation, transitional government, energy and natural resources, and finally conflict, peace and security.

Texts submitted to the OASIS Journal should be articles of research, reflection, or review that present original research findings. Each article should have the following four sections: introduction, methodology, findings, and conclusions. The articles submitted to the journal must be unpublished and written in Spanish, English, French or Portuguese with their respective abstracts and keywords in both Spanish and English.

The Editorial Committee is committed to the general standards of academic quality. Once received, the articles are remitted to two ex-

ternal reviewers – anonymous academic peers specialized in the field of research – who shall undertake the peer review process through a double-blind system, which will guarantee the anonymity of the reviewer(s) and author(s). This process takes approximately two months. The referees should not have any conflict of interest with the authors and their works. They should also be aware of the journal's international standards of scientific publication, especially with regard to the issue of plagiarism and the peer review process. In addition, all reviewers should accept the privacy statement.

Thereafter, the Editorial Committee reserves the right to select the material to be published and to keep the accepted articles for future publications, if necessary. The Editorial Committee can also make editorial changes. If deemed necessary, substantial modifications to the text will be consulted with the author(s). The author(s) will be notified in case the article is not considered for publication. All proposals shall be considered without regard to the article's theoretical position, the point of view of the author, or the chosen methodology. The publication of articles does not imply that the directors of the Journal share the points of view expressed therein. The author(s) is (are) directly responsible for their thesis or ideas.

When submitting their work through digital media, the authors must clearly state: 1. if they agree with the Editorial Policy of the OASIS Journal; 2. if their article is unpublished or not; in case it is not, informing their

reference bibliography in accordance to the requirements that are detailed below, and; 3. affirm that the article is not being evaluated by another journal or editorial.

The author must include his/her complete name, a brief *résumé*, their affiliated institution address, e-mail, and the work's date. All articles' presentations must be accompanied by a cover sheet with: title, name(s) of author(s), institution to which they belong with mailing address, web address, abstract in Spanish and English (150 words maximum) and keywords in Spanish and English (four to six). The article should begin on the following page, preceded only by the title in Spanish and English.

The length of the article should be maximum of 9,000 (nine thousand) words, single space, written in Word, Arial 12 point font, top and bottom margins of 2.5 centimeters; left and right of 3.0 centimeters, including bibliography, notes, photographs and graphs, if the document requires them. Graduation theses can be published with a maximum length of 9,000 words and proper authorization from the educational institution for their publication in the Journal.

Statistical information must be presented in tables and graphs and are the responsibility of the author. In addition to being in the body of the article, all tables and graphs must be submitted in a separate file and must be modifiable. Additionally, the sources must be documented in the bottom part of these.

The bibliography must appear at the end of the article and must contain a minimum of 17 references, separate from the notes, in case there are any, and shall be presented according to the Publication Manual of the American

Psychological Association (APA: www.apastyle.org). In-text citations: (author's last name, comma, year of publication). If the author is mentioned, only the year of publication of the referenced text must be written. When a work has two authors, both last names are always cited whenever the reference appears in the text. When a work has three, four, or five authors, all authors are cited the first time the text is referenced. In subsequent citations of the same text only the last name of the first author is written, followed by the phrase "et al." and the year of publication.

Bibliographic references have the following citation outline: Author's last name and given name, year of publication, book title in italics, city, and editorial. Chapters of collected works must include: author's last name and given name, year of publication, chapter title, book title in italics, city, editorial, and chapter pages. Journal articles must include: author's last name and given name, year of publication, article title, journal name in italics, volume, number, and article pages. Notes will be presented as footnotes and standardized in their presentation.

The journal requires that the authors authorize, through a license, the editing, publication, reproduction, distribution, and public communication of the author's work, both physically and digitally, for solely scientific, cultural, diffusion, and non-for-profit purposes. The authors retain copyrights and guarantee the Journal first publication rights, which will be licensed under Creative Commons Attribution. The reproduction of the documents in other media, printed or electronic, must include recognition of the work's author

and its original publication, as is stipulated in the license. The authors may publish their work on any website or repository. Immediately after their publication, the articles must be sent on digital media to the various databases and indexation systems for the release of their content. The articles will also be accessible for free on the website [www.uexternado.edu.co/oasis] and on the following databases: Colciencias (Categoría B), Directory of Open Access Journals (DOAJ), International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB) y Open Journal System (OJS).

The presentation and publication of articles implies no cost whatsoever to the authors. The Journal is committed to international standards of scientific publication. For this, the 2nd World Conference on Research Integrity, Singapore, July 22-24, 2010 guidelines are followed:

http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20website_11_Nov_2011.pdf

The guidelines for authors can be accessed at:

http://publicationethics.org/files/International%20standards_authors_for%20website_11_Nov_2011.pdf

Articles and all correspondence related to the content of the Journal should be sent to:

Milena Gomez Kopp
Editora Revista OASIS
Calle 12 n° 1-17 este
Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales
Universidad Externado de Colombia
Bogotá D.C., Colombia
[milena.gomez@uexternado.edu.co]
www.uexternado.edu.co/oasis

 COLUMBIA | SIPA

JOURNAL OF INTERNATIONAL AFFAIRS

WINTER 2016 VOLUME 70, NUMBER 1

THE CYBER ISSUE



U.S. \$15.00

Madeleine *Albright*

Noam *Chomsky*

Mikhail *Gorbachev*

Chuck *Hagel*

John *Kerry*

Sergei *Khrushchev*

Ricardo *Lagos*

John *McCain*

Jeffrey *Sachs*

Joseph *Stiglitz*

Martin *Wolf*

Paul *Wolfowitz*

Fareed *Zakaria*

And more. 

Now in its 23rd year, the *Brown Journal of World Affairs* is a student run publication featuring original works by policy makers, world leaders and prominent academics.

www.brown.edu/bjwa

Phone: 401-569-6991 Email: bjwa@brown.edu

The Brown Journal of World Affairs

Brown University, Box 1930 Providence, RI 02912 USA





Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en mayo de 2017

Se compuso en caracteres Adobe Garamond Pro de 11 puntos
y se imprimió sobre propalibros de 70 gramos
Bogotá, Colombia

Post tenebras spero lucem