

REVISTA ELECTRÓNICA IBEROAMERICANA

VOL. 4 N°1 2010



EDITORIAL:

LA IMAGEN DE IBEROAMERICA EN LOS SELLOS DE ESPAÑA

Los sellos, en la época de Internet y de las nuevas tecnologías, parecen tener menos importancia de la que tuvieron a partir de 1850, fecha de la primera edición de sellos sin dentar, en España. Esos primeros sellos no venían en pesetas o euros, sino en reales y cuartos. Monedas y sellos han reflejado tradicionalmente la imagen del poder, pero también los grandes retos del Estado, sus grandes visiones, su memoria y sus proyectos. La verdad es que en las 3-4 últimas décadas han ampliado su espectro a cosas más insípidas.

Pero en general se puede decir que una colección de sellos permite aprender de la historia de los pueblos, y sirve para interpretar la visión que tuvieron de su pasado y de su futuro. En esta editorial vamos a ver cómo los sellos españoles han reflejado la imagen española de América.

Durante el siglo XIX no hay sellos sobre América, sino que se refleja la imagen de Isabel II, Alfonso XII y Alfonso XIII o el escudo de España. Había sellos de Puerto Rico o Cuba antes de que se independizaran de la metrópoli, con la imagen de los Reyes de España.

Con el siglo XX, desde 1905, se reflejan otras imágenes en los dorsos, como los motivos del III centenario de la publicación de *El Quijote* (1905), la muerte de Cervantes (1916), el Congreso de la Unión Postal Universal (1920), o la Cruz Roja Española (desde 1926), o sobre Francisco de Goya, entre otros.

Los primeros sellos que tienen relación con América son al final de la monarquía, en 1930, cuando hay cinco series seguidas con múltiples sellos, en una oleada sin parangón. El contexto había sido la previa *exposición Universal de Sevilla* y la idea de lanzar una *Unión Iberoamericana*. Los motivos se dedican a la Nao Santa

María, las Tres Carabelas, la salida de Palos, el desembarco de Colón en Guanahaní, el Monasterio de la Rábida, a Martín Alonso Pinzón, Vicente Yáñez Pinzón o Cristóbal Colón. Es una visión del descubrimiento como gesta memorable, a la que se unen dos series sobre la Unión Iberoamericana, cuyos motivos son los pabellones en la Exposición de Sevilla, o a diversas personalidades que habían realizado vuelos oceánicos intercontinentales.

En la Segunda República no hay sellos sobre América, salvo uno dedicado a la expedición al Amazonas, de 1935, y otro al finalizar la guerra, en 1938, al Aniversario de la Constitución norteamericana, probablemente para ganar su apoyo o no perder su neutralidad en la guerra civil.

Con el régimen de Franco entran con fuerza en el imaginario Isabel y Fernando, los reyes católicos, a los que se dedican diversos sellos ya en 1937 y 1938, sin hacer referencia a América. Desde entonces destacan motivos sobre efemérides variadas como el VI Congreso de la Unión Postal de las Américas y España (1951, 1962), la Nao Santa María en un sello junto a un avión (superconstellation, en 1955), el IV centenario de San Agustín, Florida (1965) o de San Diego, California (1969)

Sobresale en esta época la noción de *hispanidad*, por un lado, y la loa a los *descubridores*, por el otro. Así, se celebran los días de la hispanidad (el 12 de octubre), en 1944 y en 1972 (motivos sobre Puerto Rico), 1973 (Nicaragua), 1974 (Argentina) y 1975 (Uruguay) o un Congreso de Instituciones hispánicas (en 1963). De otro lado, diversas series se dedicaron a los “*forjadores de América*” –los descubridores de la Florida, en 1960 (Pedro Menéndez de Avilés, Hernando de Soto, Ponce de León y Cabeza de vaca), de Nueva Granada, en 1961 (S. De Belalcazar, B. De Lezo, R. De Bastidas, N. De Chaves) y de otros lugares, en 1962 (Mendoza, Jiménez de Quesada, J. De Garay, P. De la Gasca), 1963 (Fray Junípero Serra, Nuñez de Balboa, Gálvez, García de Paredes), 1964 (Almagro, Toledo, Pizarro, Santo Toribio de Mogrovejo), 1965 (Fadrique de Toledo, Anchieta, Orellana, Beltrán), 1966 (Mendoza, Manso, Lima, Castro, Amat), 1967 (de la Bodega, Mourelle, Estebán Martínez, Valdés), 1968 (Losada, Henares), 1969 (O’Higgins, Valdivia), 1970 (Vasco de Quiroga, Fray Juan de Zumárraga).

Con el Reinado de Juan Carlos I se sigue celebrando la hispanidad desde 1976, (Con Costa Rica), 1977 (Guatemala) o con monumentos variados del patrimonio de América y España (a partir de 1979) u otros motivos (como, en 1983, a las riadas del Guadalquivir). Es remarcable que el día de la hispanidad, de 1978, se dedicó a dos libertadores como José de San Martín o Simón Bolívar, lo que evidenciaba los cambios políticos, o más tarde de José Martí (1995).

También se conmemoran efemérides remarcadas como el bicentenario de la independencia de Estados Unidos (1976), el IV centenario de la Fundación de Buenos Aires (1980) los viajes a Hispanoamérica de los reyes de España, en 1976, 1978 junto a otros motivos, como el XV aniversario del Pacto Andino (1985).

Lo más destacable es, desde mediados de los ochenta, la cercanía del V aniversario del Descubrimiento, sobre el que se hace una serie anual desde 1986 dedicada, la primera, a Aristóteles, Séneca, Pedro de Ailly, un indígena precolombino y un extranjero de barbas rubicundas. Al año siguiente (1987) los motivos son los Pinzón, junto a Américo Vespucio, los Reyes Católicos y Fray Juan Pérez. En 1988 Hernán Cortés, Nuñez de Balboa, Pizarro, Magallanes, Elcano, Cabeza de Vaca y Urdaneta. En 1989 al maíz, el cacao, tomate, caballo, patata y el pavo, al año siguiente a los navíos del siglo XVI y, en el 91 a Garcilaso de la Vega, Alejandro VI, Luis de Santángel, Fray Toribio de Motolinia. En el V Centenario, en 1992 se reeditaron las viejas carabelas del año treinta, junto al monumento a Colón de Barcelona; una serie dedicada a Colón y el descubrimiento (solicitando ayuda a Isabel, avistando tierra, desembarcando, recibido en Barcelona etc..) y sellos varios sobre la popa de la Nao Santa María. En 2006 se celebra el V centenario de la muerte de Cristóbal Colón. La cuestión indígena no ha sido casi objeto de motivos, salvo en 1989 (usos y costumbre de los pueblos precolombinos), o en los cuarenta, junto a Bartolomé de las Casas, de rodillas, o el correo indígena, años después, como tampoco lo han sido las Cumbres Iberoamericanas (sólo la de 2005, en Salamanca), o la noción de encuentro, en lugar de descubrimiento (en un sello).

Este breve repaso a los sellos españoles sobre América permite apuntar que la terminología es cambiante destacando en los periodos de la monarquía el uso del término Iberoamérica, y en la dictadura el de hispanidad, si bien no cabe hacer

dogmatismos terminológicos; en ningún caso se utiliza el término América Latina o Latinoamérica. Desde 1992 y con la Comunidad Iberoamericana de Naciones los sellos no han reflejado con la suficiente intensidad el proyecto iberoamericano ni desde la perspectiva institucional, de realizaciones, proyectos y/o ilusiones, lo que desde aquí nos atrevemos humildemente a sugerir. También se debería modernizar la imagen del proyecto iberoamericano en los sellos de España. De otro lado, como ha ocurrido desde hace muchos años con Europa se deberían editar en todos los países miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones sellos con el logotipo CIN y con motivos variados que permitiesen simbolizar la realidad jurídico, político e institucional que supone dicha Comunidad, en su diversidad y no sólo la visión clásica del descubrimiento, poco enriquecedora en la situación actual, que debe ser complementada por otros muchos mensajes que permiten fomentar la unión de la Comunidad iberoamericana, en torno a la cultura, la lengua, los derechos humanos, la democracia y otros valores compartidos.

TRIBUNA ABIERTA:

VI CUMBRE UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE REFUERZO DE LOS SOCIOS GLOBALES FRENTE A LOS NUEVOS DESAFÍOS MUNDIALES

La VI Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, a pesar de las dudas que se tenían sobre su alcance, ha supuesto un paso adelante en la consolidación de las relaciones de la Unión Europea con la región latinoamericana y caribeña. Así, el texto señala “reiterar nuestro compromiso de continuar promoviendo y reforzando nuestra Asociación Birregional, basada en nuestros principios, valores e intereses comunes. Para ello nos comprometemos a reforzar nuestro diálogo y cooperación...”.

1. El contexto de la Cumbre:

Los cambios en el mundo, en Europa y América Latina, especialmente la globalización, han cambiado radicalmente en la primera década del siglo XXI el mapa de las relaciones interregionales y las prioridades de las dos regiones. La urgencia de la crisis económica ha hecho que pase desapercibida la Cumbre, en buena medida, en los medios de comunicación. Pero precisamente la crisis fortalece la necesidad de la cooperación de los socios globales con intereses bastante similares en esta cuestión.

Un factor que no ha ayudado en las relaciones es que América Latina no avanza en la integración, ni siquiera en el espacio latinoamericano, a pesar de la acumulación de nuevas instituciones. La superposición de iniciativas concurrentes no permite ni un proyecto ni interlocución válida con América Latina como región. A pesar de todo ello, existe un incremento del nacimiento de Sudamérica como actor internacional, liderado por Brasil. América Latina no avanza en su dinamismo exterior pero Europa sí.

A pesar de que Europa está consternada por la crisis económica y está mirando especialmente al Este con una Política de Vecindad, que entra en colisión con América Latina, se ha dotado con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de instrumentos de política exterior, especialmente el Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior, que facilitan la profundización del espacio reforzando la Asociación Birregional.

2. Acuerdos económicos:

En las relaciones Unión Europea América Latina, los intereses y cada vez más las relaciones comerciales nos han distanciado, mientras que los valores y objetivos comunes nos acercan. La Cumbre resuelve y encauza gran parte del estancamiento en torno a la cooperación económica y comercial con los siguientes avances. En primer lugar, hay que citar la conclusión de las negociaciones para un acuerdo de Asociación con Centroamérica. También hay que citar la conclusión del acuerdo comercial a varias bandas con Colombia y Perú.

Avanza el diálogo político y estratégico con Brasil (III Cumbre) y México (V Cumbre) y el bilateral con Chile (IV Cumbre). Se ha iniciado un diálogo político regional con el CARIFORUM y quizás la gran noticia es la reanudación de las negociaciones para un acuerdo comercial con MERCOSUR, que no sabemos en qué desembocarán dadas las dificultades de esta organización y la resistencia francesa por la cuestión agrícola.

3. El gran paso: los socios globales.

La gran novedad de esta Cumbre es el refuerzo como socios globales, es decir, una voluntad de entenderse para fijar posiciones comunes y crear sinergias en las instituciones internacionales con el objeto de abordar conjuntamente los problemas de la agenda internacional. Este avance es explicable por los cambios en el mundo, en Europa y América Latina a los que anteriormente hacíamos referencia.

Llama poderosamente la atención la coincidencia de la agenda común en asuntos tales como la moratoria de la pena de muerte, el deseo de reforzar y ampliar la participación en la Corte Penal Internacional, la voluntad de regulación y supervisión económica y financiera internacional, en materia de cooperación para el desarrollo con la asunción de los compromisos de Monterrey, la necesidad de poner en marcha un diálogo global y nuevos acuerdos sobre cambio climático y biodiversidad, e incluso, de tratar de impulsar la reforma de los órganos de las Naciones Unidas, entre otros. En todos estos temas se tiene una visión común que, a pesar de la densidad de la cooperación, no se comparte con Estados Unidos.

A partir de esta percepción común sobre la necesidad de profundizar en la gobernanza global a través de un multilateralismo eficaz, coloca a estos sesenta países en una posición privilegiada para incidir en las transformaciones necesarias de la sociedad internacional. La Asociación Unión Europea-América Latina es un grupo de Estados que no sólo tiene una visión común sino que la articulan a través de una agenda operativa con el objetivo de alcanzar las transformaciones necesarias.

4. Los avances de la cooperación:

Se ha adoptado un Plan de Acción “Hacia una nueva fase de la asociación birregional: Innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la integración social” donde se avanza especialmente en el ámbito del conocimiento y de la innovación, medio ambiente y cambio climático, cohesión social e interconectividad para la integración regional, migraciones y educación y empleo para fomentar la cohesión social.

Se ha creado un instrumento para fomentar las inversiones en América Latina, el Mecanismo de Inversiones para América Latina y una nueva institución, la Fundación UE-ALC con la finalidad de reforzar la Asociación a través del debate conjunto sobre sus objetivos y de ofrecerle visibilidad.

Por todo ello, a pesar de la crisis económica internacional, la Cumbre da continuidad y relanza la relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, intensificando la cooperación y el desarrollo político. Sobre todo, establece nuevas bases para la relación como socios globales, donde se explicitan posiciones comunes firmes y claras, como las que la Unión Europea no tiene con nadie, y que les permitirán avanzar en los elementos básicos de la reforma de la gobernanza global a través de un multilateralismo efectivo, especialmente en el ámbito de las Naciones Unidas.

Francisco Aldecoa Luzárraga
Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS: UN AMBICIOSO E INNOVADOR PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE INTEGRACIÓN REGIONAL

THE UNION OF SOUTH AMERICAN NATIONS: AN AMBITIOUS AND INNOVATIVE PROCESS OF CONSTRUCTION OF REGIONAL INTEGRATION¹

M^a Angeles Cano Linares².

Palabras clave:

Integración sudamericana, Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), “integración de la integración”, integración física, acuerdo MERCOSUR-CAN, zona de paz

South American Integration, Union of South American Nations (UNASUR), “integrated integration”, geographical integration, MERCOSUR-CAN, Peace Zone

Resumen:

El proceso de integración entre los doce países de la región suramericana es un objetivo de gran alcance. Han establecido las primeras bases de un proceso de integración, novedoso, gradual y ampliado que, de consolidarse, puede resultar crucial y muy útil para el futuro de la región y de sus pueblos. Su progresiva institucionalización se va realizando, no sin obstáculos, de forma paulatina. UNASUR busca el desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura. Este nuevo modelo de integración incluirá todos los logros y lo avanzado por los procesos del MERCOSUR y la Comunidad Andina, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname. El objetivo último es y será favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur.

The integration process among the twelve countries of the South American region is an important goal. The first foundations of an innovative, progressive and expanded integration process have been established. If the consolidation is achieved, it may be crucial and very useful for the future of the region and its people. Institutionalization is progressing gradually although problems are not inexistent. UNASUR seeks to develop an integrated political, social, cultural, economic, financial, environmental and

¹ Artículo recibido el 24 de mayo de 2010 y aceptado por el Comité Evaluador el 15 de junio de 2010.

² Profesora de Derecho Internacional Público en la Universidad Rey Juan Carlos.

infrastructural space. This new integration model will include all the goals achieved by MERCOSUR and the Andean Community as well as the experience of Chile, Guyana and Suriname. Its ultimate point is to promote a more equitable, harmonious and integrated development in South America.

Sumario: 1. Introducción. 2. Principales rasgo: integración de la integración, base no exclusivamente económica, infraestructuras. 3. El proceso de formación de UNASUR: de las Cumbres de Presidentes de América del Sur a las Cumbres de la Comunidad Suramericana de Naciones. 4. Fundamentos, principios y ámbitos. 4.1. Los principios: paz, derechos humanos y desarrollo económico y social. 4.2. Los pilares: cooperación política, integración comercial, integración energética, desarrollo territorial. 5. El marco institucional. Los Consejos constituidos. 6 El marco normativo. 6. Consideraciones finales 7. Bibliografía

1. Introducción.

La experiencia “integradora” en América a lo largo del siglo XX llevó al convencimiento de la necesidad de encontrar nuevas fórmulas que pudiesen superar las dificultades a las que se enfrentan, en particular, muchos de los Estados de América Latina desde hace tiempo para plasmar, con eficacia, sus esfuerzos de cooperación e integración. En concreto, se trata de conseguir evitar los obstáculos, tanto de carácter económico como políticos, que, hasta el momento, han impedido el desarrollo de la mayor parte de los procesos de integración que se han ensayado en la región³. En este contexto, los Estados de América del Sur han considerado que un proceso de integración gradual y ampliado, como es el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), puede resultar crucial y muy útil para el futuro de la región y de sus diversos pueblos.

Así, la adopción, en Basilea, en 2008, del *Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas* supone el fin de un proceso tendente a la instauración, en la escena internacional, de un marco de cooperación e “integración” entre los Estados suramericanos que había comenzado, como se sabe a principios del siglo XXI con las Cumbres de Presidentes de América del Sur. Al mismo tiempo, el *Tratado de Brasilia*

³ En realidad, al auge integracionista característico en la actualidad en la región puede ser considerado como la manifestación más reciente de una aspiración que se remonta al momento mismo del acceso a la independencia.

supone el inicio, mediante un entramado jurídico más completo y elaborado y, sobre todo, más institucionalizado, de una nueva etapa en los esfuerzos de cooperación e integración que vienen realizando los Estados suramericanos para alcanzar algunos de los objetivos que, durante largo tiempo, se vienen suscitando en el espacio latinoamericano en su conjunto. Por lo tanto, este instrumento convencional consolida un nuevo proceso con vocación integradora en el continente americano⁴.

La ratificación por parte de Venezuela y Perú del Tratado constitutivo, en marzo y mayo de 2010, respectivamente, les convierte en el cuarto y quinto de los doce miembros en hacerlo y representa un paso más en este proceso de “encuentro y de constitución de una instancia que tiene un objetivo estratégico para Suramérica, que es construir la unión sobre pilares sólidos”⁵.

Con ello, se puede afirmar que, con UNASUR, se ha generado una nueva y peculiar iniciativa en la heterogénea y diversa realidad de integración que acontece en el continente americano desde finales de los años cincuenta del pasado siglo.

Este proceso de integración supone, entonces, un novedoso esquema de integración que se suma al ya complejo entramado de relaciones de cooperación-integración de carácter plural y abierto propio de la zona americana y que representa, a la postre, una manifestación más de los diversos esfuerzos regionales por minimizar los efectos y consecuencias negativas de la globalización⁶.

No obstante, el establecimiento de UNASUR responde y quiere dar solución, en particular, a muchos de los retos políticos y económicos que se suscitan en la región

⁴ El *Tratado de Brasilia* aún no ha entrado en vigor. Según su artículo 26 “el presente Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9) instrumento de ratificación”.

⁵ Bolivia, Ecuador y Guyana también han ratificado el instrumento, mientras restan por hacerlo Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay, Suriname y Uruguay.

⁶ C. M. DÍAZ BARRADO, “La Comunidad Suramericana de Naciones: propuestas y realizaciones”, *Revista Española de Derecho internacional*, vol. 57, nº 2, 2005, pp. 639-663.

suramericana. En otras palabras, la creación de un proceso de integración de estas características es el resultado, por un lado, de la insatisfacción de los Estados de América del Sur con los procesos de integración que han tenido lugar hasta ahora; y representa, al mismo tiempo, por otro lado, la voluntad de un conjunto de Estados muy significativos de América Latina por alcanzar un grado de integración que les permita asegurar el bienestar de los pueblos de la región.

Esta iniciativa es, de momento, un mecanismo abierto de enorme potencialidad que, como se sabe, encuentra sus antecedentes más inmediatos, en 2004 con la adopción de la Declaración de Cuzco (Perú) en la que se decía, con rotundidad, que “La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) se conforma teniendo en cuenta: (...) La convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional”. Lo cierto es que, en un breve lapso de tiempo, ha visto modificado su nombre inicial, Comunidad de Naciones Suramericanas (CNS), para pasar a ser designada, desde 2007, como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), siendo así que se llegó a plasmar jurídicamente la realidad a la que responde tan sólo un año después, en 2008. Con ello, observamos cómo los Estados suramericanos, en el artículo 1 del Tratado de Brasilia, deciden “constituir la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional”.

Sólo el tiempo nos irá diciendo si estamos en presencia de un proceso real y eficaz de integración en el espacio americano y si, por fin, una buena parte de los Estados de América Latina han acertado a la hora de definir y dar contenido a sus constantes esfuerzos y voluntades de cooperación e integración. En todo caso, de manera paulatina, han ido cristalizando, a través de la configuración de este proceso, algunos de los aspectos que, durante largo tiempo, se ha entendido que deben definir la cooperación en el continente americano y que, por ende, deberían suponer que se asienten los elementos de la cooperación.

Al respecto conviene recordar que el cambio nominal, cuando se decidió denominar UNASUR al nuevo proceso, fue una decisión paralela a otra que debe

valorarse como un paso en la voluntad política de configurar estructuralmente el nuevo espacio. En efecto, también en abril de 2007, se decidió abandonar el mecanismo inicial de secretarías *pro tempore* y establecer una Secretaría Permanente de UNASUR, con sede en la ciudad de Quito, Ecuador, donde se encuentra el monumento conocido como “La Mitad del Mundo”.

Con la adopción del Tratado de Brasilia, como veremos, se avanza más en el proceso de conformación jurídica e institucionalización de UNASUR pero, también, se delimitan, con mayor precisión, los aspectos concernientes a su significado, contenido y alcance.

2. Principales rasgos: integración de la integración, base no exclusivamente económica, infraestructuras.

Por ello, UNASUR representa, en principio, una iniciativa muy relevante y atractiva, con posibilidades ciertas para la configuración de espacios de cooperación e integración en la región suramericana en el siglo XXI y desencadenante de repercusiones de largo alcance para el conjunto del continente americano e, incluso, para las relaciones entre procesos de integración a escala universal⁷.

No puede ignorarse que la creación de una unión entre los Estados suramericanos abre el debate acerca de América Latina *versus* América del Sur, apostando la voluntad política de Estados muy significativos del continente americano por la segunda, y afectando ello, directamente, tanto a los esfuerzos para una integración latinoamericana y caribeña como a las pretensiones de un área de libre comercio continental.

Pero, al mismo tiempo, es cierto que, con el establecimiento de este proceso de integración, se satisfacen algunos de los objetivos y finalidades que se han venido marcando en la “integración” en el conjunto de América y se tratan de superar las

⁷ En este sentido, UNASUR ha protagonizado algunos de los aspectos previos de la Cumbre eurolatinoamericana que ha de tener lugar en Madrid, en mayo de 2010.

uniones basadas de práctica exclusividad en la celebración de Tratados de Libre Cambio.

Por ello, no debe extrañar que, por una parte, los defensores de otras posiciones sean necesariamente los máximos detractores de este incipiente proceso de integración y de la puesta en marcha de mecanismos de cooperación entre los Estados de América del Sur. Pero, por otra parte, tampoco se puede descuidar la posibilidad de falta de una voluntad política decidida en la dirección de consolidar y proyectar UNASUR, por parte de algunos de los Estados de la región, que repercutiría muy negativamente en su configuración como proceso con posibilidades de alcanzar logros relevantes en la integración americana.

En los últimos años, se han apreciado algunos inconvenientes, de naturaleza eminentemente política, que podrían si no detener, sí, al menos, provocar que se produjeran, de manera más lenta, los avances que, en materia de integración, precisa la región suramericana. Como se ha dicho, “no fueron pocas las diferencias entre las naciones sudamericanas en estos últimos meses. Paradójicamente, éstas se dieron cuando parecían haberse reunido condiciones excepcionales, objetivas y subjetivas, para la integración regional”. Ahora bien, “sin desconocer estas cuestiones, ni dejar de buscar soluciones inmediatas para ellas, es fundamental pensar la integración como un proyecto estratégico y con sentido de política de Estado, superior a las contingencias adversas que puedan surgir puntualmente”⁸.

La apuesta por América del Sur, como conjunto integrado, es un proyecto en sí mismo muy sugerente. Pero, además, UNASUR se ha planteado, desde el principio, en unos términos que la dotan de mayor interés y potencialidad tanto desde la perspectiva político-jurídica como económica así como en relación con aspectos de otra índole, como pueden ser los aspectos de contenidos social o cultural. En otras palabras, este proceso de integración aborda los esfuerzos de los Estados de la región desde diferentes perspectivas y dimensiones y, sobre todo, busca el logro del objetivo que han quedado estipulado en el artículo 2 del Tratado de Brasilia, es decir que “La Unión de Naciones

⁸(<http://www.comunidadandina.org/unasur/antecedentes.htm>).

Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”.

Comoquiera que sea, se podrían resaltar algunos de los aspectos que están presentes en la configuración política-jurídica de este proceso de integración y que, de alguna manera, nos expresan algunas de sus características esenciales.

Por un lado, destaca el nuevo esquema de integración formulado, que podríamos denominar de “integración de la integración”. En efecto, UNASUR, a diferencia de otras manifestaciones de la cooperación regional, no pretende una nueva asociación de Estados sino que busca vincular procesos ya existentes, tratando de aunar y conjuntar esfuerzos partiendo de los realizados hasta el momento así como de los logros alcanzados por éstos. Los dos procesos protagonistas, cuya convergencia se pretende, son, en particular, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina (CAN).

Por otro lado, cabe subrayar que el proceso no se limita a promover la convergencia de los Acuerdos de Complementación Económica entre los países de América del Sur. Los impulsores del mismo se han preocupado por asentarlo en valores y principios claramente definidos, buscando una proyección social que, sin descuidar los aspectos de la integración económica, tenga en cuenta tanto los resultados obtenidos hasta el momento como las necesidades y demandas sociales. En este sentido, puede hablarse de una vocación integradora de los pueblos y no sólo de las economías. Esta vocación, declarada expresamente, podría contribuir decisivamente, si no a eliminar, sí, al menos, a paliar algunas de las graves deficiencias existentes en Suramérica.

Por último, los responsables del proceso, partiendo de nuevo de la experiencia acumulada, han asumido que no es posible alcanzar ciertos niveles de integración

económica si no existen adecuadas conexiones físicas entre los diferentes Estados. Ello les llevó a priorizar, desde el principio, el desarrollo de las infraestructuras como uno de los ejes centrales de UNASUR. En este ámbito, cabe resaltar el establecimiento de la Iniciativa para Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones de los doce países que participan en este “proceso de integración”.

Su objetivo principal, como se sabe, es doble: primero, promover el desarrollo de las infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones bajo una visión regional, procurando la integración física de los doce Estados y, segundo, lograr un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable. Lo relevante para nosotros es que IIRSA se encuentra en el origen mismo de UNASUR y uno de sus aspectos más visibles de este esquema integracionista.

En definitiva, el objetivo declarado de UNASUR, como proceso con vocación de integración, será desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales. De manera muy clara se han expresado, desde luego, los objetivos específicos en el artículo 3 del Tratado de Brasilia que, de alguna manera, supone el resumen de las diversas posiciones que van configurando los elementos definitorios de este proceso.

En última instancia, este fin implica un nuevo intento de plasmar el sueño del federalismo sudamericano. Pero, en esta ocasión, con un proceso que se pone en marcha en dos sentidos diferentes pero convergentes. Por un lado, el acuerdo comercial entre la Comunidad Andina y MERCOSUR y, por otro lado, la integración física en la región suramericana y la proyección de la integración energética.

3. El proceso de conformación de UNASUR: de las Cumbres de Presidentes de América del Sur a las Cumbres de la Comunidad Suramericana de Naciones.

UNASUR considera como antecedentes más próximos las reuniones de Presidentes de América del Sur, en concreto la primera que tuvo lugar en el año 2000 y en la que los Presidentes de Brasil, Colombia, Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela reunidos en Brasilia, firmaron el Comunicado de Brasilia en el que plasmaron su acuerdo para impulsar la cooperación internacional por medio del tratamiento conjunto de los temas contemplados en las mencionadas agendas de la Comunidad Andina y del Mercado Común del Sur, con el ánimo de construir visiones comunes, y así crear soluciones para las principales áreas de mutuo interés en el escenario regional y mundial⁹.

Sin embargo, la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) no nació hasta el 8 de diciembre de 2004, por decisión adoptada por los Presidentes de la región, reunidos en Cusco, Perú, en la Tercera Cumbre de Presidentes de América del Sur mientras que cuatro años después, el 23 de mayo de 2008, se adoptó, como hemos dicho, el Tratado por el que se constituyó formalmente la Unión de Naciones Suramericanas.

Sus instrumentos fundacionales principales de UNASUR son, por lo tanto, las Declaraciones resultantes de la Cumbre celebrada en Perú, es decir, la *Declaración de Cusco* y la *Declaración de Ayacucho* en las que se establecen las bases, los principios, los procesos así como los ámbitos de acción para la futura conformación de la Comunidad y afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe así como el *Tratado de*

⁹ La propia Unión considera como antecedentes remotos, el Congreso Anfictiónico de Panamá, iniciativa de Simón Bolívar, en julio de 1826, con la idea de crear una confederación de los pueblos iberoamericanos, desde México hasta Chile y Argentina. Se consideran igualmente antecedentes la creación el 18 de febrero de 1960 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) mediante el Tratado de Montevideo 1960; de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el 12 de agosto de 1980; de la Comunidad Andina de Naciones mediante el Acuerdo de Cartagena de 26 de mayo de 1969, 26 de mayo y de MERCOSUR con el Tratado de Asunción de 26 de marzo de 1991.

Brasilia de 2008 que significará el “marco constitucional” del proceso de integración suramericano.

Pero el nacimiento de UNASUR en el seno de las Cumbres de Presidentes de América del Sur determina que los resultados de las anteriores reuniones, celebradas en *Brasilia* (Brasil, 2000) y *Guayaquil* (Ecuador, 2002) deban considerarse como antecedentes inmediatos de este mecanismo de cooperación e integración en el espacio suramericano. En ambas Cumbres se fijaron y debatieron algunos de los elementos esenciales para perfilar este proceso de integración y que le iban a dotar, a la postre, de su actual contenido. Así, en la *Cumbre de Brasilia* se fijaron como temas de enfoque específico de cooperación los siguientes: democracia, comercio, infraestructura de integración, drogas ilícitas y delitos conexos, información, conocimiento y tecnología. Todos ellos se han mantenido como prioritarios en el marco de este proceso de integración aunque algunos, como es el caso de la lucha contra el ilícito penal, hayan perdido parte de su protagonismo inicial.

Asimismo, debemos recordar que, en 2002, se adoptó *la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana*, que declara a América del Sur como Zona de Paz y Cooperación y reitera para la región los principales compromisos internacionales asumidos por los Estados que participan en este proceso: “proscripción del uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados, del emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa y su tránsito y el compromiso de establecer un régimen gradual de eliminación de las minas antipersonal”. En todo caso, esta Declaración y su consideración como uno de los principios rectores del proceso integrador ponen claramente de manifiesto el firme compromiso suramericano por la paz en el marco del respeto de la legalidad internacional.

Tras la creación de la CSN, las Cumbres de Presidentes de América del Sur se transformaron, con la misma composición, en Cumbres de la Comunidad Sudamericana de Naciones. La primera de ellas tuvo lugar, de nuevo en Brasilia, en septiembre de 2005. Allí se definió la Agenda Prioritaria y el Programa de Acción de la Comunidad, incorporadas a la Declaración Presidencial, al tiempo que se adoptaron, además de la

anterior, sendas Declaraciones sobre la Convergencia de los Procesos de Integración de América del Sur y sobre la Integración en el Área de Infraestructura. En este último ámbito, se decidió acelerar el proceso de ejecución de los proyectos prioritarios de integración que constituyen la “Cartera de Proyectos IIRSA” y, además, se acordó impulsar alternativas de financiamiento que tuvieran en cuenta la realidad financiera de los países suramericanos.

En concreto, en materia de convergencia, la Declaración recogió la decisión de solicitar estudios sobre la misma a los secretariados de MERCOSUR, CAN pero también de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con la concurrencia de Chile, Guyana y Surinam que incluyeran el objetivo de conformación gradual de una zona de libre comercio suramericana y la complementación de las economías de los países de la región así como la promoción de su crecimiento y desarrollo, con reducción de las asimetrías existentes.

En esta primera Cumbre se debatió, asimismo, la necesidad de dar mayor profundidad a los contenidos de la integración y a las formas institucionales del proceso y, asimismo, se trató de definir su alcance con el objetivo de garantizar la construcción de un nuevo modelo de integración que aprovechara, efectivamente, las experiencias positivas de los mecanismos de integración subregionales ya existentes como la CAN y el MERCOSUR.

Por su parte, la II Cumbre de la Comunidad, que se celebró en *Cochabamba* (2006), contó con un documento inicial de Reflexión elaborado por los representantes personales de los Presidentes, muestra significativa de la diplomacia de alto nivel característica del proceso. *La Declaración de Cochabamba* buscó colocar la piedra fundamental para la Unión Suramericana al establecer, con claridad, un nuevo modelo de integración suramericana para el siglo XXI, sentando sus principios rectores, las premisas para su construcción y los objetivos de la misma.

En abril de 2007 se celebró, en Venezuela, la Primera Cumbre de Presidentes sobre Integración Energética, con la adopción de la *Declaración de Margarita* que, hemos de insistir, aborda uno de los sectores que se han venido considerando

prioritarios en la construcción y desarrollo de este proceso de integración y que, con el tiempo, debe constituirse en una de las señas de identidad de la cooperación e integración entre los Estados suramericanos.

Esta Declaración incluye, entre sus 17 puntos, promover con inversiones conjuntas la infraestructura de integración energética de la región y trabajar para establecer una sistematización y evaluación del balance energético suramericano. Asimismo, los Jefes de Estado de la región suramericana se comprometieron, en esta ocasión, a impulsar el desarrollo de las energías renovables, los programas y actividades de cooperación en materia de ahorro de la energía, y a promover la cooperación entre las empresas petroleras nacionales de los países de la región, incluyendo la industrialización de los hidrocarburos. Mención especial merecen, como se ha dicho, tanto el compromiso de utilizar la integración energética de la Comunidad Suramericana de Naciones como herramienta importante para promover el desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza en la región así como el de universalización del acceso a la energía como un derecho ciudadano.

En este mismo foro se adoptó, también, la Decisión del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno que determinó el cambio de denominación del esfuerzo integrador y la designación de la Sede permanente de UNASUR y que, a la postre, supone otorgar al proceso algún elemento de dimensión y contenido políticos que, con el tiempo se puede constituir en uno de los rasgos más sobresalientes de la integración suramericana. Como se ha indicado, “la UNASUR se presenta a sí misma como una organización que tiene fuerte interés en lograr este objetivo”¹⁰

El año 2008 sería crucial en la construcción política y jurídica de este proceso de integración al adoptarse su Tratado constitutivo y proyectarse la creación de un ente mucho más estructurado en la escena internacional. Con ello, UNASUR se convierte, una vez entrado en vigor el tratado constitutivo, en una organización internacional y se dan, entonces, las condiciones necesarias para que pueda abordar, con posibilidades de

¹⁰UNASUR, Una nueva experiencia de integración a nivel sudamericano, *Programa ICI*, Informe Técnico nº 19, 5 de marzo de 2009, realizado por el Asesor Legal del Programa ICI, Dr. Mateo Bervejillo.

éxito, el logro de los objetivos que inspiran un proceso de esta índole. Asimismo, se crean algunos de los mecanismos que serán precisos para que la integración regional en Suramérica produzca efectos prácticos.

En esta línea, se sitúan algunas de las expresiones que se contienen en la *Declaración de Quito* (Ecuador), adoptada en el marco de la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, celebrada en agosto de 2009, sobre todo, cuando se afirma que “(...) la UNASUR reitera su objetivo de construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”.

En resumen, podemos decir que se ha producido un rápido proceso en la conformación de UNASUR y que, asimismo, se ha diseñado un nuevo esquema de integración en el que muchos de sus principios y objetivos que estaban, hasta entonces, “diluidos” en otros procesos de integración presentes en la región latinoamericana y caribeña, han emergido como propios y característicos de la región suramericana. Se ha superado, además, la fase inicial de conformación del proceso, puesto que, en muy poco tiempo, está culminada la asunción de personalidad jurídica de una nueva organización internacional y se ha puesto en marcha el proceso de institucionalización. Faltaría, eso sí, agilizar la articulación y convergencia entre los acuerdos de integración existentes en la zona y el conjunto de los Estados que integran UNASUR para que este proceso de integración comenzase a revelar e ir haciendo realidad los objetivos que se ha marcado. De cualquier forma, la adopción del Tratado de Brasilia ha supuesto un nuevo impulso a la idea de instaurar la integración entre los Estados suramericanos a través de estructuras permanentes y con fundamento en objetivos delimitados en su contenido y alcance.

4. Fundamentos, principios y ámbitos de UNASUR.

De las diferentes Declaraciones y Documentos adoptados hasta el momento, se desprende que la Unión Suramericana tiene como fundamentos una historia y una identidad sudamericana compartidas así como unos valores comunes que han de permitir superar las indudables diferencias o asimetrías existentes entre los diferentes Estados que deben alcanzarla.

Los principios que han de regir y cimentar el proceso se han formulado de manera muy amplia y, en el *Tratado de Brasilia*, bajo la expresión de objetivos específicos, se recogen, en realidad, múltiples manifestaciones, sobre todo de los ámbitos de actuación de este proceso de integración.

4.1. Los principios: paz, derechos humanos y desarrollo económico y social

En cualquier caso, podríamos seguir manteniendo que UNASUR se sostiene en la existencia de una serie de fundamentos y principios que, esencia, son los siguientes:

i) Paz. Desde el principio, se ha venido señalando a la paz como fundamento y principio de la realidad suramericana de integración. Los Estados suramericanos han insistido no sólo en que la paz es un elemento esencial en la construcción del espacio suramericano de integración sino que, asimismo, es preciso considerar a este espacio como una zona de paz. De este modo, se establece una íntima relación entre paz e integración, siendo así que la consolidación de este proceso de integración se fundamenta necesariamente en la instauración de la paz y la seguridad en la región suramericana. De ahí que se haya puesto el énfasis, tan pronto, en la creación del *Consejo de Defensa Suramericano* y que, por ejemplo, en la *Declaración de Quito*, de agosto de 2009, ya se expresara la satisfacción por “las iniciativas abordadas en la Primera Reunión del Consejo de Defensa Suramericano, donde se logró consensuar medidas de corto y mediano plazo para dar operatividad a los objetivos del Consejo de Defensa Suramericano lo que permitirá fortalecer las acciones en política de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias, operaciones de paz, formación y capacitación”.

Queda asentado, por lo tanto, como uno de los principios estructurales de UNASUR la afirmación de la paz y la seguridad en la región suramericana, lo que ha de conducir, necesariamente, a que, mediante *la concertación política*, los Estados de la región extraigan consecuencias de este principio. Pero es digna, también, de ser destacada la identificación con *los valores de la paz y la seguridad internacionales*, a partir de la afirmación de la vigencia del derecho internacional y de un multilateralismo renovado y democrático que integre decididamente, y de manera eficaz, el desarrollo económico y social en la agenda mundial y el respeto al estado de derecho, conforme a las disposiciones de la *Carta Democrática Interamericana*, en un marco de lucha contra la corrupción en todos los ámbitos.

ii) Derechos humanos. No cabe ninguna duda de que la democracia y el respeto a los derechos humanos se han constituido en principios y fundamentos de UNASUR. La afirmación de la democracia y el respeto de los derechos humanos se constituyen en *una condición esencial* del proceso de integración de América del Sur. Ambos aspectos han quedado perfectamente reflejados en cada una de las Declaraciones que han ido emanando de las Cumbres de Presidentes Suramericanos y aparecen también en el *Tratado de Brasilia*.

La Declaración de Brasilia, de 2000, ya señalaba, con toda claridad, que “el respeto decidido a los valores de la democracia representativa y de sus procedimientos, de los derechos humanos, (...) constituye base esencial del proceso de cooperación e integración en que están empeñados los países suramericanos”, insistiéndose en que la consolidación de la democracia y de la paz en toda la región está en la raíz de la aproximación histórica entre los países de América del Sur (...).”

Pero más allá, el *Tratado de Brasilia* sostiene, con claridad, que “tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; *democracia*; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible” y, por si fuera poco, se señala como objetivo, en el artículo 2,

“fortalecer la democracia”. Por su parte, en la *Declaración de Quito*, de 2009, los Estados suramericanos han querido, también, reafirmar “su compromiso con la *democracia* como único sistema para resolver los desafíos y brindar mayores esperanzas y oportunidades a nuestros pueblos, con pleno respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales. En este sentido, en el marco de la institucionalidad democrática y el estado de derecho, la vía del diálogo y la negociación son los únicos caminos para resolver las diferencias, construir la paz y la convivencia duradera”.

Lo relevante para nosotros es que, en el seno de UNASUR, se ha adoptado la decisión de que el “mantenimiento del estado de derecho y el pleno respeto al régimen democrático en cada uno de los doce países de la región constituyen un objetivo y un compromiso compartidos, tornándose *desde hoy condición para la participación en futuros encuentros suramericanos*”. Y, asimismo, como se expresa en la *Declaración de Quito*, de 2009, se destaca “el compromiso de los países de la UNASUR, en el ámbito de la promoción y protección de los Derechos Humanos, de manera especial en las iniciativas regionales como la Carta Andina de Derechos Humanos, y la labor que viene desarrollando la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADDHH) a nivel regional. Asimismo reconocen la importancia de la participación de nuestros países en otros foros multilaterales de Derechos Humanos”, llegando, incluso, a sostener la importancia de que, “la UNASUR, en su proceso de consolidación institucional, examine la conveniencia de creación de mecanismos adecuados, incluso la propuesta de establecer un Consejo Suramericano de Derechos Humanos, que recoja el acervo regional existente, con miras a fortalecer la cooperación entre sus Estados Miembros en la materia”.

iii) El desarrollo económico y social se configura, también como un fundamento básico y como un principio esencial de la integración suramericana. Los Estados de esta región han dejado muy claro que uno de los fundamentos y objetivos de este proceso de integración es lograr, mediante la integración, el desarrollo económico y social de la zona suramericana. En la *Declaración de Brasilia*, de 2000, se vincula este fundamento con los elementos que definirían a la cooperación y a la integración en esta área, al indicarse que “la estabilidad política, *el crecimiento económico y la promoción de la justicia social*, en cada uno de los doce países de América del Sur, dependerán en buena

medida de la ampliación y de la profundización de la cooperación y del sentido de solidaridad existente en el ámbito regional y del fortalecimiento y de la expansión de la red de intereses recíprocos”. Con ello queda claro que UNASUR se configura como *un* espacio para el desarrollo económico y social de la región y, se asegura que estarán presentes tanto la dimensión económica como la dimensión social.

El Tratado de Brasilia insiste, sobremanera, en esta cuestión. Así, en el artículo 3, referente a los objetivos específicos, se enuncia “el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región” y, además, se sostiene la necesidad de “la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza”.

Pero, con todo, debe subrayarse que UNASUR, si bien busca la convergencia de los intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de las capacidades internas de sus Estados participantes para su mejor inserción internacional, no limita sus objetivos al desarrollo económico. Así, reconociendo las asimetrías existentes en los respectivos ámbitos, persigue una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, así como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible.

Como se ha dicho, “la construcción de un nuevo modelo de integración no puede estar basada únicamente en las relaciones comerciales, sobre todo cuando es bien sabido que la región admite regímenes distintos: MERCOSUR, CAN, CARICOM y Chile. Con miras a la construcción de una integración equilibrada y la consolidación de una Agenda de Integración Social y Productiva, los países de América del Sur, dando énfasis a la convergencia comercial, deben buscar una articulación económica y productiva más

amplia, así como formas de cooperación política, social y cultural. Ella debe favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur”¹¹.

Asimismo, en esta línea, puede afirmarse el compromiso esencial común que han expresado los Estados de UNASUR, al menos formalmente, en la lucha contra la pobreza, la eliminación del hambre, la generación de empleo decente y el acceso de todos a la salud y a la educación como herramientas fundamentales para el desarrollo de los pueblos.

Pero junto a estos fundamentos y principios que inspiran la acción de los Estados suramericanos en el marco del proceso de integración que han constituido, los instrumentos básicos dan contenido, por lo menos, a dos dimensiones de gran interés: la afirmación de la identidad suramericana y la propia integración de los Estados suramericanos. Esto quedó perfectamente explicitado en la *Declaración de Cusco*, en la que los Presidentes Suramericanos manifestaron, por un lado, su “determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura”; y, por otro lado, se señaló que un objetivo básico de todo ello sería fortalecer “la identidad propia de América del Sur (...)”.

También en el Tratado de Brasilia se explicita que corresponde “la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana”; y que “la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes”.

4.2. Los pilares: cooperación política, integración comercial, integración energética, desarrollo territorial.

Cuatro son los pilares sobre los cuales se ha venido sosteniendo que reposa esta construcción comunitaria sudamericana: la cooperación política; la integración

¹¹(<http://www.comunidadandina.org/unasur/antecedentes.htm>).

comercial y complementación productiva; la integración energética; las infraestructuras, competitividad y desarrollo.

El primero, la *cooperación política*, que comienza a abrirse espacio mediante mecanismos de consulta, tratando de concertar posiciones comunes. Sin embargo, hasta el presente, se trata, en esencia, de *una relación intergubernamental*, con un protagonismo preponderante, por no decir casi exclusivo de los Presidentes de los Estados suramericanos, con una prácticamente nula participación de las respectivas Administraciones estatales. Aún así, en el ámbito de las relaciones internacionales, América del Sur se está consolidando como nuevo actor, actuando con independencia, posicionándose frente a Estados Unidos y defendiendo determinadas estrategias junto a la Unión Europea. El *Tratado de Brasilia* señala, como primer objetivo específico, de este proceso de integración “el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional”. Más aún, se nos dice, en el artículo 14 de este Tratado que “la concertación política entre los Estados Miembros de UNASUR será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos”; y que “los Estados Miembros reforzarán la práctica de construcción de consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales”.

Respecto a la *integración comercial*, como segundo pilar, los antiguos acuerdos comerciales bilaterales concertados en el marco de ALADI fueron cediendo espacio a la convergencia gradual, expresada en los acuerdos de libre comercio a los cuales han llegado los países de la CAN y de MERCOSUR. En el momento actual, el reto es la profundización progresiva para incorporar los elementos necesarios que consoliden la integración comercial, como son el libre tránsito de bienes y personas, infraestructura, políticas comerciales comunes, complementación industrial y coordinación macro-económica. Sólo en la medida en que se logre que el comercio interno sudamericano se incremente será posible hablar de una integración económica en perspectiva.

La *integración energética*, como tercer pilar, parte del enorme potencial de la región y es, con razón un pilar fundamental de la integración suramericana. Las reservas de petróleo, gas, energía hidroeléctrica y carbón configuran al continente suramericano como un polo energético de la mayor importancia. Ello implica la posibilidad de optimizar su potencial y posición a nivel mundial a condición de poder establecer redes energéticas viables y eficientes. Pero no se trata sólo de la interconexión para un intercambio del producto final, sino de aunar esfuerzos y establecer una infraestructura y mecanismos de convergencia que hagan que el potencial energético pueda ser utilizado no sólo con fines comerciales sino, también y ante todo, para promover el desarrollo de los países, y de las regiones menos favorecidas. La posibilidad de construcción de diversos circuitos energéticos interconectados en Suramérica representa una de las bases de su competitividad futura en el mundo.

Este objetivo queda señalado en el *Tratado de Brasilia* cuando se habla de “la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región”, de tal manera que en la *Declaración de Quito* se sostiene el “compromiso con la integración energética regional” y los Estados suramericanos “subrayan su potencial para promover el desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza. En ese sentido, renuevan su empeño en impulsar el desarrollo de la infraestructura energética de los países como elemento de apoyo a la sustentabilidad de la integración suramericana, fundada en la determinación de los pueblos para avanzar con autonomía en el camino de la unión y la solidaridad”.

Por último, la construcción de UNASUR requiere más allá del libre comercio, como ya ocurriera con el proceso de integración europea, condiciones que hagan posible la complementación económica, *el desarrollo territorial y la interconexión física* entre los países y a lo largo de las regiones involucradas en el proceso integrador y que se configura como otro de los pilares que sustenta este proceso de integración. La pobre infraestructura vial, portuaria y de comunicaciones en general representa la mayor *debilidad para el desarrollo económico y social de Suramérica* y para cualquier proceso integrador en la región. De ahí la relevancia de IIRSA y de los proyectos de interconexión vial de Sudamérica que engloba. Con el fin de alcanzar la interconexión

básica y necesaria entre estos países, no sólo en el sentido Norte-Sur, sino también en el sentido Este-Oeste, se ha otorgado prioridad absoluta a una treintena de ellos. En el *Tratado de Brasilia* se reconoce este pilar al resaltar el objetivo del “desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables”.

Las *áreas de acción* prioritarias de la CSN fueron definidas en la *Cumbre de Brasilia* y recogen, en gran medida, varios de los aspectos que ya han sido abordados. Constituyen, en todo caso, *áreas de acción prioritarias*: el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, los mecanismos financieros sudamericanos, las asimetrías, la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social y las telecomunicaciones. Estas áreas quedarán definidas *en los objetivos específicos* que se contienen en el artículo 3 del *Tratado de Brasilia* que, en todo caso, amplía los sectores más idóneos para la cooperación e integración en el seno de UNASUR

5. El marco institucional de UNASUR. Los Consejos constituidos.

La estructura institucional es otra de las peculiaridades que ha venido caracterizando a UNASUR como proceso de integración. Se prescindió, en los primeros momentos, de cualquier construcción burocrática de nuevas instituciones que reemplazasen o se superpusieran a las ya existentes en CAN y MERCOSUR, manteniendo las respectivas especificidades. La única excepción sería la Secretaría Permanente. No obstante, con la adopción del *Tratado de Brasilia* se ofrece una articulación institucional más completa para el logro de los objetivos de este proceso de integración y se detallan, de manera precisa, las funciones y competencias de cada uno de los órganos que se indican. En este sentido, nos parece oportuno presentar, a continuación, la articulación institucional que se detalla en el Tratado constitutivo. Así, en el artículo 4 del Tratado de Brasilia se nos dice que “los órganos de UNASUR son: 1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; 2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; 3. El Consejo de Delegadas y Delegados; 4. La Secretaría General”.

Las reuniones de Jefes de Estado representan, con seguridad, la instancia máxima de conducción política mientras que las de los Ministros de Asuntos Exteriores operan como ámbito de decisión ejecutiva y coordinadora del proceso. En definitiva, nos encontramos con una estructura funcional, de al menos, tres niveles: *el estratégico-decisor*, reuniones de Jefes de Estado; el nivel de coordinación y ejecutivo que corresponde a las reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores; y, finalmente, *el nivel más operativo funcional* en manos del Consejo de Delegados/as. A ello, habría que añadir, sin duda, el papel que se le quiere otorgar a *la Secretaría General*, de la que se nos dice, en el *Tratado de Brasilia*, que “es el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos”. La designación del ex Presidente argentino Néstor Kirchner como Secretario General, a pesar la inicial oposición de Uruguay, representa, de momento, el último gran paso en el proceso de institucionalización.

Siete han sido los Consejos constituidos hasta la fecha: de Desarrollo Social, de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI)¹², de infraestructura y planeamiento, de lucha contra el narcotráfico, Consejo energético, de Salud y de Defensa. De ellos, dos han tenido un protagonismo mayor.

Por un lado, el Consejo de Salud, creado por decisión de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR en la reunión extraordinaria de San Salvador, Costa de Suipe, Brasil, el 16 de diciembre de 2008 con el objetivo de construir un espacio de integración en materia de salud, incorporando los esfuerzos y logros de otros mecanismos de integración regional, promoviendo políticas comunes y actividades coordinadas entre todos los países miembros. Se constituyó el 21 de abril de 2009, en Santiago de Chile.

Por otro, el Consejo Suramericano de Defensa entre cuyos objetivos se encuentra el de consolidar a Suramérica como una zona de paz; construir una identidad en materia de defensa y generar consensos para fortalecer la cooperación regional. En

¹² Creado el 10 de agosto de 2009.

concreto, se trata, principalmente, de avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa; promover el intercambio de información; contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa; fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza; fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar.

Los objetivos señalados y el relativo éxito en su breve periodo de funcionamiento del Consejo de Defensa¹³ no ha impedido a Brasil lanzar la propuesta, no recogida de momento, de crear un Consejo de Paz y de Seguridad que pueda ayudar a la región a garantizar la paz, con la finalidad de hacer frente a los desdoblamientos internacionales y regionales generados por las crisis políticas o por los problemas de seguridad en Suramérica. con Pese a su objetivo político, el consejo tendría un papel más técnico y con alcance limitado por las discusiones entre los Gobiernos sobre las amenazas a la paz y la seguridad.

Finalmente, otro de los aspectos que corresponde reseñar es que se abre la puerta, en el *Tratado de Brasilia*, para la creación del Parlamento suramericano y parece que existe una firme voluntad política de proceder a ello. Como se nos indica en el artículo 17: “La conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado”. Y, por esto, en la Declaración de Quito, de 2009, se pudo sostener que “en cumplimiento con el Artículo Transitorio del Tratado Constitutivo, expresan su renovado compromiso con el Parlamento Suramericano, destacando la realización, en octubre de 2008, de la Reunión de Representantes Parlamentarios Nacionales y Subregionales de la UNASUR en Cochabamba, Bolivia, oportunidad en la que se reafirmó la importancia de la integración suramericana y la necesidad de avanzar hacia un Parlamento Suramericano”.

6. El marco normativo de UNASUR

¹³ Uno de los resultados concretos del Consejo de Defensa fue la decisión de Colombia de formalizar, en un documento dirigido al organismo, los compromisos asumidos de que las bases que usarán militares estadounidenses en ese país no serán utilizadas para operaciones fuera de su frontera

Pero, también, hay que resaltar una de las principales novedades que aporta el *Tratado de Brasilia* en la construcción del proceso suramericano de integración. Se trata del establecimiento de *un marco normativo* del nuevo proceso, especificando el carácter y alcance de los instrumentos que vayan emanando de cada uno de los órganos de UNASUR. Está claro que el cumplimiento de los objetivos finales, y muy ambiciosos, que se han marcado los Estados suramericanos y que han quedado reflejados en el Tratado constitutivo, precisa de un marco jurídico y del diseño de normas e instrumentos a través de los cuales se hagan efectivos dichos objetivos y se dé satisfacción, así, a los fundamentos y principios que sustentan un proceso de integración de esta índole. Aunque no se pueda decir que las disposiciones del *Tratado de Brasilia* en esta materia ofrezcan soluciones plenamente satisfactorias, por lo menos, hemos de anotar que los Estados de América del Sur, han optado por instaurar un sistema normativo para el logro de los objetivos que se señalan en el tratado fundacional.

De lo que se indica en este campo, merece la pena reseñar algunos aspectos que pudieran ser útiles a la hora de valorar la eventual eficacia de las medidas, políticas y programas que se vayan proponiendo en el seno de las instituciones de UNASUR. En este sentido, correspondería destacar:

Primero, el artículo 11 del Tratado constitutivo afirma, con toda claridad, que “las fuentes jurídicas de UNASUR son las siguientes: 1. El Tratado Constitutivo de UNASUR y los demás instrumentos adicionales; 2. Los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de UNASUR sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente; 3. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; 4. Las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y 5. Las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados”. Con ello se nos establece una amplia variedad de normas destinadas, en el fondo, a lograr la integración entre los Estados suramericanos y a conformar jurídicamente este proceso de integración.

La práctica nos irá describiendo, con mayor precisión, el contenido y alcance de cada uno de los tipos diferentes de normas que se enumeran y los efectos que, en particular, vayan a producir en cada caso, con independencia de que, por supuesto, el

“marco constitucional” quede fijado en *el Tratado de Brasilia*. En todo caso, ya se ha señalado que el artículo 12 se “refiere a la aprobación de la normativa de UNASUR”, siendo así que “este artículo establece que toda la normativa deberá ser adoptada por consenso, lo que equivale a decir que a la hora de aprobar nuevas normas que regirán la institución, cada uno de los 12 miembros tendrá poder de veto sobre las reglas propuestas”.

Segundo, como complemento de lo anterior, hemos de tener en cuenta que el valor jurídico de cada una de estas normas es muy distinto. Por lo menos habría que distinguir entre aquellos actos que suponen un acuerdo internacional y aquellos que emanan como normas propias del proceso de integración. En el primer caso (párrafo 1 y 2 del artículo 11), nos encontraríamos en presencia de tratados internacionales que estarían sometidos a las normas del Convenio de Viena sobre el Derecho de los tratados de 1969 y que, en esencia, constituirían el que podríamos llamar “derecho originario” de UNASUR (por lo menos, los instrumentos a los que se refiere el párrafo 1 del artículo 11). En el segundo caso (los párrafos 3, 4 y 5 del artículo 11), se trataría del conjunto de normas que emanan de diferentes órganos de UNASUR y que constituirían lo que podríamos denominar el “derecho derivado”.

De nuevo, debemos insistir en que será el desarrollo de la práctica lo que determine, con precisión, los efectos jurídicos que, en particular, van a producir cada una de las normas que se mencionan en el Tratado de Brasilia así como el alcance que van a tener en la consecución de los objetivos que se ha marcado UNASUR.

Por último, hay que destacar que la obligatoriedad de las normas que emanen de este proceso de integración se hace depender de su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Se nos dice, con rotundidad, en el artículo 12 que “los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos”. Quizá, la conclusión que cabría extraer es que “este artículo establece la necesidad de parte de los miembros de la organización, de internalizar las normas aprobadas por UNASUR para que éstas tengan vigencia en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos. De esta

manera, se aleja toda idea de supranacionalidad, que de cualquier manera hubiese requerido la reforma de los textos constitucionales de la gran mayoría de los miembros del bloque”.

7. Consideraciones finales.

El proceso de integración entre los doce países de la región suramericana es un objetivo de gran alcance. El territorio abarcado cubre, como se sabe, 17,6 millones de km², con una población de 377 millones de personas y un PIB total de 1,5 millones de millones de dólares¹⁴. Ello pone de manifiesto tanto el enorme potencial de América del Sur como la magnitud y ambición del proyecto unificador emprendido.

Una tarea de tales dimensiones no puede estar exenta de obstáculos. Algunas de las dificultades a las que se enfrenta este proceso de integración son los posibles factores de dispersión dentro de la CAN y quizá la especial relación de Colombia y Perú con Estados Unidos y los claros enfrentamientos con éstos de otros Estados suramericanos (como Bolivia, Ecuador y Venezuela). Además, la tradicional competencia entre Argentina y Brasil genera un escepticismo moderado, al responder UNASUR a una iniciativa esencialmente brasileña.

Por lo demás, la necesidad de superar el reto de incrementar el comercio intra-grupo es un elemento a tener muy en cuenta. Este último es un aspecto que todos los analistas coinciden en considerar como una dificultad inmediata aún cuando los Estados de la región se encuentren hoy en procesos de expansión económica, con bajos índices de inflación, tasas de interés en descenso y disminución de la vulnerabilidad externa, con crecimiento de sus exportaciones.

Asimismo, no debe desconocerse que uno de los grandes retos de UNASUR, como un todo unitario, es apoyar a los países o las regiones menos prósperas. América del Sur en su conjunto dispone de elementos fundamentales para ello. Entre ellos, la abundancia ya señalada de recursos energéticos renovables y no renovables, las grandes reservas minerales, los manantiales de agua, el enorme potencial de producción de alimentos y la riquísima biodiversidad, sin olvidar el importante y diversificado parque

¹⁴Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones.

industrial. Sin embargo, todo lo anterior no ha impedido hasta hoy la enorme inequidad de América del Sur ni la persistente desigualdad social. Por ello, el nuevo proceso integrador ha de implicar una relativa relocalización de parte de los ingresos de las regiones más ricas y debe motivar a los sectores productivos y a la población de estas regiones a contribuir a la estabilización económica y política de cada uno de los Estados participantes en el proceso. Esta motivación sólo será posible si los sectores productivos y la población de las regiones más ricas perciben avances y ciertos beneficios en otros aspectos de la construcción comunitaria.

Desde luego, otro de los retos trascendentes en la construcción de la Unión suramericana es el desarrollo y la unificación de la infraestructura de América del Sur, un objetivo que tampoco está exento de dificultades. En cualquier caso, se ha puesto de manifiesto un relativo consenso respecto a la imposibilidad de profundizar en cualquier proceso de integración sin mejorar sustancialmente la propia integración física.

No es fácil predecir si los años venideros verán crecer y consolidarse este nuevo actor regional que es América del Sur. En todo caso, parece deseable, en beneficio de todos los pueblos de la región, que el proceso alcance satisfactoriamente su unidad interior asentada en esos valores compartidos y que gane su apuesta por un desarrollo integrado y equitativo. Al respecto se puede considerar que UNASUR cuenta con los elementos, al menos en el plano teórico, para avanzar con éxito en el proceso de integración en los ámbitos político, económico, comercial, defensa, salud, energía, infraestructuras. Si ello es así, UNASUR se configurará como un protagonista importante del sistema internacional del siglo XXI. En caso de fracaso, esperemos que haya servido para dar un gran impulso al problema de las infraestructuras en el espacio suramericano tendiendo los suficientes “puentes” para facilitar el desarrollo de sus diferentes Estados. A fecha de hoy, “el Proceso” permanece abierto.

En todo caso, el éxito o fracaso dependerá de la voluntad política de Los Gobiernos de los Estados que la conforman, con un papel protagonista por parte de Brasil, así como del apoyo de sus respectivas poblaciones

En conclusión, parafraseando a Simón Bolívar, en carta fechada el 31 de mayo de 1830, “seguramente la unión es la que nos falta para completar la obra de nuestra regeneración... Yo aconsejo la unión, pero temo que no se logre”.

BIBLIOGRAFÍA

ALEGRETT SALAZAR, A.:

- “La convergencia institucional en Suramérica: el aporte de la Comunidad Andina al proceso de integración suramericano”, en *Revista de la integración*, año I, nº 1, 2007, pp. 106-113.
- “La convergencia institucional en Suramérica”, *Revista de la Integración*, nº 2, julio 2008, pp.106,-114

ALVAREZ VALDÉS, R. “UNASUR: desde la perspectiva subregional a la regional”, *Serie Documentos Electrónicos*, nº 6. Octubre, 2009. Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO Chile.

CARDONA, D.: “El ABC de UNASUR, doce preguntas y doce respuestas”, *Revista de la Integración*, nº 2, julio 2008, pp.19-30

CRISÓSTOMO DEL PEDREGAL, C.: “UNASUR y la proyección del Consejo de Seguridad Suramericano”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 21, Octubre 2009, pp. 62-78.

DÍAZ BARRADO, C.M.. “La Comunidad Suramericana de Naciones: propuestas y realizaciones”, *Revista Española de Derecho internacional*, Vol. 57, nº 2, 2005, pp. 639-663.

DÍAZ BARRADO, C.M.; CANO LINARES, M.A.:

- *La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Análisis e instrumentos.* Cuadernos Iberoamericanos de Integración, nº 1, ed. Gil impresores, Madrid, 2007.
- *La configuración de un nuevo proceso de integración en América: la Unión de Naciones Suramericanas.* Cuadernos Iberoamericanos de Integración nº 11, Plaza y Valdés, Madrid, 2009.

ESPARZA, M. E.: “Las asimetrías y el proceso de integración suramericano” *Revista de la Integración*, nº 2, julio 2008, pp. 86-91

GONZÁLEZ MIRANDA, S.; OVANDO SANTANA, C; “Hacia un nuevo pensamiento integracionista latinoamericano: aproximación a una lectura de segundo orden”, *Polis: revista académica de la Universidad Bolivariana*, nº 21, 2008.

LÓPEZ A.: “Las posibilidades de la convergencia de los acuerdos de integración en Suramérica”, *Revista de la Integración*, nº 2, julio 2008, pp. 78-86.

MALAMUD RIKLES, C.: “Las cuatro Cumbres de Presidentes latinoamericanos y el liderazgo brasileño”, Documento de Trabajo. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, nº, 2009.

SAINT-PIERRE, H.L., “La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa”, *Documento de Trabajo 50/2009*, Real Instituto Elcano, 07/10/2009.

SERBIN, A.:

- “Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?”, en *Anuario CEIPAZ*, nº 1, 2007-2008, pp. 183-288.
- “multipolaridad, liderazgo e instituciones regionales: Los desafíos de UNASUR ante la prevención de crisis regionales”, en *Anuario CEIPAZ*, nº 3, 2009-2010, pp. 231-246.

SOLÓN, P.: “Reflexiones a mano alzada sobre el Tratado de UNASUR”, *Revista de la Integración*, nº 2, julio 2008, pp.12-18

SACCONE A.: “UNASUR: visiones desde el MERCOSUR”, *Revista de la Integración*, nº 2, julio 2008, pp. 31-37.

SALAZAR V.: “La convergencia entre la CAN, el MERCOSUR, y la naciente UNASUR: ¿Luz al final del camino?”, *Revista de la Integración*, nº 2, julio 2008, pp.92-98

SANTA GADEA R.: “Integración Suramericana y Globalización: el papel de la infraestructura”, *Revista de la Integración*, nº 2, julio 2008, pp. 45-62.

O PROBLEMA DA ESTÉTICA NO MODERNO DIREITO DO URBANISMO EM PORTUGAL: UM CASO DE FUGA SISTEMÁTICA AO DIREITO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PELOS TRIBUNAIS

EL PROBLEMA DE LA ESTÉTICA EN EL MODERNO DERECHO DEL URBANISMO EN PORTUGAL: UN CASO DE HUIDA SISTEMÁTICA AL DERECHO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS JUECES

THE PROBLEM OF THE AESTHETIC IN MODERN LAW OF THE URBANISM IN PORTUGAL: A CASE OF LEAKAGE SYSTEMATIC OF THE RIGHT FOR PUBLIC ADMINISTRATION AND COURTS¹⁵

Por: Professor Catedrático Doutor FERNANDO CONDESSO¹⁶

Palabras claves:

Estética, edificación, urbanismo, belleza, planificación, reglamentación

Aesthetic, construction, urbanism, beauty, planning, regulations

Resumen:

El régimen jurídico de la edificación en vigor en Portugal contiene en general normas protectoras y fomentadoras de la belleza urbana, consagrando un *principio del respecto por el aspecto o imagen de las poblaciones, conjuntos construidos y de la belleza de los paisajes*, y refiriendo en general la *estética urbana* como elemento impeditivo de soluciones arquitectónicas que la contraríen. Esta preocupación resulta,

¹⁵ Artículo recibido el 2 de abril de 2010 y aceptado por el Comité Evaluador el 15 de junio de 2010.

¹⁶ Regente de Direito da Arquitectura e do Urbanismo da Licenciatura de Planeamento Territorial e Urbano e da licenciatura de Gestão Urbanística da Faculdade de Arquitectura de Lisboa e de Direito Administrativo da Licenciatura de Administração Pública do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, de Políticas Públicas do Instituto Universitário de Ciências Ambientais da Universidade Complutense de Madrid, Doutor em Direito pela Universidade Rey Juan Carlos de Madrid e pela Universidade Gama Filho do Rio de Janeiro, Brasil, Doutor em Ordenamento do Território e Agregado em Ciências Jurídico-Políticas, Coordenador dos Cursos de Ciência Política da UTL.

en general, *del sistema normativo aplicable al uso, transformación y ocupación de los suelos, constante esencialmente* del Reglamento General de las Edificaciones Urbanas, Ley de Bases del Ambiente y de la Ordenación del Territorio y Urbanismo, diplomas sobre el Régimen Jurídico de los Instrumentos de Gestión Territorial (Decreto-Ley n.º380/99, de 22 de septiembre) y sobre Régimen Jurídico da Urbanización y Edificación (Decreto-Ley n.º555/99, de 16 de diciembre), y en normas de planeamiento físico, especialmente en los Planes Especiales (Ambientales) y Municipales de Ordenación del Territorio. Ocurre que sea en la Administración sea en los tribunales, estas normas quedan sin aplicación, sobre todo en nombre de la idea de que la estética es algo subjetivo. Posición inadmisibles ante el derecho positivo portugués. Los órganos encargados de la aplicación de la ley no pueden dejar de tener una *función de prevención, vigilancia e interdicción de efectos anti-estéticos, invocando demisivamente razones de subjetividad, laxistas, cuando hay claros criterios normativos, suficientemente expresivos*, mismo que asientes en conceptos imprecisos, que os cumple densificar caso a caso.

Abstract:

The legal status of the *construction* in Portugal contains general provisions concerning protection and promotion of *urban beauty*, enshrining a principle of respect for the appearance or image of populations, sets constructed and the beauty of landscapes, and referring urban aesthetics in general as a preventive in architectural solutions than the contrary. This concern is, in general, the regulatory system applicable to the use, processing and *occupation of the soil*, essentially continuing the General Regulation of Urban Construction, Act Policy Environment, Policy Urban Planning and Urban Act, and planning acts (Decree-Law n.º380/99, of 22 September) and Edification and Urbanization Act (Decree-Law n.º555/99, of 16 December) and other *physical planning regulations*, especially the Special Plans and Municipal Planning. It happens to be in government or in the courts, those rules are unenforceable, especially on behalf of the idea that beauty is subjective. Unacceptable position in the face of the Portuguese law. The bodies responsible for implementing the law cannot stop having a role of prevention, surveillance and interdiction of *anti-aesthetic effects*, citing reasons of

subjectivity demise, lax, when there are clear normative criteria, sufficiently expressive, same as seating concepts inaccurate, that they must apply.

Sumário de matérias:I-Introdução e justificação da actualidade do tema.-II-A densificação jurídica do conceito.Reflexão científica à volta da problemática da estética. Enquadramento do comportamento dos agentes públicos nesta matéria.III-Conclusão. Bibliografia.

Fiat lux. Festina lente

«Hâtez-vous lentement, et sans perdre courage,
Vingt fois sur le métier remettre votre ouvrage,
Polissez-le sans cesse, et le replissez
Ajoutez quelquefois et souvent effacez (Chant I)
NICOLAS BOILEAU – *L'Art Poétique*, 1634

I – INTRODUÇÃO E JUSTIFICAÇÃO DA ACTUALIDADE DO TEMA

No âmbito do *Direito do Urbanismo*, em geral e, designadamente, no Regulamento Geral das Edificações Urbanas, nas Leis de Bases de Política quer do Ambiente quer do Ordenamento do Território e de Urbanismo, assim como no diploma fundamental que hoje regula o enquadramento jurídico do urbanismo, o Decreto-Lei n.º555/99, de 16 de Dezembro, e mesmo em normas de planeamento físico, especialmente nos Planos Municipais de Ordenamento do Território, temos *cláusulas denegatórias* de licenciamentos, em face do regime jurídico vigente da edificação, que

se referem ao *princípio do respeito pelo aspecto ou imagem das povoações, conjuntos construídos e da beleza das paisagens* e, em geral, à *estética urbana*¹⁷.

No entanto, ninguém discordará que, apesar disso, estamos actualmente perante um *tema difícil*, em quase todos os países, sabendo-se que não só a *Administração autárquica, urbanística, como a própria jurisprudência*, no século XX se foram afastando da apreciação do tema, numa evolução que, a par com a crise da arquitectura, marca a *crise das concepções estéticas e a negação prática de aplicação das normas fundantes de habilitações da tal apreciação*, afirmando-se frequentemente que a *estética é uma questão subjectiva, desculpa frequentemente repetida por administradores públicos com formação em arquitectura e por juizes*.

Mas, afinal, que *conceito jurídico* é este, tão afirmado e simultaneamente tão desprezado e desconhecido, ou seja, tão *inoperativo no urbanismo português*, ao ponto de frequentemente se ouvir os estrangeiros dizer que o *bom gosto não impera no urbanismo do nosso país*? Começemos, pois, por verificar que ninguém nega seriamente que ocorrem diariamente *enormidades chocantes no nosso urbanismo*, que nada tem que ver com gostos subjectivos, nem com a admissibilidade natural do *jogo evolutivo combinado entre tradição e ruptura*, nem com projectos que, apesar de não coincidirem com adequação ao gosto do *homem de cultura média*, se possam justificar, em certas zonas novas, com a existência de níveis correspondentes a gostos acima da cultura e conhecimentos médios, clássicos e objectivos, por que o direito administrativo se deve nortear com carácter geral ou se pretenderem situar fora do meio digno de ser protegido,

¹⁷ O vocábulo «estética» (*αισθητική, percepção, sensação*) é relativamente recente; com origem na Escola de Wolf, aparece em meados do século XVIII, com ALEXANDRE BAUMGARTEN (*-Aesthetica*. Frankfurt-Oder, 1750), com quem dá origem a uma disciplina científica autónoma, enquanto «conhecimento da sensação ou do sentimento» assente no helenístico «*aísthesis*», com significado correspondente a *calística* (*kalós*, ou -belo), vocábulo que no entanto não recebeu consagração (GOMES, Pinharanda -«Vida e Obra de Hegel». In HEGEL, G.W.F. *-Estética*. Lisboa: Guimarães Editores, 1993, p.XIX). Nas últimas décadas do século XVIII, Kant refere que só os autores Alemães usam a palavra estética, com o sentido corrente da expressão crítica do gosto (*Critique de la raison pure*) e também Hegel referiria mais tarde que entre os alemães o vocábulo era habitualmente usado, ignorando-o os outros povos. Em causa está «o estudo da natureza do belo e dos fundamentos da arte. Ela estuda o julgamento e a percepção do que é considerado belo, a produção das emoções pelos fenómenos estéticos, bem como as diferentes formas de arte e do trabalho artístico; a ideia de obra de arte e de criação; a relação entre matérias e formas nas artes. Por outro lado, a estética também pode ocupar-se da privação da beleza, ou seja, o que pode ser considerado feio, ou até mesmo ridículo» (<http://pt.wikipedia.org/wiki/Est%C3%A9tica>).

por nada haver aí de referência com exigência protectiva no aspecto estético, ou seja, *zonas vazias de referências* e, portanto, de protecções valorativas relacionais menos exigentes no plano estético do conjunto. Ou seja, estamos perante agressões ao *ambiente esteticamente afirmado* numa zona construída e, muitas vezes, até com *passado histórico valorizável*, o que, apesar de algumas regras pertinentes existirem, continua a ocorrer. Portanto, este é realmente um tema importante, apesar da sua referida desvalorização, que faz com que os *arquitectos* não gozem hoje de elevada estima social no plano da sua defesa e afirmação, tal como acontecia com os artistas, no antigo Egipto, segundo nos conta HERÓDOTO (II, c.47 a.c.).

Embora, como refere HEGEL, a *arte*, enquanto expressão fenoménica da verdade, mediante formas «estesíacas», não implique a imitação da Natureza, pois a sua essência está na «revelação do espiritual», há que defender claramente que ela permite e justifica uma reflexão «objectiva», qualquer que seja a forma de arte assumida (clássica, simbólica, romântica, modernista ou segundo as diversas representações do belo artístico pertencentes à consciência vulgar). E, portanto, reflexão a que cabe o nome de *estética*, ou seja, estudo sobre os conceitos reveladores do belo, como postula Hegel¹⁸.

Na *cultura grega*, berço essencial da civilização ocidental, a «arte era a forma mais elevada de que o povo dispunha para representar os deuses e aprender conscientemente a verdade» (HEGEL –oc, p.66). Se aceitarmos, com Hegel, que *só é belo o que possui expressão artística*, o que é *criação do espírito*, e se «só enquanto relacionado com o espírito ao natural se pode atribuir beleza», uma questão se coloca desde logo: qual a relação entre o belo artístico e o belo natural? Algo só será *belo* enquanto «reflexo do espírito», «modo contido no espírito»? Ou será que a «arbitrariedade e a anarquia reinam, absolutas, no espírito em geral e sobretudo na imaginação», pelo que os seus produtos «se tornam completamente impróprios para o estudo científico? As *belas-artes* serão refractárias a qualquer regulamentação do pensamento e portanto a qualquer elaboração científica? Tudo argumentos de que discordam os grandes tratadistas da estética, independentemente de *a beleza se dirigir*

¹⁸ HEGEL –*Enciclopédia das Ciências Filosóficas; -Estética*, Parte I, II, Cap.III.

*aos sentidos, à sensação, à intuição, à imaginação, etc.». Seria tirar todo o sentido ao recurso jurídico ao concito de estética e a verdade é que ele existe juridificado no campo do urbanismo, o que implica que pelo menos o abordemos, pensando o campo de aplicação. Mesmo que não seja construível cientificamente um critério objectivo que permita reconhecer sempre o que é belo, não impede que se sistematizem raciocínios e reflexões que se possam depreender de padrões apreciativos comuns para o homem culturalmente médio, em termos que se possam afirmar que mesmo que «infinitamente variadas e múltiplas» sejam susceptíveis de agirem na imaginação e sentimentos da maioria das pessoas. Sem prejuízo da «unidade vivente e subjectiva» que funde o eu e o objecto belo, não pode considerar-se que é impossível um tratamento assim, minimalista, com o argumento de que a estética escaparia «ao domínio do pensamento científico porque a sua origem estria na imaginação indisciplinada e no pensamento», o que dificulta ter-se ideias gerais sobre o belo face à variedade de formas que o belo pode revestir e diferente «intuição sensível»? Uma coisa é certa: não apenas as religiões, mas em geral «sempre a arte foi para o homem instrumento de consciencialização dos ideais e dos interesses mais nobres do espírito», pois «Foi nas obras artísticas que os povos depuseram as concepções mais altas, onde as exprimiram e as concretizaram» («A concepção objectiva da arte», In HEGEL -*Estética*, o.c., p.3).*

Impõe, hoje, por parte da doutrina uma *análise crítica da postura demissiva* das autoridades administrativas e jurisdicionais. É nos aspectos em que a doutrina de um país é inexistente ou inconsistente, menos clara ou contraditória, que se propiciam desafios interessantes de reflexão alargada e até internacionalizada, procurando tomar posição teórica.

Qual o pensamento de enquadramento sobre o tema, em termos que se pense pertinente, numa *abordagem minimamente coerente, num plano científico*, tendo presente a evolução doutrinal do tema nos grandes pensadores da humanidade e, assim, enquadrando o debate necessário em termos do nosso ordenamento jurídico?

Esta é a questão que procuraremos abordar:

II – A DENSIFICAÇÃO JURÍDICA DO CONCEITO. REFLEXÃO CIENTÍFICA À VOLTA DA PROBLEMÁTICA DA ESTÉTICA. ENQUADRAMENTO DO COMPORTAMENTO DOS AGENTES PÚBLICOS NESTA MATÉRIA

O debate estético implica uma reflexão sobre o homem naquilo que mais o distingue dos restantes animais, como ser cultural. E, como ser simultaneamente *sujeito cultural e ser histórico situado*, o homem não pode limitar-se a intervir no mundo económico, social e político em todos os âmbitos das relações de poder existentes no mero contexto da vida urbana pré-feita do local onde se reside, mas também tem de participar e tomar posição sobre o futuro e a qualidade de vida urbana, o que pressupõe uma intervenção permanente como sujeito cultural em termos de defesa do património, em questões ambientais e no plano da manutenção e afirmação de valores estéticos. Ao sujeito cultural cabe-lhe a tarefa de dinamizar, na sua prática social quotidiana, a aplicação daqueles valores identitários que assuma embora sabendo que a identidade não como algo de estático, pois, como construção individual e colectiva, vive transformando-se de maneira permanente.

Pensar a cidade desde uma perspectiva cultural exige o respeito pelas suas «componentes estéticas y pedagógicas» o que é uma tarefa de todos em permanente exercício de-mocrático que busque as suas raízes nos fenómenos culturais que sem por em causa a sua modificação e crescimento não bula no entanto com o objectivo de que essa permanente transformação da cidade se processe a partir de eventos enriquecedores do espírito humano como são as artes e em geral a procura da beleza das partes e do seu todo, da estética urbana. A propósito deste tema, se interroga RONCALLO FANDILLO: «Quem é o sujeito cultural?», «por quê se fala, se escreve e se discute nos círculos académicos de hoje discursos estéticos e urbanos de variada temática», e, desde logo, no âmbito da política e das dissertações sobre cidadania? São os sujeitos culturais, que habitam na urbe, os factores patrimoniais humanos que dão sentido e significado ao património arquitectónico Ora, como ele refere e bem, o sujeito cultural não é uma abstracção, é antes «um ser concreto, com «género específico», que «actua como actor essencial na sociedade onde vive, de modo que a sua individualidade convive harmonicamente no universo social onde se integra, onde se definem os papéis

colectivos na construção incessantemente inacabada da cidade que se herda e deve preservar e da cidadania integral, assente no «seu sentir e percepção estética que transborda da sua interioridade para a exterioridade»¹⁹.

Ninguém nega que os cidadãos em geral dão valor a uma cidade construída com a preocupação de gerar belos efeitos e com casario de dimensões adequadas e infra-estruturas harmonizadas, tudo gerando um digno ambiente de vida urbana, cabendo aos poderes públicos promover «a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitectónico», na linha temática das nossas Constituições modernas, designadamente portuguesa e espanhola, tal como a reabilitação dos centros históricos, que como alguma doutrina italiana afirma parte também da ideia de valor estético de que gozam intrinsecamente estas zonas²⁰. Um aglomerado urbano que cuida de defender a estética dos seus edifícios zonas tradicionais, se antes era algo relevante em termos do prestígio do próprio monarca que aí habitasse, hoje revela positivamente o nível dos seus habitantes e atrai mesmo turisticamente aqueles que em suas terras a desconsideram. Isso mesmo o demonstra a beleza das cidades do novo mundo, obedecendo a regulamentações em que as preocupações da estética sobressaem.

A estética (e mesma a beleza, embora este conceito apareça tão relativizado e assim desvalorizado, no século XX), como refere RASMUSSEN e SPECKER²¹, é um *valor urbanístico do passado histórico*, considerada não como algo passível de simples apreciação subjectiva, mas como um *fenómeno puramente racional e objectivo*, aparecendo por isso o *iluminismo* a reflectir-se na cidade também *contra a desarmonia das ruas*, e o urbanismo como simples *plasmação de um desenho preconcebido racionalmente numa ideia de ordem e sistema*, como o atesta Karlsruhe, a cidade desta época que hoje acolhe o tribunal constitucional alemão, partindo de *exaustivas*

¹⁹ RONCALLO FANDILLO, Luís (Dir.)-«El sujeto cultural y la estética urbana». In *Sol*, Artículo 25/00: <http://mail.google.com/mail/?hl=pt-PT&shva=1#inbox/1262e31fb11c4629>, 5/08/2009; http://mail.google.com/mail/?ui=2&ik=7034584280&view=att&th=1262e34eb5383ccb&attid=0.1&disp=vah&realattid=f_g4fwiz3f0&zw. Aí se afirma que o sujeito cultural é todo aquele que comete «actos criativos de imaginação fecunda que tragam um novo conhecimento ao edifício da lógica demonstrativa e argumental com ideias fantásticas e possíveis no terreno do concreto e, dos imaginários individuais e colectivos».

²⁰ CERVELLATI, P.L. –*La città bella*. Bolonia, 1991, p.33 e 99.

²¹ SPECKER, H.E. –*Stadt und Kultur*. Ulm, 1983, RASMUSSEN, S.E. –*Vilkles et Architectes: un essai d'architecture urbaine par le texte et l'image*. L'Equerre, 1984, p.67 e ss e 143 e ss

regulamentações sobre formas, proporções e materiais, como se pode ver na *Enciclopédia* de DIDEROT, não deixando de ser interessante ler a *segunda parte do Discurso do Método de Descartes, sobre o racionalismo, contra as cidades medievais mal ordenadas*.

Mas parece já ir longe os tempos em que a cidade era essencialmente concebida como um fenómeno estético e a estética e o arranjo da cidade como algo quase religioso, de tal maneira que até o papa se designava e designa ainda como o *pontifex maximus*, ou seja, o grande construtor de pontes, sendo certo que as construções importantes, desde logo as pontes, faziam-se em Roma com o seu apreço, aprovação, presença e bênção²².

São várias as *causas deste processo histórico* que deu origem à *banalização actual da estética*, desde a necessidade urgente de reconstruir as cidades no final das hiperbólicas guerras europeia do século XX, às relações de divórcio operadas neste século entre a *estética e a arquitectura*, colocando em causa os *postulados clássicos de tipo estético* e a sua substituição por *conceitos como o de estética funcional* e em geral a *invasão do mundo da arte pelo novo ambiente tecnológico e industrial*, em correntes marcantes do século, expressas em Congressos e nomes famosos como LE CORBUSIER²³, cujas realizações os psiquiatras, sociólogos e criminalistas só tarde começaram a criticar (depois de séculos anteriores de ligações estreitas), a *cultura de massas e supremacia do económico-social em detrimento da estética e do cultural*, caindo-se num resvalar para uma *concepção essencialmente utilitarista e funcional da cidade*.

De qualquer modo, aproveito para estabelecer diferença entre Estado de cultura e Estado de ditadura cultural, nunca podendo aceitar-se um Estado de cultura contra o Estado de Direito, mas Estado de cultura dentro do Estado de Direito, que nos livre da ditadura dos gostos oficializados e também não leve a governos assente em princípios

²² Vide, CONDESSO, F. – *Direito do Urbanismo*. Lisboa: Quid Juris?, 1999.

²³ LE CORBUSIER (Jeanneret-Gris, Charles-Edouard) -*Os três estabelecimentos humanos*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1976; -*Por uma arquitetura*. 5.ª ed., São Paulo: Editora Perspectiva, 1998; - *Planejamento urbano*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1976.

artísticos à margem dos princípios jurídicos, ao jeito do de Luís II da Baviera arruinando o Estado e os cidadãos. Mas mesmo que a cultura e a estética não estejam no centro do projecto vital da sociedade sempre deverão ser elemento legalmente enquadrado, porque devendo influir no Estado e no Direito.

O *industrialismo e tecnocracia* julgou dominar o século e negar to do o passado, no altar de novos deuses, e tal como os *filósofos* anunciaram a morte de Deus, *políticos* a propriedade privada e a economia de mercado, os *artistas* a morte da arte (na célebre frase de HEGEL, ou como dizia RENAN, a arte será coisa do passado, acrescentando HUISMAN²⁴ que a arte alcançou um ponto tal que anuncia a sua expiração), os *arquitectos*, o ocaso da arquitectura e os *urbanistas*, o crepúsculo da cidade.

Os debates teóricos e epistemológicos sobre a experiência e a doutrina estética têm assentado historicamente na análise do belo e da arte. Destaquemos a contestação do seu carácter científico, quer para o positivismo, que afirma que a reflexão estética se situa meramente no âmbito da reflexão filosófica, que considera que não é criadora de conhecimento e portanto é acientífica, quer, mais recentemente, para autores tais como para LUDWIG WITTGENSTEIN²⁵, ao criticar a «pretensa» *teoria positiva da estética*, dado o carácter não revelador do seu discurso que designa como autotético. Mas não faltam também posições recentes defendendo o caminho da «reflexão epistemológica sobre o uso dos testemunhos urbanos em ciências sociais»²⁶. A problematização contemporânea da estética aparece formulada em termos de «relação estética», e, embora em posições diferentes, em autores tais como ROCHLITZ²⁷, GENETTE²⁸ ou SCHAEFER²⁹, assentando sempre em argumentações que visam analisar as «condições de passagem do carácter subjectivo de uma experiência estética para uma situação de

²⁴ HUISMAN, Denis -*A Estética*. (Coleção: Arte & Comunicação).Edições 70, 2008.

²⁵ WITTGENSTEIN, Ludwig -«Sur l'esthétique, la psychologie et la croyance religieuse».In *Leçons et conversations*. Paris : Gallimard, 1992

²⁶ DUMONT, Marc - «Le Savant et l'artiste : Du statut scientifique des pratiques esthétiques». In *EspaceTemps.net, Il paraît, 06.04.2004, <http://espacetemps.net/document568.html>, p.1)*

²⁷ ROCHLITZ, Rainer -*Subversion et subvention : Art contemporain et argumentation esthétique*. Paris: Gallimard, 1994

²⁸ GENETTE, Gérard -«La relation esthétique». In *L'œuvre de l'Art*. T.2, Paris: Le Seuil, 1997

²⁹ SCHAEFER, Jean-Marie - *Les célibataires de l'art : Pour une esthétique sans mythes*. Paris: Gallimard, 2001

intersubjectividade, ou seja, de interobjectividade», com destaque também para a análises, dentro da linha de BÉGOUT³⁰ ou JEUDY³¹, da experiência estética da cidade, considerada como sinónimo extensivo de uma obra (de arte)», em termos de «também constituir um objecto científico».

Rio de Janeiro, Brasil³²:



Mas, a questão que nos importa, considerando embora a evolução dos estudos sobre o tema, vai mais além e para além deles, face aos inultrapassáveis *positivados normativos legais* hoje existentes: como colocar realmente a questão em termos jurídicos? Até que ponto em termos jurídicos a Administração urbanística pode praticar actos administrativos que promovam ou impeçam agressões urbanísticas em nome da estética?

Cidade de Panamá³³:



Para que uma dada decisão administrativa não saia do mundo do direito, mera apreciação subjectiva e pessoal, anulável pelos tribunais, e portanto seja legítima, respeite o princípio da legalidade, é necessário que a estética se possa objectivar, plasmar em normas que protejam os interesses artísticos, históricos e estéticos assumidos como interesses públicos da Comunidade, normas com fixação de critérios estéticos, que possam servir de referência decisória nos casos concretos: uma regulamentação urbanística, mesmo local, com parâmetros, medidas ou critérios de

³⁰ BÉGOUT, Bruce –*Lieu commun : Le motel américain*. Paris: Éd. Allia, 2003

³¹ JEUDY, Henri-Pierre –*Critique de l'esthétique urbaine*. Sens & Tonka, 2003

³² Fonte: Banner celebrating Rio de Janeiro as the Olympic City for 2016.

³³ Fonte: MindTheGaspar at flickr.com

construção que impeça directamente os projectos desconformes ou indirectamente ao proceder à regularização de construções não licenciadas ou autorizadas ou não conformes com estas decisões. Ou então um cláusula legal directamente aplicável à base de conceitos indeterminados, como a da exigência de «adequação das construções ao ambiente» ou «à paisagem», «respeito pela imagem do aglomerado», impedindo projectos em *desarmonia* com a sua área envolvente ou a paisagem, seja natural seja construída.



Fonte : «Lignes Directrices sur l'esthétique urbaine». In *Plan d'Aménagement du Centre de Pickering*, Ministère des Affaires Municipales et du Logement, ISBN 1-4249-1478-7 (livro) e ISBN 1-4249-1479-5 (pdf), Asset3784.pdf, 2006, p.94 e ss.

Em Portugal, como também em Espanha e França, há que reconhecer que se, por um lado, o legislador não se tem preocupado em regular o tema em termos sistemáticos e completos, também na prática da Administração urbanística actual, na doutrina e na jurisprudência, que nos países latinos o considera um *tema incómodo*, pelo que tem ocupado uma posição desprezada, se não quase nula, em face do tratamento e importância atribuídos a outros temas³⁴. Já lá vai o tema em que os grandes filósofos escreviam também grandes manuais sobre estética.

³⁴ GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago –urbanismo y Ordenación del territorio. Navarra: Aranzadi, 2004, p.333.

É conhecido um celebre acórdão do Supremo Tribunal espanhol, de 1982, que anulou uma sentença que defendia a perspectiva estética com o argumento de que a função dos tribunais não está montada para substituir critério sociológicos da Administração, sendo várias as que fogem a apreciação das normas em vigor por se tratar de questão subjectiva (ou técnica, com a invocação de que os tribunais administrativos não tem meios para dominar.

E, para referir a questão da jurisprudência, em França, cito dois casos, decididos em 1992 e 1993 sobre a colisão entre a construção de uma auto-estrada e valores culturais e estéticos de determinados bens históricos, o Conselho de Estado não aceitou o pedido com o argumento de lhe «escapar o debate sobre a estética».

Já na Alemanha, as coisas passam-se de modo distinto, v.g., mesmo em 1959, no pós-guerra e no seu afã reconstrutivo das cidades, o Tribunal administrativo de Munique ditou várias sentenças cujo princípio base era o de que a propriedade de cada um não pode deixar de ser parte de um conjunto harmónico, pelo que não pode o proprietário dispor do seu direito sem ter em consideração os demais proprietários.

Em Portugal, as cláusulas legais não têm faltado. Já do artigo 15.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (Decreto-Lei n.º38382, de 7.8.1951), que é um diploma de 1951, tal como do 18.º da Lei de Bases do Ambiente de 1987 (Lei 11/87, 7.4) , resultavam exigências neste âmbito, que a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU) e o Decreto-Lei n.º555/99 mantêm, mas em verdade como letra morta. Nos termos do Regulamento Geral das Edificações Urbanas falava-se em assegurar a todas as edificações, seja qual for a sua natureza, a construção em condições não só de segurança e salubridade como de *estética*. E o artigo 18.º da Lei de Bases do Ambiente, referindo-se «à defesa da paisagem como unidade estética e visual», manda que em termos a regulamentar as várias Administrações territoriais condicionem «a implantação de *construções*, infra-estruturas viárias, novos aglomerados urbanos ou outras construções que, pela sua *dimensão, volume, silhueta, cor ou localização, provoquem um impacte violento na paisagem preexistente (...)*».

O artigo 3.º da LBOTU veio dizer que os fins dela são «assegurar o aproveitamento racional dos recursos naturais, a preservação do equilíbrio ambiental, a *humanização das cidades*» (alínea c), a «defesa e valorização do *património cultural e natural*» (alínea d)³⁵.

E nos termos da alínea a) do n.º 1 do seu artigo 6.º, está dentro dos objectivos do ordenamento do território e do urbanismo, a «o respeito pelos valores culturais, ambientais e paisagísticos», acrescentando a alínea a) do n.º 3 que deve ser assegurada a salvaguarda dos valores naturais essenciais, garantindo que as edificações, isoladas ou em conjunto, se integram na paisagem, contribuindo para a valorização da envolvente».

Em concordância com isto vem alínea a) do n.º2 do artigo 24.º interditar processos urbanísticos que afectem «negativamente o património arqueológico, histórico, cultural ou paisagístico, natural ou edificado» e o seu n.º3 permitir que, além de «outras prescrições expressamente previstas em regulamento», o pedido de licenciamento possa ser indeferido «quando a obra seja susceptível de manifestamente afectar a *estética das povoações*, a sua *adequada inserção no ambiente urbano* ou a *beleza das paisagens*, designadamente em resultado da desconformidade com as *cérceas dominantes*, a volumetria das edificações».

É natural que em conflito entre a faculdade de edificar e interesses públicos como o da defesa da estética dos aglomerados este deva prevalecer desde que devidamente assente na lei e aplicado com critérios estritamente objectivos, contra a mera ditadura do «gosto» administrativo à maneira dos parâmetros artísticos dos regimes ditatoriais, por vezes vivendo na obsessão pela estética, como referem muitos autores que ao tema se têm dedicado, como refere LUPANO, em obra de 1991³⁶.

A estética é *essencialmente uma realidade objectivável* através da sua tradução normativa em *regras de simetria, proporção, até simplicidade e sobriedade do edificado*, mas *sem monotonia, com homogeneidade, consonância das partes do*

³⁵

³⁶ LUPANO, Mario -*Marcello Piacentini*, Editori Laterza, Roma-Bari 1991.

edificado, e do edificado com o todo ou entre si mesmo, ou de um edifício com a realidade arquitectónica de um *lugar de relevância estética pelo seu estilo cor, altura, dimensões*, rejeitando negativamente pelo menos o que é *escabroso, chocante, desproporcionado, quebrando a harmonia geral, dissonante*, sendo certo que os componentes estéticos andam próximos de *ideias como ordem geometria, regularidade, decoro*, etc..., sendo certo que se a medida inibitória representar um *encargo excessivo para o proprietário* não pode, em Estado de Direito, em face do princípio constitucional da garantia patrimonial, afastar-se a ideia da obrigação de indemnizar o sacrificado a bem dos valores da comunidade.

No direito da Alemanha, que à estética especial atenção no plano científico e como fenómeno puramente racional, o conceito está desenvolvido em termos que pode sistematicamente ser aplicado directamente num sistema legal articulada à volta de um conceito jurídico indeterminado³⁷: a legislação urbanística permite claramente que a Administração Pública actue contra os edifícios que na sua forma, medida ou proporção ou no seu conjunto ou em alguma das suas partes ou como consequência dos seus materiais ou da cor causem um efeito anti-estético ou resultem contrários às regras da arte arquitectónica³⁸.

Estas normas permitem uma aplicação directa ou seja permitem recusar a licença ou autorização construtiva se a obra destoa do conjunto., das características estéticas do lugar, tal como permitem a anulação de tais actos, sindicáveis pelos tribunais.

Como refere a jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça espanhol, v.g., Acórdãos de 5 de Março de 1982 e de 14 do Novembro de 1986, num caso simples referente a uma licença de alteração de cor de exteriores, partindo da ideia de que a decisão se motiva em critérios subjectivos dos membros da Câmara Municipal, não criando *desarmonia ou inadequação à zona envolvente, aos olhos de um homem comum, de cultura média*, caso em que por isso o que existe é uma simples opinião fundada em suposta condição anti-estética; noutro assente na cláusula de que as

³⁷ GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago –o.c., p.361.

³⁸ A.-o.c., p.360.

construções se devem adaptar «al entorno» ao ambiente ou melhor à zona envolvente, diz que «a construção não pode romper a harmonia da paisagem ou a perspectiva da mesma» (critério objectivo normativo e portanto jurídico-técnico).

O *parâmetro normativo objectivo* pressupõe a determinação prévia dos valores arquitectónicos e estéticos da zona, ou em regulamentos de planeamento autovinculativos de protecção estética do lugar, sendo certo que sendo valores ostensivos, importa sempre ter presente um ambiente ou zona digna de salvaguarda por natureza própria ou por estipulação administrativa normativamente ligada à existência num lugar de valores estéticos ou com harmonia de conjunto que importa preservar-aplicarão directamente a normas supramunicipais ou municipais existentes já em expressão anteriormente citada, assim habilitadas pelo legislador.

O *conceito de ambiente enquanto envolvente territorial* com dimensão estética a preservar de âmbito densificador amplo dando em geral certa margem de apreciação à própria Administração Pública (no preenchimento de conceitos indeterminados a efectivar com apelo a juízos de carácter técnico e estético que podem ser sustentados por pareceres, como admitiu o Acórdão do Tribunal Supremo de Espanha, de 14.11.1986), embora dentro de certos níveis gradativos: adaptação da construção ao estilo da zona ou bairro, acomodação ao estilo da cidade no seu conjunto, composição conforme com a paisagem envolvente, não perturbação da vista ou imagem de um núcleo de povoação desde um sítio alto ou de uma estrada próxima desta, em termos que permitam concluir da justificação de defender uma certa relevância da não perturbação estética, seja referente ao volume, altura, proximidade de edifícios históricos, à cor, (Acórdão do TS de 5.3.1982) etc., para usar a expressão de um acórdão do TS espanhol, de 2.10.1985, que aliás assim considerando anulou um acto administrativo de recusa de uma licença de construção com o argumento de que uma diferença de uns meros 50 cm de altura num edifício projectado com os da sua envolvente não pode ser classificado causa suficiente para tal recusa se o dito edificado se reduz a uma simples rua e de arquitectura popular, tribunal que uma década depois viria dizer que harmonia exige comparação com algum significado relacional mas não é monotonia (Acórdão do Supremo Tribunal espanhol de 28.2.1995) ou uniformidade,

pelo que exigindo o plano geral como critério a similitude com os critérios dominantes do resto dos edifícios compreendidos dentro da subárea, designadamente que a fachada seja de pedra, tal não significa que esta tenha de ser talhada ou colocada da mesma maneira para que a qualidade estética do lugar fique salvaguardada que pode exigir proporção entre as artes e o todo, simetria, homogeneidade, mas não cópias

A *harmonia estética* referente à necessidade de adequação dos projectos arquitectónicos permite a redução a juízo de características de estilo ou tipos arquitectónicos perfeita e objectivamente concretizáveis. Aos poderes públicos cabe uma função de orientação da *composição arquitectónica* e regulação das *condições estéticas* aplicáveis em cada caso, devendo desde logo evitar *efeitos destoantes entre fachadas contíguas ou próximas*, para se obter um *bom efeito de conjunto*, em ordem a garantir o *aspecto unitário das fachadas por zonas*, evitando *enxertos anti-estéticos e «desarmonia não harmónica» (não calculada e enquadrada), não estética.*

Da jurisprudência comparada vemos sentenças de demolição de marquises situadas em termos destoantes por exemplo entre uma porta de acesso a um local, anúncios luminosos, rótulo na fachada de um edifício de um banco, tejadilhos de alumínio em terraços, construções com excesso de altura, pátio coberto em ampliação de um restaurante, encerramento de terraços com espelhos metálicos ou placas de plástico onduladas, telhados de telhas de aço, muros de encerramento de propriedades, armazéns em edifícios classificados de interesse arquitectónico, alteração de cores não autorizadas pelo município, etc., perturbação da visão exterior de monumentos e em geral protecção do impacto visual muito negativo (STS 14.11.1986) em nome da protecção jurídica da paisagem.

Neste sentido, há resoluções do Conselho de Estado francês não admitindo por motivos de imagem uma construção de cinco andares em frente ao mar numa zona onde a generalidade das construções são vivendas individuais situadas em terrenos florestados (de 1984) e um granja no interior de um conjunto de casario, monótonas vivendas em massa em localidades pequenas (esta de 1990), etc.

III - CONCLUSÃO

A nossa posição passa pela afirmação de que a *Administração Pública e os tribunais* não podem deixar de ter uma *função de prevenção, vigilância e interdição de efeitos anti-estéticos, sendo-lhes interdito que se refugiem em razões de subjectividade laxistas, dado que há critérios normativos suficientemente expressivos*, mesmo que assentes em conceitos indeterminados, que lhes cumpre densificar casuisticamente a exigência de respeito pela *estética urbanística*.

BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, Theodor W. –*Ästhetische Theorie*. Frankfurt-Main: Subrkamp, 1970
- ALISON, Archibald –*Essays on the Nature and Principles of Taste*, 1790
- ARGAN, Giulio Carlo –*Storia dell'arte come storia della città*, Roma, 1983 (*L'histoire de l'art et de la ville*. Editions De La Passion, 1995)
- ARISTÓTELES, –*Poética*. São Paulo: Ed. Ars Poética, 1993
- ATELIER D'ESTHETIQUE (collectif) –*Esthétique et philosophie de l'art : Repères historiques et thématique*. Bruxelles: De Boeck, 2002
- BAILLY, N. –*L'esthétique en droit administratif français*. Angers, 1983
- BARTHELEMY, J. –«L'esthétique urbaine et la réforme de l'architecture de l'urbanisme». In *AJOA*, 1977
- BAUMGARTEN, Alexandre Gotlieb –*Aesthetica*. Frankfurt-Oder, 1750
- BEARDSLEY, M. C.; HOSPERS, J. –*Estética*. Madrid, 1986
- BREWER-CARIAS, R. –*La ciudad ordenada*. Madrid, 1997
- BÜRGER, Peter –*Zur Kritik der idealistischen Asthetik*. Frankfurt-main: Subrkamp, 1983
- BURKE, Edmund –*Recherche philosophique sur l'origine de nos idées du sublime et du beau*. Éd. Vrin, 1990
- CERVELLATI, P.L. –*La città bella*. Bolonia, 1991, p.33 e 99.
- CHARLES, Daniel «Esthétique». In *Encyclopedia Universalis*, tome 9
- CHATEAU, Dominique –«La Question de la question de l'art : Note sur l'esthétique analytique (Danto, Goodman et quelques autres)». *PUV*, 1994
- DECULTOT, Elisabeth –*Ästhetik/esthétique. Étapes d'une naturalisation (1750-1840)*. In *Revue de Métaphysique et de Morale*, 2002-2, nº 34 [www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=RMM_022_0007]
- DEVILLER, J.M. –«L'esthétique décrétée». In Duby, Rivero, Vedel e Lasscersin –*L'esthétique urbaine*. Paris, 1992
- DUHAMEL, O. –«L'esthéque demandée: les electeurs, l'opinion et l'exigence esthétique». In Duby, Rivero, Vedel e
- DUMONT, Marc - «Le Savant et l'artiste : Du statut scientifique des pratiques esthétiques». In *EspaceTemps.net*, Il parait, 06.04.2004, <http://espacetemps.net/document568.html>

- DUMOUCHEL, Daniel -*Kant et la genèse de la subjectivité esthétique*. Paris, Vrin, 1999
- GADAMER, H.G. -*L'actualité du beau*. Tübingen, 1992
- GENETTE, G. - *La relation esthétique*. Paris, 1997
- GENETTE, Gérard -«La relation esthétique». In *L'œuvre de l'Art*. T.2, Paris: Le Seuil, 1997
- HARQUEL, J. L. -*L'embellissement des villes: L'urbanisme française au XVIII siècle*. Paris, 1993
- HEGEL, George W. F. -*Estética*. Lisboa: Guimarães Ed., 1993; -*Curso de estética: o belo na arte*. São Paulo: Martins Fontes, 1996; -*Cursos de Estética*. 4 vol., São Paulo: Edusp, 2001-2006
- HELL, Victor -«Pensée politique et culture esthétique à l'âge classique: entia moralia (pufendorf)- corps politique (Rousseau) – Äestelischer Staat (Schiller)». In *Classical Models in Literature: proceedings of the IX Congress of the International Comparative Literature Association*. Innsbrucker beiträge zur Kulturwissenschaft, n.º30, 1981
- HUME, David -«Of the standard of Taste». In *Four Dissertations*, 1757; -*Essais esthétiques*. Ed. GF-Flammarion, 2000
- JEUDY, Henri-Pierre -*Critique de l'esthétique urbaine*. Sens & Tonka, 2003
- JIMENEZ, Marc -«esthétique». In Barbara Cassin -*Vocabulaire européen des philosophies: dictionnaire des intraduisibles*. Seuil, Dictionnaires le Robert, 2004 ; - *Qu'est-ce que l'esthétique*. Gallimard, 1997
- KANT, Immanuel -*Critique de la raison pure*. Flammarion, 1 (Conférences et colloques du Louvre). Paris : Musée du Louvre, Klincksieck, 1995-1997 ; -*Crítica da faculdade do juízo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993
- LUSSAULT, Michel - «L'espace avec les images». In *Sylvie*. Londres : Bernard Debarbieux (dir.). Les Figues du Project Territorial. Paris : Éd. de L'Aube, 2003
- MARTÍNEZ CARO, C.; VERGARA GOMES, A. -«Paisaje natural y calidad de las implantaciones turísticas». In RDU, n.º92, 1985
- MEYER, Hans Heinrich -«Schiller Ästhetik und die Revolution (der Moralist und das Spiel)». In *Das unglückliche Bewusstsein: Zur deutschen Literaturgeschichte von Lessing bis Heine*. Frankfurt-Main: subrkamp, 1986
- MIKEL Dufresne -*Esthétique et philosophie*, 1961
- MORAND-DEVILLER -«L'esthétique et droit de l'urbanisme». In *Mélanges René Chapus*. Paris, 1992
- NEUMANN, M. -«La imagen y la ciudad». In *Ciudad y Territorio*, n.º104, 1995
- OLIVIER, Alain Patrick -*Hegel, la genèse de l'esthétique*. Presses universitaires de Rennes, 2008
- OSBORNE, Harold -*Estética e teoria da arte*. São Paulo: Cultrix, 1993
- PEQUIGNOT, Dominique Bruno -*Pour une sociologie esthétique*, 1993
- PIETRE, A. -«L'urbanisme, architecture et esthétique». In *Libro-Homenaje a J. Lajugie: Région et Aménagement du Territoire*. Bordéus, 1985
- PLANTEY, A. -«Droit de l'esthétique urbaine». In Parinaud, A. (Dir.) -*La Couleur et la nature dans la cille*. Paris, 1988
- RAGON, M. -*Histoire de l'architecture et de l'urbanisme moderne: de Brasilia au post-modernité (1940-1991)*, 1986

- ROCHLITZ, Rainer –*Subversion et subvention : Art contemporain et argumentation esthétique*. Paris: Gallimard, 1994
- RODRÍGUEZ, Y. -«La protection administrative de l'esthétique». In *Droit et Ville*, 1982
- SAYCE, Olive -«Das Problem der Vieldeutigkeit in Schillers ästhetischer Terminologie». In *Jahrbuch der deutschen Schillergesellschaft*, n.º6, 1962
- SCHAEFER, Jean-Marie – *Les célibataires de l'art : Pour une esthétique sans mythes*. Paris: Gallimard, 2001
- SCHILER, Friederich –*Sämtliche Werke: Herausgegeben von Gerhard Fricke und Herbert G. Göpfert*. Munique, 1984
- SCHOPENHAUER, A. - «Zur Aesthetil der Architektur». In *Ergänzungen zum Dritten Buch: Die Welt als Wille und Voestellung*. II, Haffmans TascenBuc Zürich, 1988
- RASMUSSEN, S.E. – *Villes et Architectes: un essai d'architecture urbaine par le texte et l'image*. L'Equerre, 1984
- STEFFENS, L. –*La vergüenza de las ciudades*. Leão, 1992
- STRÖM, M. U. –*L'art Publique*. Paris, 1980
- SUASSUNA, Ariano -*Iniciação á Estética*. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 2004
- SZAMBIEN, W. –*Symétrie, Goût, Caractère*. Paris, 1986
- VEDEL, G. –«L'esthétique, élément de l'éthique démocratique». In Duby, Rivero, Vedel e Lasscersin –*L' esthétique urbaine*. Paris, 1992
- WESSEL, Leonard P. –*The Philosophical Background to Friedrich Schiller's Aesthetics of Living Form*.Frankfurt-Main, Berna: Peter Lang, 1982
- WITTGENSTEIN, Ludwig -«Sur l'esthétique, la psychologie et la croyance religieuse».In *Leçons et conversations*. Paris : Gallimard, 1992

LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN AMÉRICA LATINA: LAS FUERZAS ARMADAS CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO

*ORGANIZED CRIME IN LATIN AMERICA: THE ARMED FORCES AGAINST ORGANIZED CRIME IN MEXICO*³⁹

Sagrario Morán Blanco⁴⁰

Palabras clave:

Crimen Organizado, Delincuencia, Seguridad, Latinoamérica, México, Cártel, Narcotráfico, Cooperación, Combate, Fuerzas Armadas.

Key Words:

Organized Crime, Delinquency, Security, Latin America, México, Cártel, Drug trafficking, Cooperation, Combating, Armed Forces.

Resumen:

La apertura de las fronteras nacionales, la disminución de las restricciones comerciales y financieras y la modernización de los sistemas de telecomunicaciones facilitan la expansión de la delincuencia organizada a nivel transnacional. Tanto es así que parece que todos estos cambios son mejor aprovechados para los fines por las organizaciones delictivas internacionales que por las instituciones encargadas de velar por la seguridad ciudadana. En el espacio latinoamericano la inseguridad pública es una de las principales amenazas para la estabilidad, el fortalecimiento democrático y el desarrollo. En este artículo se explica hasta que punto la inseguridad generada por los cárteles de la droga y el crimen organizado es uno de los grandes problemas de la población latinoamericana, -cuatro de cada 10 ciudadanos latinoamericanos reconocen que ellos o algún familiar han sido víctimas de asaltos, agredido o víctima de un delito en el último

³⁹ Artículo recibido el 22 de abril de 2010 y aceptado por el Comité Evaluador el 15 de junio de 2010.

⁴⁰ Profesora Contratada Doctora del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

año- así como los principales instrumentos jurídicos internacionales que se han creado para combatir la Delincuencia Organizada en el ámbito latinoamericano. Además en el artículo se hace especial mención al caso mejicano, un país en el que operan siete cárteles del narcotráfico. En los últimos años el Gobierno mejicano ha iniciado una ofensiva, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, para debilitar el fenómeno.

Abstract:

The opening of national borders, the decrease in trade and financial restrictions and the modernization of telecommunications systems facilitate the expansion of organized crime on a transnational level. It seems that all these changes are better utilized for the purposes for international criminal organizations by the institutions responsible for ensuring public safety. In the Latin American space public insecurity is a major threat to stability, strengthening democracy and development. This article explains how far the insecurity generated by the drug cartels and organized crime is one of the great problems of its population, -four out of 10 American citizens recognize that they or a family have been victims of assault, assaulted or the victim of a crime in the past year- and the main international legal instruments has been and the main international legal instruments have been created to combat organized crime in the Latin American context. Also in the article makes special mention of the Mexican case, a country where drug cartels operate seven. In recent years the Mexican government has launched an offensive with the support of the armed forces to weaken the phenomenon.

SUMARIO:

1. Introducción

2. La Inseguridad amenaza la estabilidad de Latinoamérica

3. La Delincuencia Organizada, una grave amenaza a la seguridad en Latinoamérica

3.1. El narcotráfico en Latinoamérica

3.2. Concepto de Delincuencia Organizada

3.3. Características de la Delincuencia Organizada ¿Por qué es tan difícil su combate?

3.4. Instrumentos para el combate de la Delincuencia Organizada

3.5. Instrumentos y documentos legales para la lucha contra la Delincuencia Organizada en el ámbito latinoamericano

3.6. La Delincuencia Organizada en México

3.7. Situación actual en México: La intervención del Ejército

3.8. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

La posguerra fría, la globalización, la transnacionalización del mundo actual han provocado una mayor permeabilidad de las fronteras y, como consecuencia, la aparición de “nuevas” amenazas a la seguridad internacional. Entre éstas la delincuencia o criminalidad organizada es hoy uno de los grandes desafíos para la seguridad en el espacio latinoamericano. En efecto, la apertura de las fronteras nacionales, la disminución de las restricciones comerciales y financieras y la modernización de los sistemas de telecomunicaciones facilitan la expansión de la delincuencia organizada a nivel transnacional. Tanto es así que parece que todos estos cambios son mejor

aprovechados para los fines por las organizaciones delictivas internacionales que por las instituciones encargadas de velar por la seguridad ciudadana⁴¹.

2. LA INSEGURIDAD AMENAZA LA ESTABILIDAD DE LATINOAMÉRICA

El Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, advertía en agosto de 2009 que la inseguridad pública es una amenaza para el desarrollo de la región. “La inseguridad pública⁴² es una de las principales amenazas para la estabilidad, el fortalecimiento democrático y el desarrollo”⁴³.

Este auge de la criminalidad denota, entre otras cosas, un fracaso gubernamental para garantizar la seguridad. Las últimas encuestas confirman que la inseguridad es uno de los grandes problemas de América Latina. Según los datos del Latinobarómetro (2008), la inseguridad es, junto a la pobreza, la falta de acceso a la salud y la educación, la corrupción y el desempleo, una de las grandes preocupaciones de la población latinoamericana. En la mayoría de los países ocupa el primer o segundo lugar del ranking de preocupaciones. Casi cuatro de cada 10 ciudadanos latinoamericanos

⁴¹Véase el Informe del Consejo Europeo sobre las medidas de lucha contra el crimen organizado. Doc. 9931/4/94 ENFOPOL 134 REV4+COR 1) y los artículos: BUENO ARÚS, Francisco: “Medidas jurídicas eficaces para reprimir la delincuencia organizada y las actividades terroristas”, en la Ley: Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía, 1, 1990; DÍAZ BARRADO, Cástor: “La cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea. Nuevas Perspectivas”, en Noticias de la Unión Europea, 218, marzo 2003.

⁴²La seguridad ciudadana se define, de una manera amplia, como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana (ILPES, 1997). Desde otra perspectiva, se plantea que la seguridad ciudadana tiene como principal significado el no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad sería una creación cultural que implica una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos (PNUD, 1998, P. 128) En ARRIAGADA, Irma: Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina. Presentado a LASA 2001 XXIII Internacional Congreso Session Law 12, Washington 6-8 de septiembre de 2001.

⁴³Declaraciones realizadas por José Miguel Insulza en la inauguración en Montevideo de la Conferencia Interamericana sobre Seguridad Pública. Información del Departamento de Seguridad Pública de la OEA, en http://www.oas.org/dsp/español/cpo_observatorio_noticias.asp (Consultado el 20 de octubre de 2009).

reconocen que ellos o algún familiar ha sido asaltado, agredido o víctima de un delito en el último año⁴⁴.

Si tomamos el homicidio como el indicador para estimar los niveles de violencia de un país (perpetrado por el crimen organizado, la violencia intrafamiliar y los delitos comunes), diferentes informes de violencia elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) concluyen que la región latinoamericana es la segunda más violenta del mundo, con tasas de homicidio de 22.9, situándose sólo después de África Subsahariana y duplicando el promedio mundial⁴⁵.

Así, desde 1980 el índice de homicidios se ha duplicado hasta alcanzar niveles que pueden calificarse de epidémicos en algunos países, como en Brasil y México. En Brasil si el índice de homicidios en 1980 era de 11.5 por cada cien mil habitantes, en 2006 subió a 31. Las tasas más altas registradas son las del área andina⁴⁶, y los mayores aumentos se verifican especialmente en Colombia, donde la violencia es la principal causa de muerte. Las tasas más bajas se encuentran en el Cono sur y en el Caribe inglés. Durante el período 1980 a 1990 de un total de 12 países, la tasa de homicidios aumento en nueve, y en tres de ellos lo hizo entre cuatro a seis veces (Panamá, Perú y Colombia). Comparativamente, la tasa de homicidios en América Latina es 17 veces la de Canadá (1.5) y 20 veces la de los países nórdicos (1.1 o 1.2)

Por lo tanto, los homicidios en América Latina duplican el promedio mundial, llegando en algunas zonas a quintuplicarlo. Algunos de los países de América Latina y el Caribe ostentan las más altas tasas de homicidio del mundo De hecho en dicha región, donde

⁴⁴Estas conclusiones fueron expuestas en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, celebrado del 11 a 14 de junio de 2009, en Río de Janeiro. En KLIKSBURG, Bernardo: “¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina? La falacia de la mano dura. *Revista Nueva Sociedad*, Nº 215, mayo-junio de 2008. Noticia El Universal.com.mx, “Inseguridad, una pandemia”, (18 de junio de 2009). (Consultado el 10 de octubre de 2009).

⁴⁵Informe: La Seguridad Pública en las Américas. Retos y Oportunidades”, Director Christopher Hernández-Roy. Secretaría General Organización de los Estados Americanos.

⁴⁶En concreto en los países andinos la tasa de criminalidad (homicidios al año por cada 100.000 habitantes) era en 1980 de 12.1, en 1991 se situó en 39.5 y en 2006 en 45.4.

habita el 8% de la población mundial, tienen lugar el 42% de todos los homicidios por arma de fuego y el 66% de todos los secuestros del planeta⁴⁷.

Este aumento de la inseguridad en América Latina se ha producido en un momento de crecimiento económico. En los últimos cinco años el crecimiento económico de América Latina ha sido de 4.7%, cifra récord en las últimas tres décadas. Sin embargo las buenas noticias macroeconómicas no se trasladan a la microeconomía. El crecimiento ha sido importante pero la reducción de la pobreza no siempre lo ha acompañado. En la región más desigual del planeta, la posibilidad de que el crecimiento se transforme en una mejora de la vida diaria requiere de políticas públicas. La tasa de pobreza latinoamericana, que era de 40.5% en 1980, fue de 35.1% en 2007. En 1980 había 136 millones de pobres; actualmente son 190 millones. Unas desigualdades que se aprecian en los ingresos sino también en el acceso a la salud, la educación y el agua⁴⁸.

La teoría de Maltón sostiene que la conducta delictiva depende de la capacidad de los individuos para alcanzar las metas-éxitos de acuerdo a su entorno social y a la importancia asignada al éxito económico. Por tanto, desde esta perspectiva, existiría una correlación importante entre pobreza y delincuencia. “La delincuencia aparece como un camino de autodefensa de los desplazados sin fortuna (delincuencia tradicional: robos, hurtos, asaltos) o como la nueva forma de hacer dinero fácil por la vía de la corrupción (delincuencia económica) o por medio de nuevas modalidades emergentes (lavado de dinero, fraude electrónico y otros)”⁴⁹.

⁴⁷Un número importante de ciudades de la región tiene tasas de homicidios que oscilan entre 40 y 120 por cada 100.000 habitantes, mientras que diversas fuentes ubican el promedio latinoamericano entre 20 y 30, el más alto del mundo. La región, además, no sólo sufre la extrema violencia debida a los homicidios, provocados en su gran mayoría por otras actividades criminales y principalmente por el tráfico de drogas, sino también muchos otros hechos delictivos cotidianos y comunes, tales como los robos con violencia, los secuestros, los abusos sexuales, el pandillaje juvenil criminal o la violencia en el hogar.

⁴⁸ KLIKSBURG, Bernardo: Op. cit., pp. 4-16.

⁴⁹Véase MOULIAN, 1997ARRIAGADA, Irma: Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina. Presentado a LASA 2001 XXIII Internacional Congreso Session Law 12, Washington 6-8 de septiembre de 2001.

No obstante, es importante distinguir dentro del mundo de la delincuencia entre: 1) el crimen organizado (bandas de narcotraficantes, mafias, grupos de secuestros, organizaciones de tráfico de personas, de robo de automóviles, entre otras), que debe combatirse aplicando todo el peso de la ley para desarticularlo e impedir su desarrollo. Y 2) La delincuencia protagonizada por jóvenes que se inician en actos delictivos menores. Las dos tienen una gran presencia en América Latina y las dos hay que combatirlas.

Es importante hacer esta distinción porque no se debe aplicar el mismo enfoque a las dos formas de delincuencia a la hora de combatirlas. De hecho, la homogeneización de la respuesta a los diversos tipos de criminalidad resulta además de ser éticamente reprochable es ineficaz. Como señala Bernardo Kliksberg: “En América Latina existe un 25% de jóvenes que han quedado fuera del sistema educativo y del mercado de trabajo, y por lo tanto, se encuentran en una situación de altísima vulnerabilidad. Si en lugar de abrirles oportunidades se les aplica el mismo enfoque que al crimen organizado, solo se empeorarán las cosas⁵⁰.”

Para hacer frente a la delincuencia protagonizada por jóvenes en América Latina hay que abordar las causas estructurales que la motivan. Kliksberg destaca tres principales causas estructurales de la criminalidad: **1) la exclusión laboral de los jóvenes**. Los datos confirman que uno de cada cuatro jóvenes se encuentra fuera del sistema educativo o del mercado de trabajo. En una encuesta realizada a integrantes de *maras* (pandillas juveniles) en Centroamérica, se les preguntaba: “Por qué está usted en una *mara*? La contestación fue: ¿Y dónde quiere que esté? Es decir, el caso es hacer algo y pertenecer a algo. Parece evidente que contra este tipo de delincuencia no es tanto el modelo policial el que hay que modificar sino más bien dirigir a los jóvenes hacia el sistema educativo. Además se ha demostrado que la aplicación de la conocida como “mano dura” no reduce la delincuencia⁵¹.”

⁵⁰ KLIKSBURG, Bernardo: Op. cit., p. 11.

⁵¹ Como señala Kliksberg: “Más bien parece que la consecuencia es el aumento de la población carcelaria. Sin embargo, no hay ninguna correlación establecida entre el aumento del número de personas tras las

Siguiendo con esta causa de la exclusión social, también hay que mencionar que en algunos países centroamericanos, los desmovilizados que formaron parte del ejército y la guerrilla se han convertido en una población con conocimientos relativos al uso de armas y la estrategia militar, y con una alta disponibilidad de armas. En muchos casos, estas personas han formado bandas armadas, las que a juicio de algunos especialistas son una de las principales fuentes de la delincuencia armada de la región. Según Alfonso Zárate Flores los miembros de algunas instituciones policiales “se han convertido, desde México hasta Argentina, en los principales responsables de asaltos, secuestros, torturas y asesinatos. En Guatemala se estima que existen unas 600 bandas de crimen organizado” con un total de 20.000 integrantes, la mayoría encabezadas por ex oficiales del ejército. La reforma de los cuerpos policiales en otros países ha provocado situaciones similares. En Argentina, Perú y Brasil, estas reformas han dejado sin empleo a un número importante de sus miembros, contribuyendo de este modo al desarrollo de una delincuencia más sofisticada de bandas *cuasi* militarizadas, responsables de algunos de los secuestros ocurridos en la región⁵².

Una de las claves de la reforma policial está en el reclutamiento: buscar en los nuevos integrantes vocación de servicio y compromiso con sus tareas. La otra clave supone atender la formación inicial y la educación continua: actualización y perfeccionamiento de la práctica policial. En México está en curso un programa de fortalecimiento institucional que incluye la Ley de la Policía Federal. En muchas ocasiones los efectivos policiales se caracterizan por estar mal preparados, mal pagados y más expuestos al poder corruptor del crimen organizado⁵³.

2) La exclusión educativa es el segundo factor explicativo. Los niños de familias pobres se ven obligados a trabajar a edades muy tempranas con el consiguiente abandono de los estudios. De hecho, sólo el 50% de los jóvenes latinoamericanos termina la

rejas y la disminución del delito a mediano y largo plazo. Es más, en ocasiones las cárceles han sido el origen de bandas criminales de extensión nacional”. Ibidem.

⁵²ARRIAGADA, Irma: Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina. Presentado a LASA 2001 XXIII Internacional Congreso Session Law 12, Washington 6-8 de septiembre de 2001.

⁵³Noticia El Universal.com.mx, “Inseguridad, una pandemia”, (18 de junio de 2009). (Consultado el 10 de octubre de 2009).

secundaria, frente al 85% en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

3) La tercera explicación es la desarticulación de las familias. “Si la familia está articulada, y opera como tal, genera una educación antidelito continua. Es un instrumento fundamental de socialización positiva”. En definitiva, que las causas de la epidemia de criminalidad no son un misterio sin resolver. Es un hecho objetivo que la combinación de jóvenes excluidos, baja educación y familias desarticuladas crea un caldo de cultivo propicio para las bandas criminales. Para poner en contexto el tema es útil analizar las estrategias de los países más exitosos. Finlandia tiene solo dos homicidios por cada 100.000 habitantes, y al mismo tiempo tiene la menor proporción de policías por habitante del planeta y ha logrado reducir a un mínimo los presos en las cárceles⁵⁴.

La sensación de indefensión ha llevado a plantear soluciones, entre las que destacan: 1) el auge de las empresas privadas de seguridad y la contratación de ex miembros de organismos policiales o militares, 2) la proliferación de escoltas, carros blindados y otras formas de protección para ricos y ejecutivos de las grandes corporaciones, y 3) el cierre de barrios o colonias con policías privados a cargo de los accesos de esas zonas reservadas...⁵⁵. Por ejemplo en Argentina, la seguridad privada se ha convertido en una formidable actividad económica que alcanza un monto de 2 mil millones de dólares anuales y ocupa, a nivel formal, a más de 100.000 policías —la “cifra negra” es del doble—, un verdadero ejército. Incluso los mismos gobiernos, conscientes de la incapacidad de sus propios Ejércitos, contratan servicios de empresas privadas para controlar distintos puntos estratégicos, como aeropuertos y espacios gubernamentales.

3. LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, UNA GRAVE AMENAZA A LA SEGURIDAD EN LATINOAMÉRICA

⁵⁴ KLIKSBURG, Bernardo: Op. cit., pp. 13-14.

⁵⁵ Noticia El Universal.com.mx, “Inseguridad, una pandemia”, (18 de junio de 2009). (Consultado el 10 de octubre de 2009).

Dicho esto, en este artículo nos vamos a centrar en la primera, la delincuencia organizada. La necesidad de combatirla es vital, por cuanto vemos que en algunos países como México llega a poner en jaque al propio sistema político⁵⁶.

En efecto, y como ya hemos dicho, además de la violencia interpersonal y los delitos comunes, la mayoría de los países latinoamericanos se enfrenta también al crimen organizado, vinculado con el tráfico de drogas, de armas y la trata de personas. Es más, la mayor parte de la violencia que se está ejerciendo contra las personas, y específicamente los homicidios que se cometen, están relacionados con este tráfico y consumo de drogas y, en general, con la acción del crimen organizado. Se trata de un problema que no sólo atenta contra la seguridad y la vida de los ciudadanos, sino que se extiende hasta afectar directamente a los fundamentos de desarrollo económico, y a la integridad misma del Estado y de las instituciones democráticas de la región⁵⁷.

En una resolución aprobada por la Asamblea General de la OEA, de 2004, se señala que “la seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por nuevas amenazas de naturaleza diversa, entre otros, la delincuencia organizada transnacional⁵⁸”.

Alfonso Zárate Flores, Profesor de Sociología Política (The London School of Economic and Political Science, afirma que: “A los latinoamericanos nos hermanan los defectos”. En toda América Latina el crimen organizado amenaza la gobernabilidad y los Estados no pueden garantizar la seguridad de sus sociedades. La región americana, que abarca 37 países, tiene como principales manifestaciones de la delincuencia organizada transnacional la producción y tráfico de drogas, lavado de activos, tráfico de

⁵⁶La criminalidad dentro del espacio iberoamericano sigue estando dominada por grupos delictivos nacionales, lo que no quiere decir que existan en los países operando grupos delictivos extranjeros. Cada vez y con mayor asiduidad, los miembros de los grupos criminales son de diferentes nacionalidades. Las redes criminales mixtas se han convertido en la regla y dejan de ser la excepción, reemplazando a grupos homogéneos dedicados a un área concreta de criminalidad. Cuando la delincuencia organizada construye conexiones con organizaciones similares formando redes en todo el mundo, la Organización de las Naciones Unidas la identifica como delincuencia organizada transnacional.

⁵⁷Informe: La Seguridad Pública en las Américas. Retos y Oportunidades”, Director Christopher Hernández-Roy. Secretaría General Organización de los Estados Americanos. INSULZA, José Miguel, Secretario General de la OEA.

⁵⁸AG/RES. 2026 (XXXIV-O/04). Lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el Hemisferio. Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2004.

armas, trata de seres humanos, pornografía infantil, y secuestros, entre otros delitos. Con lo cual, es evidente la complejidad y diversificación creciente de las actividades de los grupos delictivos organizados⁵⁹.

Su importancia y gravedad es tal que, en algunos países de la región, se han desarrollado zonas consideradas “reductos de impunidad”, en los que la presencia del Estado está siendo reemplazada por el poder y la influencia de estos grupos criminales. Este grave problema no es nuevo, ya en la década de 1990 se vivió en Colombia un enfrentamiento directo entre el Estado y los carteles de la droga. En la actualidad, el fenómeno se presenta con dimensiones similares en Guatemala y México.

La continua expansión de la delincuencia organizada transnacional incide también en otras formas de violencia, en la calidad de vida de los ciudadanos, en los procesos de privatización de la seguridad, en la militarización de la policía y en la corrupción que ella genera. También tiene un impacto en los diferentes sectores de las economías de los países afectados, como por ejemplo en el turismo, que es la principal fuente de ingreso para muchos países, especialmente en el Caribe⁶⁰.

3.1. EL NARCOTRÁFICO EN AMÉRICA LATINA

Entre todas las manifestaciones de la delincuencia organizada destaca en Latinoamérica, por su extensión y complejidad, el narcotráfico, convertido en el principal motor de la violencia y la criminalidad. Según la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delicto (ONUDD), el “mercado de cocaína está concentrado en las Américas, pero se está incrementando su distribución y consumo en Europa Occidental y en África Occidental”. El monto de las ganancias que la delincuencia organizada ha obtenido explica la amenaza que, para los gobiernos, representa esta forma delictiva. Una gran parte del cultivo, procesamiento y tráfico de drogas ilícitas que se practica en el mundo se concentra en la subregión andina. En esta región

⁵⁹ Proyecto de Resolución. Ejecución del Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Presentado por la Delegación de México y copatrocinado por Ecuador, Canadá y El Salvador y aprobado en la sesión del 22 de mayo de 2007.

⁶⁰ MANRIQUE, L: Un poder paralelo: el crimen organizado en América Latina. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos www.realinstitutoelcano.org/analisis/1017.asp

geográfica –en particular en Bolivia, Colombia y Perú- se concentra aproximadamente el 90% de la producción mundial total de hoja de coca y cocaína; en Colombia y México, además, se producen volúmenes importantes de heroína. Cada año se producen cerca de 900 toneladas de cocaína que genera unos ingresos por aproximadamente 320 mil millones de dólares norteamericanos al año, una cifra superior al PIB de la mayoría de los países de esta región⁶¹. En virtud de los grandes ingresos que genera, la delincuencia organizada desempeña un papel importante en la corrupción de personas e instituciones⁶².

Otras formas de criminalidad como el secuestro también han aumentado desde principios de la década de 1990 en más de 1 por cien mil habitantes en tres países: Colombia, México y Guatemala.⁶³. Por ejemplo en Colombia el secuestro ha adquirido connotaciones de industria bien organizada, en Brasil, relacionado con organizaciones criminales y dificultades para aplicar la ley, o Guatemala.

3.2. CONCEPTO DE DELINCUENCIA ORGANIZADA

Definir el término de Delincuencia Organizada resulta muy complejo, sobre todo por la estructura con la que cuentan estas organizaciones criminales capaces de realizar actividades ilícitas a gran escala. Cuando hablamos de crimen organizado nos referimos a colectividades socialmente organizadas que desarrollan actividades delictivas con fines de lucro. Entre los delitos que corresponden a acciones de la delincuencia organizada transnacional figuran: el tráfico de drogas, armas y explosivos, el lavado de dinero, el tráfico de precursores y sustancias químicas controladas.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Convención de Palermo (2000) contiene una definición pragmática en su artículo 2, que dice: “Por grupo delictivo organizado se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas, que exista durante cierto tiempo y actúe

⁶¹ World Drug Report, 2005, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

⁶²Informe: La Seguridad Pública en las Américas. Retos y Oportunidades”, Director Christopher Hernández-Roy. Secretaría General Organización de los Estados Americanos. INSULZA, José Miguel, Secretario General de la OEA.

⁶³ARRIAGADA, Irma: Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina. Presentado a LASA 2001 XXIII Internacional Congreso Session Law 12, Washington 6-8 de septiembre de 2001.

concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”. Por delito grave se entiende aquellos delitos que tienen una penalidad de cuatro años o más de prisión⁶⁴.

El Código Penal Federal de México coincide con esta definición cuando destaca que la delincuencia organizada es el conjunto de personas organizadas bajo normas y jerarquías, con la finalidad de cometer o llevar a cabo actos ilícitos o ilegales con el fin de obtener ganancias lucrativas⁶⁵.

A diferencia del terrorismo, en el cual la comunidad internacional no se pone de acuerdo a la hora de consensuar una definición, en lo que tiene que ver con delincuencia organizada, la comunidad internacional sí ha comprendido la necesidad de colaborar más ampliamente en su lucha. En la Conferencia Mundial de Nápoles de 1994, se estableció la necesidad de elaborar una Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Por otra parte, los vínculos entre delincuencia organizada y terrorismo no son nuevos, existen grupos de delincuencia organizada que han utilizado el terrorismo como medio para imponer sus fines de impunidad contra el Estado. Terrorismo y delincuencia organizada no son conceptos sinónimos, pues no todos los grupos de delincuencia

⁶⁴La definición continúa: “en particular por medio de: a) tráfico ilícito de estupefacientes o sustancias psicotrópicas y el blanqueo de dinero, b) la trata de personas, c) la falsificación de dinero; d) el tráfico ilícito o el robo de objetos culturales; e) el robo del material nuclear, su uso indebido o la amenaza de uso indebido, en perjuicio de una población; f) los actos terroristas; g) el tráfico ilícito o el robo de armas y materiales o dispositivos explosivos; h) el robo y tráfico ilícito de vehículos automotores; i) la corrupción de funcionarios públicos”. Dicha Convención fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución A/RES/55/25. RESA NESTARES; C.: Crimen organizado transnacional: Definición, causas y consecuencias, en [file:///c:/qualcom/attach/Crimen%20organizado%20transnacional%](file:///c:/qualcom/attach/Crimen%20organizado%20transnacional%20), consultado el 14 de septiembre de 2006.

⁶⁵RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, Marco A.: La Delincuencia Organizada. Universidad de Zamora, Michoacán, México.

organizada son terroristas ni todos los terroristas son grupos de delincuencia organizada. La Convención de Palermo no distingue la motivación política de los actos cometidos por organizaciones delictivas. Todo grupo terrorista que financie sus actividades terroristas a través de vínculos con delincuencia organizada como la venta de drogas, el fraude bancario o el lavado de dinero, está regulado por la Convención, independientemente del fin de lucro que pudiera tener⁶⁶.

3.3. CARACTERÍSTICAS DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA ¿POR QUÉ ES TAN DIFÍCIL SU COMBATE?

La fuerza de la delincuencia organizada radica en el establecimiento de “alianzas y vínculos” que logra en todos los niveles, incluyendo el político y el militar. La mayoría de las colectividades dedicadas a la delincuencia organizada tienen un orden jerárquico y entre las estrategias delictivas más empleadas están las operaciones ilegales de tipo financiero, mercantil, bancario, bursátil o comercial, como el lavado de dinero y el tráfico de personas, a través del chantaje, amenaza, asesinato, etc⁶⁷.

Frente a la delincuencia organizada, los delincuentes comunes pueden actuar solos o en pandilla, y su fin es delinquir (delitos “simples”) con el objetivo de obtener dinero. Además a diferencia de la delincuencia organizada no cuenta con códigos, estructura y disciplinas rígidas o capital financiero.

Es común referirse a la delincuencia organizada bajo el sinónimo de mafia, y a los delincuentes a gran escala se les llama mafiosos o gánsters⁶⁸. Estas sociedades del crimen han logrado en ocasiones infiltrarse en los sistemas legales de gobierno y ser más poderosas que el mismo gobierno con su infraestructura legal.

⁶⁶BUSCAGLIA, Edgardo y GONZÁLEZ RUIZ, Samuel y otros autores: “Delincuencia organizada y terrorismo. Su combate a través de la Convención de Palermo”. Revista Universitaria de la Universidad Católica de Chile. Delincuencia Organizada y corrupción.

⁶⁷MONOGRAFÍAS. COM. En <http://www.monografias.com/trabajos22/delincuencia-organizada/> (Consultado 14 de octubre de 2009).

⁶⁸La palabra gánster viene de la voz inglesa *gang*, que significa banda. En RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, Marco A.: La Delincuencia Organizada. Universidad UNIVER de Zamora, Michoacán, México.

En este contexto, la cooperación internacional contra la financiación del terrorismo, asociado al blanqueo de dinero de organizaciones criminales, representa uno de los desafíos más significativos que enfrenta la comunidad internacional en esta década. Por ejemplo, la lucha armada del Gobierno de Colombia en contra de la guerrilla, narcotráfico, terrorismo y delincuencia organizada, es un asunto que trasciende las fronteras del país sudamericano y repercute mundialmente a través del consumo de drogas y del lavado de cuantiosas sumas de dinero provenientes del tráfico de estas drogas.

En las legislaciones internas destacan tres modelos de criminalización contra la delincuencia organizada⁶⁹, a) la Conspiracy Law del Common Law, b) la ley R.I.C.O – Racketeer Influenced and Corrupted Organization de 1970 de los Estados Unidos de América, y c) el modelo de la Ley Rognoni-La Torre de 1982 en Italia. Otros modelos importantes de legislaciones contra la delincuencia organizada lo representan la legislación francesa, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de México de 1996⁷⁰, y la legislación colombiana en su artículo 186 de su Código Penal. Todas estas leyes contra la delincuencia organizada tienen por objeto sancionar a la delincuencia organizada y para ello construyen tipos penales especiales y nuevos medios de prueba, así como nuevas formas de admisibilidad y de evaluación de la prueba. En este sentido, las leyes contra la delincuencia organizada representan un nuevo paradigma jurídico-dogmático en la conceptualización de delincuencia organizada y en las construcciones jurídicas de los tipos penales, de los instrumentos y de las reglas de interpretación de las pruebas⁷¹.

3.4. INSTRUMENTOS PARA EL COMBATE DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

⁶⁹ La tipificación del crimen organizado depende de cada legislación penal nacional.

⁷⁰El artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada manifiesta: “Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otros, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos..., serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada”. Algunos de estos delitos son el secuestro, la corrupción, el narcotráfico, lavado de dinero y el terrorismo.

⁷¹BUSCAGLIA, Edgardo y GONZÁLEZ RUIZ, Samuel y otros autores: Op. cit.

Es evidente, según lo expuesto, que la delincuencia y el crimen organizado son fenómenos internacionales que afectan a todos los países con lo cual el combate debe hacerse a través de la cooperación entre naciones. Desde principios del siglo XXI se están adoptando medidas de carácter regional e incluso más global.

De carácter global están las herramientas creadas por Naciones Unidas para la lucha contra la delincuencia organizada. En diciembre de 2000, 124 países suscribían en Palermo la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, (Convención de Palermo). Con la suscripción de dicha convención “la comunidad internacional demostraba la voluntad política de abordar un problema mundial con una reacción mundial”⁷². Es necesario subrayar que esto fue posible como parte de un proceso de evolución de las legislaciones nacional e internacional en la lucha contra la delincuencia organizada⁷³.

Dicha Convención entró en vigor el 29 de septiembre de 2003, de acuerdo al artículo 38 de la propia convención. En la actualidad cuenta con 147 signatarios y 48 Estados Partes, entre ellos México. Dicho instrumento internacional, cuyo objetivo es combatir la delincuencia a nivel mundial, consta de 41 artículos y entre sus novedades se incluyen normas de extradición y de asistencia judicial mutua, cooperación a escala mundial, regional, subregional y bilateral, además de mencionar que ya no se podrá utilizar el secreto bancario para encubrir actividades criminales, tal y como las define el artículo 7 y 18 apartado 8 de la Convención.

Junto a la Convención se suman tres protocolos. 1. El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños. 2. El Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire con el objetivo de promocionar la cooperación entre los Estados Parte y proteger los derechos de los migrantes traficados. Y 3. El Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones. Dicha convención y los tres

⁷²Prefacio de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución A/RES/55/25. Véase en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1292.pdf>

⁷³Dicha convención se suma a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de Viena de 1988.

protocolos constituyen el marco jurídico internacional para la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Sin embargo, los tres Protocolos Adicionales a la Convención aún no han entrado en vigor.

Es evidente que este problema de carácter transnacional requiere de la colaboración internacional para su combate efectivo. La Asamblea General de las Naciones Unidas ya se manifestó sobre ello en la Resolución 57/168, “Cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional: asistencia a los Estados en materia de capacidad con miras a facilitar la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos”.

Junto a ello, Naciones Unidas también ha creado estructuras para coordinar y liderar con eficacia las actividades de lucha contra las drogas de las Naciones Unidas. Entre ellas está la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), con sede en Viena⁷⁴, que se ocupa de todos los aspectos del problema de las drogas: la reducción de la demanda, que incluye la prevención, el tratamiento, la rehabilitación y la mitigación de las consecuencias sociales y sanitarias negativas que se derivan del consumo abusivo de las drogas. Y la reducción de la oferta, que incluye desde el fomento de prácticas alternativas y el cumplimiento de la ley, hasta el respaldo a los servicios de asesoramiento legislativos e institucionales que mejoran la capacidad de los gobiernos de aplicar los convenios internacionales de lucha contra las drogas.

Además la ONUDD respalda a los gobiernos fomentando el desarrollo de sistemas de información de alta calidad a nivel nacional, regional y mundial⁷⁵.

A nivel europeo, también hay legislación contra drogas y delincuencia organizada. El Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor en 1999, fue por entonces el principal

⁷⁴Además ONUDD opera también a través de una red que actualmente consta de 12 delegaciones regionales, 9 nacionales y una delegación de enlace en Nueva York.

⁷⁵“Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito”. <http://www.unaids.org/es/Cosponsors/UNODC/default.asp> (Consultado el 15 de octubre de 2009).

instrumento jurídico de la Unión Europea en la lucha contra la criminalidad organizada⁷⁶.

3.5. INSTRUMENTOS Y DOCUMENTOS LEGALES PARA LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN EL ÁMBITO LATINOAMERICANO

La voluntad decidida de los Estados latinoamericanos de crear un espacio de seguridad y estabilidad fundamenta la creación y desarrollo de los procesos de integración. Así en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se han suscrito documentos de relevancia capital en materia de crimen organizado y trata de personas tales como: *La Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, suscrita por el Consejo Presidencial Andino, en Guayaquil, en julio de 2002. Anterior es la *Decisión 458*, suscrita por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en Cartagena de Indias, Colombia, en mayo de 1999, la cual establece como uno de los objetivos de la Política Exterior de la Comunidad Andina “la unificación de esfuerzos en un decisivo combate de la corrupción, y la colaboración en la lucha contra el terrorismo y otras formas de crimen organizado”, de conformidad con el artículo 16 del Acuerdo de Cartagena.

Por su parte, la Decisión 587, suscrita por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en la ciudad de Quito, Ecuador, el 10 de julio de 2004, prevé dentro de la Agenda Política de Seguridad Exterior Común Andina la cooperación en la lucha contra el crimen organizado, contribuyendo a combatir su actividad y manifestaciones, así como la prevención y combate del tráfico de personas.

A nivel regional, hay que destacar *La Declaración sobre Seguridad en las Américas*, aprobada el 28 de octubre de 2003 en la Ciudad de México. En dicha Declaración los Estados miembros no solamente condenaron la delincuencia organizada transnacional, sino que también renovaron el compromiso de combatirla fortaleciendo el marco jurídico interno, el estado de derecho y la cooperación multilateral. Además se insistía

⁷⁶ En http://europa.eu.int/eurolex/es/search/search_treaties.html.

que las amenazas tradicionales a la seguridad, pero también las nuevas amenazas, determinaban que la seguridad tenga un “carácter multidimensional”. El elemento central fue que tras la Declaración el tema de la delincuencia organizada ingresaba en la agenda hemisférica a iniciativa de México.

En 2005 se creó la Secretaría de Seguridad Multidimensional para abordar los asuntos relacionados con la seguridad pública, y para asistir a los Estados miembros en sus esfuerzos colectivos para reducir la producción, tráfico y el uso y abuso de drogas, así como prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, temas que ya se posicionaban como prioridades para la OEA, pero se abordaban de modo aislado e individual⁷⁷.

3.5.1. LA OEA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

La Organización de Estados Americanos (OEA) también ha llevado a cabo distintas iniciativas en la lucha contra la delincuencia organizada. De hecho considera clave consolidar una coalición formada por fuerzas gubernamentales, instituciones multilaterales y la sociedad civil para combatir dicho flagelo.

En junio de 2004, como respuesta a una solicitud de la V Reunión de Ministros de Justicia o Procuradores Generales de las Américas (REMJA V), la Asamblea General de la OEA aprobó la Resolución AG/RES 2026 (XXXIV-O/04) “Lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el Hemisferio”, que encomendó al Consejo Permanente convocar a un grupo de expertos gubernamentales, por la vía de la Comisión de Seguridad Hemisférica, con el objetivo de elaborar un plan de acción hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional. El interés de dicha resolución es que logró sentar las bases para tratar el tema dentro de la OEA.

El grupo de expertos gubernamentales se reunió el 18 y 19 de abril de 2005 y aprobó una serie de conclusiones y recomendaciones que incluyeron la elaboración de un plan de acción hemisférico para combatir la delincuencia organizada transnacional. Las recomendaciones fueron aprobadas por la Asamblea General en resolución AG/RES 2116 (XXXV-O/05) “Lucha contra la delincuencia Organizada Transnacional en el

⁷⁷Informe: La Seguridad Pública en las Américas. Retos y Oportunidades”, Op. cit.

Hemisferio”, por la que también se creaba una **Comisión Especial sobre Delincuencia Organizada Transnacional (CEDOT)**⁷⁸, bajo el control del Consejo Permanente, como mecanismo para elaborar el plan de acción contra la delincuencia organizada, utilizando la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNCTOC) (Convención de Palermo), y sus Protocolos como punto de referencia⁷⁹. En el mismo acto, el Consejo Permanente eligió al entonces Representante Permanente de México ante la OEA, Jorge Chen, como su primer presidente.

Esta entidad (CEDOT) tiene la finalidad de construir un frente común contra la delincuencia organizada transnacional en la región a través de un Plan de Acción Hemisférico, hacer recomendaciones para fortalecer la legislación de los Estados miembros e incrementar la cooperación y el intercambio de información⁸⁰.

Finalmente, en la sesión celebrada el 25 de octubre de 2006, el Consejo Permanente de la OEA aprobaba el Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional⁸¹. Dicho Plan tiene como propósito principal “promover la aplicación por parte de los Estados miembros de la OEA de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y sus protocolos. Entre los objetivos generales estaba profundizar la cooperación en materia de prevención, investigación, procesamiento y actuaciones judiciales relacionadas con

⁷⁸El 25 de octubre de 2005 el Consejo Permanente de la OEA creó el CEDOT.

⁷⁹ Resolución AG/RES 2116 (XXXV-O/05), “Lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el Hemisferio”. Op. cit.

⁸⁰Informe del Presidente de la Comisión Especial sobre Delincuencia Organizada Transnacional. Consejo Permanente de la OEA, Comisión Especial sobre la Delincuencia Organizada Transnacional. 20 de octubre de 2006.

⁸¹CP/RES.908 (1567/06). Puede verse en <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res908.asp> (Consultado el 8 de octubre de 2009). Orígenes del Plan: La iniciativa del Plan de Acción surgió en 2003, cuando en una reunión celebrada en México se aceptó que la delincuencia organizada transnacional planteaba nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos de diversa naturaleza que afectaban la seguridad del Hemisferio. Según INTERPOL, los objetivos del Plan de Acción Hemisférico coinciden con los objetivos de INTERPOL, definidos en el Plan de Trabajo Americano.

actos de delincuencia organizada transnacional⁸². Es decir, la Convención de Palermo y los tres Protocolos constituyen el marco jurídico del Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Además:

1) El tema de la delincuencia organizada transnacional ha sido tratado en sus diversas manifestaciones por las diferentes entidades de la OEA, tales como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)⁸³, el Comité Consultivo de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego; Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA), la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), el Instituto Interamericano del Niño (IIN), la Red Hemisférica de intercambio de información para la asistencia jurídica mutua en materia penal, la Reunión de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA), el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Todas estas agencias y órganos de la OEA abordan distintos aspectos de la delincuencia organizada transnacional. El objetivo era introducir la “lucha contra la delincuencia organizada transnacional” en la agenda hemisférica a través de una resolución de la Asamblea General de la OEA, de modo que en ella se refleje el esfuerzo que cada área de la OEA viene desarrollando en los diferentes aspectos del fenómeno y en el marco de sus competencias. Además se

⁸²La Resolución CP/RES.908 (1567/06), “Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, con la que el Consejo Permanente aprobó el citado documento el 25 de octubre de 2006. Puede verse en <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res908.asp> (Consultado el 8 de octubre de 2009). La XXXVI Asamblea General de la OEA (junio de 2006) adoptó la Resolución AG/RES 2189 (XXXVI-O/06) Lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el Hemisferio, en la que se estipula que el Plan de Acción Hemisférico se concluya antes del 31 de octubre de 2006 y lo apruebe el Consejo Permanente.

⁸³Dentro de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA se celebraban reuniones para la elaboración de un Plan de Acción para el Desarrollo de la cooperación hemisférica contra el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos conexos, vinculados a la Delincuencia Organizada Transnacional. En <http://www.oas.org>, Convenio constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas 1993, Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (Aprobada en la primera sesión plenaria celebrada el 13 de noviembre de 1997).

persigue que la CICAD contribuya a la cooperación internacional contra el tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos vinculados a la delincuencia organizada transnacional⁸⁴.

2) Hay que destacar también la creación, mediante la Orden Ejecutiva 05-13 rev.1, del Departamento de Prevención de Amenazas contra la Seguridad Pública, el cual es responsable de coordinar, entre otros asuntos, los esfuerzos de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos en temas relacionados con la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Por su parte, dentro de la Secretaría General de la OEA se creaban la Secretaría de Seguridad Multidimensional y su Departamento de Seguridad Pública.

En julio de 2007 se celebró la primera reunión del Grupo Técnico sobre Delincuencia Organizada Transnacional de la OEA, en México. El Grupo Técnico se estableció de conformidad con la Resolución 908 (1567/06) del Consejo Permanente, bajo el cual se adoptó el Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Dicho Plan de Acción Hemisférico incorpora los principales mandatos emanados del proceso de las Cumbres de las Américas relacionados con el combate a la delincuencia organizada transnacional, especialmente los que derivan de la Segunda y Tercera Cumbres de las Américas, celebradas en Santiago de Chile en 1998 y en la Ciudad de Québec en 2001, respectivamente.

De acuerdo con las conclusiones y recomendaciones extraídas de la Primera Reunión del Grupo Técnico, los 34 Estados miembros de la OEA acordaron unificar acciones para el combate del crimen organizado, entre las que se encuentra el uso compartido de redes de información. También se comprometieron a crear confianza entre las autoridades de los diversos países, a fortalecer las capacidades institucionales y a adecuar la legislación de cada Estado para hacer frente de manera más rigurosa a las organizaciones criminales. En esta primera reunión también se acordó crear un Departamento para la Coordinación de la Seguridad y una unidad para la organización

⁸⁴«Propuestas para un Plan de Acción para el desarrollo de la cooperación hemisférica contra el Tráfico Ilícito de Drogas y delitos conexos, vinculados a la Delincuencia Organizada Transnacional». OEA/Ser.L/XOV..2.35 CICAD/doc1300/04, 20 de abril de 2004.

de datos y análisis sobre seguridad en América. También se prevé crear un Sistema de información e inteligencia que posibilite formar un frente continental contra las principales amenazas a la seguridad regional⁸⁵.

Y el 7 de octubre de 2009 se celebró la Segunda Reunión del Grupo Técnico sobre Delincuencia Organizada Transnacional de la OEA, donde se volvió a repetir que la cooperación internacional e intercambio de información es clave para combatir esta lacra. Por ello, es necesario la centralización y el tratamiento analítico de la información con el objeto de coordinar actuaciones y recursos contra el crimen organizado.

No obstante, a pesar de estos avances en la lucha contra la delincuencia organizada, el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) detectó en el 2008 que solamente 25 de los 34 Estados Miembros de la OEA disponen de observatorios u oficinas especializadas para recopilar y analizar información sobre el tema. En el marco del mencionado MEM se observa también que es bastante débil la capacidad de control que tienen los países con relación al tránsito de armas de fuego y municiones. De los 34 Estados miembros, sólo 25 cuentan con registro de importaciones de armas, 19 con registro de exportación de armas, y solamente 20 con registro de importaciones de armas de fuego. En el mencionado informe se establece que “el tráfico ilícito de armas de fuego es uno de los

⁸⁵Las conclusiones de dicha reunión dicen: “Considerando la importancia que le confieren los Estados miembros al combate a la delincuencia organizada transnacional, y ante la necesidad de fortalecer la cooperación internacional como herramienta para combatir la amenaza que representa este fenómeno, las Delegaciones identificaron algunos asuntos prioritarios para dicha cooperación, al igual que medidas iniciales que deben adoptarse en la materia, dentro del marco general delineado en el Plan de Acción. Estas áreas prioritarias incluyen el uso de redes de información, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, legislación y de la confianza entre las autoridades responsables en los países miembros. Se reconoció asimismo que la OEA debe seguir manteniendo y desarrollando relaciones con otros organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas, en sus esfuerzos de combate a la delincuencia organizada transnacional. Además, las acciones internas de la OEA deben complementar los mecanismos bilaterales y subregionales existentes de cooperación entre los Estados miembros”. Informe “Conclusiones y recomendaciones preliminares propuestas por el presidente de la primera reunión del Grupo Técnico sobre delincuencia organizada transnacional”. Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. OEA/Ser.K/XXXIVGT/DOT-I/doc.6/07 rev.1, 27 de julio de 2007.

problemas más severos a enfrentar en el marco de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio”⁸⁶.

Por otra parte, la falta de personal calificado para llevar a cabo investigaciones y acciones judiciales es otro desafío importante que enfrentan muchos gobiernos de la región al combatir la delincuencia organizada. Es difícil obtener las pruebas necesarias para corroborar una acusación y enjuiciar a las supuestas partes responsables⁸⁷.

3.6 LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO

México se ha convertido en el sexto país del mundo con mayor delincuencia organizada y niveles de errores judiciales en el impulso y procesamiento de causas penales, solamente superado por Iraq, Afganistán, Pakistán, Nigeria y Guinea Ecuatorial. Según Edgardo Buscaglia, experto en temas de Delincuencia Organizada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): “México está ubicado en un nivel de casi 87 por ciento de errores en los expedientes que ya son investigaciones, impulsos o procesamientos de causas penales”, apuntó tras considerar que una de las causas del incremento de la delincuencia organizada es que a nivel municipal, México sufre un proceso de “feudalización” mediante el cual llegan al poder los “actores criminales”. Hoy la delincuencia organizada se mantiene en México como una gran fuerza económica, con alta capacidad de fuego y una creciente base social.

Buscaglia identifica cuatro ejes en la lucha contra el crimen organizado: atacar a las cúpulas, combatir a los brazos armados, hacer frente a la corrupción política y atacar la estructura patrimonial internacional de los grupos criminales⁸⁸.

En algunas regiones del país, la delincuencia ha emprendido una ofensiva total contra la sociedad, rebasando en capacidad operativa y de armamento a autoridades civiles.

⁸⁶Informe: La Seguridad Pública en las Américas. Retos y Oportunidades”, Director Christopher Hernández-Roy. Secretaría General Organización de los Estados Americanos. INSULZA, José Miguel, Secretario General de la OEA, p. 16.

⁸⁷Ibidem, p. 17.

⁸⁸PAVÓN, Olivier A.: México, 6º país con mayor delincuencia organizada; hay fallas en 87% de expedientes: experto de la ONU. La Crónica de Hoy, 26 de junio de 2008. En http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=369343 (Consultado el 15 de octubre de 2009).

La violencia ligada al crimen organizado deja muertos prácticamente a diario en Chihuahua, o Ciudad Juárez, localidad fronteriza con El Paso, Texas, y considerada la más violenta de México. Ciudad Juárez es escenario de las disputas entre los cárteles de la droga de Sinaloa y Juárez por el mercado local y las rutas de trasiego hacia Estados Unidos, lo que ha dejado más de 1.800 muertos en 2009 pese a la presencia de 8.500 militares. Unas 14.000 personas han sido asesinadas en México desde diciembre de 2006, cuando el gobierno mandó a diferentes puntos del país a cerca de 50.000 militares para combatir a los cárteles.

El blanqueo de capitales es actualmente el medio más utilizado por la delincuencia organizada. En México esta práctica se denomina “lavado de dinero”. Este medio, considerado también un delito, tiene como principales delitos generadores: el narcotráfico, la corrupción y la evasión fiscal. Dichos delitos han encontrado desde hace varios años en México el sitio ideal para florecer, pues las condiciones económicas, políticas y sociales por las que este país ha atravesado durante los últimos 25 años favorecen su desarrollo.

3.6.1. Principales GRUPOS y CAPOS DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO

Las organizaciones criminales en México están dirigidas por los llamados “grandes capos de la mafia”. Los grandes capos de la mafia se caracterizan por el poder y las organizaciones que tienen a su cargo. En concreto en México existen varios cárteles u organizaciones criminales, que controlan en la actualidad el negocio del narcotráfico y lavado de dinero. Destacamos los siguientes:

A) El Cártel del Golfo. Su líder Osiel Cárdenas fue capturado por miembros del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFES) y de la Fuerza Aérea Mexicana (FAM). Es decir, por las Fuerzas Armadas Mexicanas.

B) El Cártel de Tijuana o Cártel de los Arellano Félix tiene como líderes a los Hermanos Arellano Félix, hoy buscados. Se considera que dicho Cártel tiene ramificaciones en Perú, Colombia y Ecuador, lo que le convierte en uno en el grupo mafioso más poderoso en la historia de América Latina.

C) El Cártel de Juárez, su líder Amado Carrillo Fuentes, alias “El Señor de los Cielos”, murió en confusas circunstancias, un día después de haber ingresado en un hospital para someterse a una cirugía plástica.

D) El Cártel de Sinaloa tiene como líderes a Joaquín Loera Guzmán, alias “El Chapo”, e Ismael Zambada García, “El Mayo”, entre otros⁸⁹. “El Chapo”, que significa chaparro, pequeño de estatura, ocupa el puesto nº 2 entre los más buscados por el FBI e INTERPOL. La revista financiera Forbes lo colocó en el 2009 en el lugar 41 entre las personas más poderosas del mundo.

1. La Legislación Mexicana

El combate a la Delincuencia o Crimen Organizado ha adquirido gran importancia en los últimos años, y de forma especial en México, a través del empleo de medios jurídicos, institucionales, policiales y hasta militares⁹⁰.

En el ámbito jurídico destaca la aprobación, durante el Gobierno de Ernesto Zedillo, de la Ley Contra la Delincuencia Organizada, del 7 de noviembre de 1996. Entre las disposiciones más elementales de esta ley sobresalen:

Artículo 1o.-La presente Ley tiene por objeto establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada. Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.

Artículo 2o.- Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras,

⁸⁹Véase ENRIQUE OSORNO, Diego: El Cartel de Sinaloa. Grijalbo Mondadori, S.A, México, 2009.

⁹⁰En decomisos récord de drogas, armas y dinero. Asimismo se han puesto a disposición de las autoridades a miles y miles de personas vinculadas al crimen, incluidos algunos de los líderes y lugartenientes más peligrosos de todos los cárteles del narcotráfico.

Esta lucha ha ido acompañada por reformas legislativas para dar mayor transparencia al sistema RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, Marco A.: La Delincuencia Organizada. Universidad UNIVER de Zamora, Michoacán, México.

tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: I. Terrorismo, previsto en el Artículo 139, párrafo primero; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previsto en los Artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el Artículo 400 Bis; y el previsto en el Artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal; II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; III. Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población; IV. Tráfico de órganos, previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la Ley General de Salud, y V. Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; secuestro, previsto en el artículo 366; tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter, y robo de vehículos, previsto en el artículo 381 bis del Código Penal.

Entre las instituciones e instrumentos empleados para combatir la Delincuencia Organizada destacan: 1) La Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO). Dicha institución, considerada el área estratégica de la Procuraduría General de la República, tiene el compromiso de consolidar la aplicación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFDO). Su actividad, desarrollada por los agentes del Ministerio Público de la Federación y sus auxiliares, se concentra en la investigación de la delincuencia organizada, así como de la persecución y procesamiento de los miembros de ésta.

2) La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud, 3) la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, 4) la Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero, 5) la Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal, 6) el Centro de Planeamiento para el Control de Drogas, o la Oficina Central Nacional INTERPOL-México, entre otras, órganos que auxilian al Ministerio Público de la Federación y de sus auxiliares, en la investigación y combate de la delincuencia organizada.

También en el Código Penal Federal (para el combate de los delitos federales) se mencionan los delitos de: Narcotráfico (artículo 194, 195, 196 y 197 C.P.F), Lavado de

Dinero (Artículo 400 bis CPF), Asociación Delictuosa (Artículo 164 CPF), Tráfico de Indocumentados (138 de la Ley General de Población), Piratería (Artículo 146 CPF), Robo de Vehículos (Artículos 377, 388 y 381 CPF), y Secuestro (Artículo 366 CPF), entre otros⁹¹.

3.6.2. LA COOPERACIÓN ENTRE MÉXICO Y OTROS PAÍSES EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

Entre los tratados más importantes que tiene México con otros países del entorno y también europeos, en relación al combate del narcotráfico y la delincuencia organizada destacan: 1) El Tratado Acuerdo entre México y el Salvador sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia. 2) El Tratado Acuerdo entre México y Argentina sobre Cooperación para Combatir el Abuso y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y sustancias Psicotrópicas. 3. El Tratado Acuerdo entre México y Bolivia sobre Cooperación para Combatir Narcotráfico y Farmacodependencia. 4. El Tratado Acuerdo México- La Haya (Países Bajos) para el combate del opio (Afganistán, Albania, Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Austria, Bahamas, Bélgica, Brasil, Bulgaria, etc). 5. Tratado Acuerdo México-Nicaragua sobre cooperación para Combatir los Delitos contra la Salud en materia de Narcotráfico y Farmacodependencia. 6. Tratado Acuerdo entre México e Italia Sobre Cooperación para Combatir el Abuso y tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. 7. El Tratado Acuerdo entre México y Estados Unidos sobre Cooperación e intercambio de información Determinada relativa al tráfico de Drogas. 8. El Tratado firmado entre México y Perú sobre Cooperación para combatir los Delitos contra la Salud en materia de Narcotráfico y Farmacodependencia. Tanto México como Perú se han mostrado muy unidos contra la delincuencia organizada. Así en un encuentro en Lima, noviembre de 2008, los presidentes de México, Felipe Calderón y de Perú, Alan García, coincidieron en la necesidad de emprender acciones concretas para enfrentar las amenazas que en el ámbito mundial, regional e interno representa la delincuencia organizada, particularmente el narcotráfico.

⁹¹Ibidem.

La relación expuesta de tratados demuestra que en materia de cooperación para el combate de la delincuencia organizada y el narcotráfico, México tiene acuerdos con la mayoría de los países que conforman la comunidad iberoamericana. Con España la cooperación también es estrecha, y no puede ser de otra forma dado que es un país de entrada de la droga al mercado europeo.

Durante el 2008 y 2009, el presidente Felipe Calderón ha tratado de actuar con firmeza contra las estructuras operativas y financieras de las principales organizaciones criminales del país. La ofensiva frontal contra la delincuencia organizada y la corrupción ha traído consigo una respuesta violenta de parte de las organizaciones criminales. En efecto, el 93% de las muertes vinculadas a la violencia criminal –que se concentra en áreas específicas- han sido casos de enfrentamientos entre bandas rivales, entre las autoridades y las bandas delictivas o ajustes de cuentas con autoridades coludidas con la delincuencia. Durante la actual administración se han logrado judicial y hacer más eficaz su sistema procesal penal, y también por una intensa campaña para desmontar redes de corrupción que operaban dentro del aparato del Estado⁹².

3.7. SITUACIÓN ACTUAL EN MÉXICO: LA INTERVENCIÓN DEL EJÉRCITO

En abril de 2009, el presidente mexicano Felipe Calderón aseguraba que su gobierno ha logrado reducir la capacidad de fuego y los márgenes de maniobra e impunidad de los grupos criminales que operan en México. A diferencia de los países andinos, donde la tasa de criminalidad (homicidios al año por cada 100.000 habitantes) era en 1980 de 12.1, en 1991 se situó en 39.5 y en 2006 en 45.4, en México y América Central ha bajado. Mientras en México en 1980 era de 18.1, en 2006 era de 10.9. En su balance, el

⁹²VILLEGAS, Antonio: México y Perú: unidos contra la delincuencia organizada. En El Comercio.com.pe, 10 de febrero de 2009.

mandatario mexicano daba cuenta de la captura a lo largo de 2008 de más de 60.000 presuntos delincuentes; y la incautación de casi 78 toneladas de cocaína⁹³.

En el “Informe de homicidios vinculados al crimen organizado” se señala que a nivel nacional en el cuarto trimestre de 2008 se registraron 2.644 homicidios, y en el primer trimestre de 2009 la cifra fue de 1960 casos, lo que evidencia una baja de 26 por ciento. En concreto esta tendencia se aprecia en el Estado de Chihuahua, donde las cifras pasaron de 285 casos en febrero de 2009, a 126 en marzo de este año. La ciudad de Tijuana en el último trimestre de 2008 registró 421 homicidios vinculados al crimen organizado, mientras que en el primer trimestre de 2009 hubo 90 casos, lo que se traduce en una baja de 79%. En el Estado de Sinaloa se registraron en el cuarto trimestre de 2008, 346 homicidios y en el primer trimestre de 2009 hubo 177 casos, lo que significa una baja de 49 por ciento.

España es uno de los países que ha felicitado y respaldado la lucha del presidente Calderón contra el crimen organizado, y no ha dudado en afirmar que es válido utilizar al Ejército en ese combate, “con respeto a los derechos humanos y a las leyes”⁹⁴. En efecto, la utilización de Ejército en el combate de la delincuencia organizada es una decisión interna de los Estados y, por lo tanto, es lícito el empleo de todas las fuerzas de seguridad del Estado para combatir, con la ley en la mano, al narcotráfico.

Sin embargo, no todos los sectores sociales mexicanos están de acuerdo con la intervención del Ejército, como lo demuestran las manifestaciones convocadas por algunos grupos sociales exigiendo la salida del Ejército mexicano. Las acusaciones dirigidas al Ejército por abusos y violaciones entre sectores de la población civil y que

⁹³El secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional, Monte Alejandro Rubido, señalaba a mediados de 2009 que los homicidios vinculados con la delincuencia organizada y los ajustes de cuentas entre esos grupos ha tenido una baja importante en el primer trimestre de 2009.

⁹⁴El Economista.com.mx, 23 de Julio de 2009.

la operación militar se convirtiera en un marco ideal para las *vendettas* (venganza) de los narcotraficantes por el control de la rutas de la droga, explican el rechazo a éste⁹⁵.

Entre la segunda mitad de agosto y la primera de septiembre de 2009 se registraba la muerte de 300 personas en el Estado de Chihuahua, casi todos en Juárez. Por entonces ya se había procedido a la retirada de 3.000 militares (de los 8.000 soldados que Felipe Calderón había enviado a la ciudad, catalogada como una de las más violentas del mundo), que fueron sustituidos por cadetes de la Academia de la Policía entrenados por el Ejército como policías militares.

Por lo tanto, y para concluir, el reto de México es enorme, porque durante décadas el crimen y la corrupción crecieron al amparo de la impunidad. Según Gómez Mont: “Hoy en día, la mayor amenaza contra los derechos humanos proviene de la delincuencia organizada” y su combate es uno de los principales desafíos⁹⁶. Para algunos, como el Presidente de la Comisión de Justicia del Senado, Alejandro González Alcocer, el Ejército mexicano es la única institución que puede ganar la guerra a la delincuencia organizada, “pues las policías carecen de preparación y en muchos casos están implicadas con el narcotráfico”. Y añade: “Es evidente que las policías estatales y municipales no tienen la preparación ni el acceso al armamento con el que deben combatir a esa delincuencia. Ha habido casos donde los delincuentes han atacado a las fuerzas del orden con armas de grueso calibre y en ese caso sólo el Ejército es el que puede responder a ese mismo nivel”. Reconoce que, en teoría, lo deseable es que el Ejército no participara en el combate al crimen organizado, pero en la realidad es el único que puede hacer frente “a la situación que tenemos en el país, así que lo deseable a veces está reñido con lo posible⁹⁷. Más allá de la opinión, lo cierto es que el Ejército es el responsable de las últimas detenciones de importantes capos como Sigifredo

⁹⁵Noticias: 14 de septiembre de 2009. En http://foro.univision.com/univision/board/message?board.id=noticias_mexico (Consultado el 14 de octubre de 2009)

⁹⁶ GERARDO MEJÍA, José: México justifica uso de Ejército contra el narco”, El Universal, 11 de febrero de 2009.

⁹⁷ EL Financiero, 10 de mayo de 2009, “Sólo el Ejército puede ganar a la delincuencia organizada”. En <http://www.elfinanciero.com.mx> (Consultado el 15 de octubre de 2009).

Nájera Talamantes, alias “El Canción”, presunto autor del asesinato de nueve militares y seis agentes federales⁹⁸

3.8 CONCLUSIONES

De lo expuesto se deduce:

-Que hay que trabajar para hacer realidad la Convención de Palermo y sus tres protocolos para prevenir mejor y combatir la delincuencia organizada transnacional.

-Es fundamental que los Estados mejoren y fortalezcan las medidas orientadas a erradicar la pobreza, la inequidad y la exclusión social, que en algunos casos propician que los grupos vulnerables sean víctimas de las acciones de la delincuencia organizada transnacional.

-La Cooperación internacional se presenta como un instrumento especialmente útil para luchar contra este fenómeno. Por ello hay que concretar el significado, contenido y alcance de esa cooperación para aplicar acciones comunes en dicho ámbito.

⁹⁸Por otra parte, no es México el único país latinoamericano que emplea a las Fuerzas Armadas para combatir la Delincuencia Organizada. Colombia permite que tropas norteamericanas utilicen siete bases propias. En una cumbre organizada por UNASUR (12 países latinoamericanos) se evidenció la crisis que existía provocada por el acuerdo de Colombia con EEUU. Colombia no acepta que nadie ponga en duda su derecho a firmar un acuerdo con terceros países para luchar contra el narcotráfico y el terrorismo, y la mayoría de los países presentes desconfía de que ese acuerdo no vaya a implicar, en realidad, una mayor injerencia militar de EEUU en la región. También el Ejército brasileño realiza todavía hoy misiones de seguridad ciudadana. De hecho patrullan favelas en Río de Janeiro. En <http://www.diariocrítico.com/mexico/2009>. Noticia del 22 de marzo de 2009. (Consultado el 15 de octubre de 2009). Véase RICO, José María y CHINCHILLA, Laura: Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral. Siglo Veintiuno editores, Buenos Aires, 2002.

BIBLIOGRAFÍA

-BUENO ARÚS, Francisco: “Medidas jurídicas eficaces para reprimir la delincuencia organizada y las actividades terroristas”, en la Ley: Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía, 1, 1990.

-DÍAZ BARRADO, Cástor: “La cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea. Nuevas Perspectivas”, en Noticias de la Unión Europea, 218, marzo 2003.

- ENRIQUE OSORNO, Diego: El Cartel de Sinaloa. Grijalbo Mondadori, S.A, México, 2009.

- KLIKSBERG, Bernardo: “¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina? La falacia de la mano dura. Revista Nueva Sociedad, N° 215, mayo-junio de 2008.

-ARRIAGADA, Irma: Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina. Presentado a LASA 2001 XXIII Internacional Congreso Session Law 12, Washington 6-8 de septiembre de 2001.

-BUSCAGLIA, Edgardo y GONZÁLEZ RUIZ, Samuel y otros autores: “Delincuencia organizada y terrorismo. Su combate a través de la Convención de Palermo”. Revista Universitaria de la Universidad Católica de Chile. Delincuencia Organizada y corrupción.

-RICO, José María y CHINCHILLA, Laura: Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral. Siglo Veintiuno editores, Buenos Aires, 2002.

-RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, Marco A.: La Delincuencia Organizada, Universidad UNIVER de Zamora, Michoacán, México.

ARTÍCULOS, INFORMES y direcciones de Internet:

-GERARDO MEJÍA, José: México justifica uso de Ejército contra el narco”, El Universal, 11 de febrero de 2009.

- MANRIQUE, L: Un poder paralelo: el crimen organizado en América Latina. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos www.realinstitutoelcano.org/analisis/1017.asp

- PAVÓN, Olivier A.: México, 6º país con mayor delincuencia organizada; hay fallas en 87% de expedientes: experto de la ONU. La Crónica de Hoy, 26 de junio de 2008. En http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=369343
- RESA NESTARES; C.: Crimen organizado transnacional: Definición, causas y consecuencias, en file:///c:/qualcom/attach/Crimen%20organizado%20transnacional%.
- VILLEGAS, Antonio: México y Perú: unidos contra la delincuencia organizada. En El Comercio.com.pe, 10 de febrero de 2009.
- EL Financiero, 10 de mayo de 2009, “Sólo el Ejército puede ganar a la delincuencia organizada”. En <http://www.elfinanciero.com.mx> (Consultado el 15 de octubre de 2009).
- El Economista.com.mx, 23 de Julio de 2009.
- Noticias: 14 de septiembre de 2009. En http://foro.univision.com/univision/board/message?board.id=noticias_mexico (Consultado el 14 de octubre de 2009)
- MONOGRAFÍAS. COM. En <http://www.monografias.com/trabajos22/delincuencia-organizada/> (Consultado 14 de octubre de 2009).
- Informe del Consejo Europeo sobre las medidas de lucha contra el crimen organizado. Y Doc. 9931/4/94 ENFOPOL 134 REV4+COR 1).
- Informe: La Seguridad Pública en las Américas. Retos y Oportunidades”, Director Christopher Hernández-Roy. Secretaría General Organización de los Estados Americanos. INSULZA, José Miguel, Secretario General de la OEA.
- AG/RES. 2026 (XXXIV-O/04). Lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el Hemisferio. Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2004.
- <http://www.unaids.org/es/Cosponsors/UNODC/default.asp>
- http://europa.eu.int/eurolex/es/search/search_treaties.html.
- <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res908.asp>

EL DERECHO A LA CULTURA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

*THE RIGHT TO THE CULTURE AS FUNDAMENTAL RIGHTS*⁹⁹

Por Véronique Champeil-Desplats¹⁰⁰

(traducción realizada del francés al español

por la Dra. Manuela Fernández Rodríguez¹⁰¹)

PALABRAS CLAVES: derechos fundamentales, derechos humanos, derecho a la cultura, cultura, derechos sociales, universalismo, diferencialismo, identidad cultural, diversidad cultural

Key words: fundamental Rights, human Rights, right to the culture, culture, social rights, universalism, diferencialism, cultural identity, cultural diversity,

RESUMEN:

El estatus jurídico de los derechos culturales es muy controvertido. Según los ordenamientos jurídicos y los distintos presupuestos filosóficos e ideológicos, existe una gran incertidumbre a la hora de determinar si los derechos culturales, y particularmente, el derecho a la cultura, son derechos fundamentales. Un análisis de las condiciones en que el derecho a la cultura es un derecho fundamental, implica definir previamente tanto el concepto de derecho a la cultura como el de derecho fundamental.

Abstract:

The legal properties of the cultural Rights are discussed. According to the legal systems and the various philosophical and ideological presumptions, there is a lot of

⁹⁹ Artículo recibido el 16 de abril de 2010 y aceptado por el Comité Evaluador el 15 de junio de 2010.

¹⁰⁰ Profesora de la Universidad de Paris Ouest-Nanterre la Défense, Directora del Centro de Investigaciones y Estudios sobre Derechos Fundamentales.

¹⁰¹ La Dra. Manuela Fernandez es profesora de Historia del Derecho en la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Rey Juan Carlos

incertitude in order to determine if cultural rights and, particularly the right to the culture, are fundamental rights. An analysis of the conditions in which the right to the culture is a fundamental right supposed previously to definite the both notions of right to the culture and fundamental rights.

Sumario:

Introducción

- I. El derecho a la cultura como derecho fundamental: problemas de definición
 - A. *¿Qué es el derecho a la cultura?*
 1. *El derecho a la cultura, entre universalista y diferencialista*
 2. *¿Cuál es la definición del derecho a la cultura en los discursos jurídicos y metajurídicos?*
 - B. *¿Qué es un “derecho fundamental”?*
 1. *Fundamental en sentido axiológico*
 2. *Fundamental en sentido formal*
 3. *Fundamental en sentido estructural*
 4. *Fundamental conforme al derecho común*

- II. El derecho a la cultura como derecho fundamental: problemas conceptuales
 - A. *El derecho a la cultura: ¿Valor inherente al ser humano?*
 - B. *El derecho a la cultura: ¿En la cúspide de la jerarquía de los ordenamientos jurídicos?*
 - C. *El derecho a la cultura: ¿Un derecho fundamental estructural?*
 - D. *El derecho a la cultura: ¿Un derecho universalmente compartido?*

* * *

Los derechos culturales forman parte, sin duda, de la categoría de derechos más emblemática respecto a las divisiones ideológicas en materia de derechos humanos cristalizadas tras la II Guerra Mundial. Si bien su valor normativo es a menudo desacreditado e inalcanzable en los países occidentales, han sido promovidos en cambio, en los Estados socialistas o en vía de desarrollo. Es conocida la importancia actual de los derechos culturales en Cuba.

Dadas estas divergencias, no es de extrañar que la valoración del carácter fundamental o no, de los derechos culturales sea objeto de múltiples tensiones. Es imposible *a fortiori* pronunciarse de modo unívoco sobre lo fundamental del derecho a la cultura. El significado y las implicaciones de este derecho, así como su fundamentalidad, varían considerablemente de un sistema jurídico a otro y de un marco ideológico a otro. Para determinar en qué medida el derecho a la cultura puede concebirse como un derecho fundamental (II), es imprescindible analizar previamente el problema de definición de los conceptos jurídicos de derecho a la cultura y de derecho fundamental (I).

I. El derecho a la cultura como derecho fundamental: problemas de definición

Los conceptos de derecho a la cultura (A) y de derecho fundamental (B) son indeterminados y admiten varias significaciones.

A. ¿Qué es el derecho a la cultura?

Los límites del derecho a la cultura, varían según la definición otorgada a la palabra “cultura”. Pero esta noción es objeto de numerosas conceptualizaciones, por lo que es difícil o imposible exponerlas de un modo exhaustivo. Sin embargo, al reformular la pregunta con objeto de determinar el contenido del “derecho a la cultura”, es posible distinguir dos nociones ideales-típicas del término cultura: una concepción universalista y otra diferencialista (1). Las definiciones jurídicas de este derecho oscilan entre las dos (2).

1. El derecho a la cultura, entre universalista y diferencialista

Tanto si son presentadas de un modo complementario como antagónico, las concepciones universalista y diferencialista difieren significativamente.

De acuerdo con la concepción universalista, la cultura es una. Se trata de ponerla en común. Sirve para iluminar los espíritus y elevarlos al mismo nivel – a un nivel alto - de conocimiento, pensamiento y educación. Su objetivo es realizar una comunidad de espíritus por encima de las diferencias históricas, geográficas o sociales. “La Culture”

es “le domaine où se déroule l’activité spirituelle et créatrice de l’homme”¹⁰². La aprehensión universalista de la cultura tiende a descontextualizar el conocimiento y “les ouvres humaines”, a “les extraire du lie où elles ont été produites, et à les jouer ensuite selon les critères intemporels du Bien, du Vrai ou du Beau”.¹⁰³

Según la concepción diferencialista, la cultura es plural; las sociedades son pluriculturales. Esta concepción se presenta a menudo como reacción a lo que se considera elitista, occidental o colonial que defiende la cultura universal. Esto último no sería más que la expresión etnocentrista del burgués occidental. Sin embargo, la humanidad se divide en tantos grupos socio-culturales que sería inútil querer uniformarlos o jerarquizarlos. En su famoso ensayo *Race et histoire*, escrito a petición de la UNESCO en 1952, el antropólogo C. Levi-Strauss ofrece un razonamiento detallado del concepto de diversidad de la cultura humana, además de destacar las dificultades de establecerla y medirla¹⁰⁴. El abandono de esta diversidad constituye para C. Levi-Strauss uno de los puntos débiles de las “*grandes déclarations des droits de l’homme*”. Su preocupación por la afirmación de la igualdad de todos los individuos, les habría llevado a olvidar que “*l’homme ne réalise pas sa nature dans une humanité abstraite, mais dans des cultures traditionnelles*” que “*s’expliquent eux-mêmes en fonction d’une situation strictement définie dans le temps et l’espace*”. Para C. Levi-Strauss, “*L’unité et l’identité*” de la humanidad no puede entonces “*se réaliser que progressivement et la variété des cultures illustre les moments d’un processus qui dissimule une réalité plus profonde ou en retarde la manifestation*”¹⁰⁵.

Los partidarios de la concepción universalista menoscaban a menudo la concepción diferencialista por su relativismo o su perversión del concepto de cultura. Como J. Benda quien arremetió a principios del siglo XX con *La trahison des clercs*¹⁰⁶ porque los intelectuales habrían renunciado al conocimiento y a la defensa de valores inmutables y universales, los universalistas lamentan el particularismo y la decadencia identitaria hacia las que conduciría el diferencialismo cultural. El diferencialismo se posicionaría entonces “frente al resto” para darse preferencia frente a lo universal: ser

¹⁰² La Cultura es el ámbito donde se desarrolla la actividad espiritual y creadora del hombre. FINKELKRAUT A., *La défaite de la pensée*, Paris, Essai Gallimard, 1987, p. 14, autor que mejor encarna en la actualidad francesa esta concepción.

¹⁰³ Extraerlas del lugar donde se produjeron y juzgarlas después según criterios atemorales del Bien, de lo Verdadero o de lo Bello. *Op. cit.*, pp. 14-15.

¹⁰⁴ LEVY-STRAUSS C., *Race et histoire*, Paris, Denoël, coll. Folio, Essais, 1952, réed. 1987, p. 13.

¹⁰⁵ El hombre no comprende su naturaleza en una humanidad abstracta, sino en las culturas tradicionales que se explican en función de una situación estrictamente definida en el tiempo y el espacio. La unidad y la identidad de la humanidad, únicamente pueden entonces alcanzarse progresivamente y la diversidad de culturas muestran los momentos de un proceso que esconde una realidad más profunda o una manifestación tardía. *Op. cit.*, p. 23.

¹⁰⁶ La traición de los intelectuales. BENDA J., *La trahison des clercs*, Paris, 1912, réed. J.-J. Pauvert, 1965.

*“dans sa langue, dans son art, dans sa philosophie, dans sa civilisation, dans ‘sa culture’”*¹⁰⁷.

Para formular estas ideas en términos jurídicos, la concepción universalista preconiza un derecho universal de acceso a la cultura (al menos si pretende democratizarse y no permanecer en un marco elitista), mientras que la concepción diferencialista defiende el derecho de cada uno a su cultura, *“à la cultura de son choix”*¹⁰⁸ o a la identidad cultural. *“Ma cultura”* se convierte en *“l’esprit du peuple”* o del grupo social *“auquel j’appartiens et qui imprègne à la fois ma pensée la plus haute et les gestes les plus simple de mon existence quotidienne”*¹⁰⁹. Es una señal de identidad particularizada, contextualizada, del hombre y sus obras.

Con frecuencia forjadas y pensadas en oposición, estas concepciones de la cultura no son sin embargo totalmente incompatibles. Desde la II Guerra Mundial, la complejidad de las relaciones diplomáticas e institucionales ha obligado a menudo a articularlas a los organismos internacionales y a los Estados. La UNESCO es a nivel internacional el lugar por excelencia donde se manifiestan las tensiones derivadas de los diferentes enfoques de la cultura. Así algunos, como el filósofo francés A. Finkelkraut, muestran que el espíritu humanista y universalista que había presidido la fundación de la UNESCO en 1945 habría sido capturado, o absorbido por el diferencialismo¹¹⁰, la realidad es bastante más compleja. Desde el final de la descolonización, la voluntad anunciada es pensar en la identidad cultural en un marco de respeto a la diversidad cultural y de diálogo entre las distintas formas de expresión de *la/s cultura/s*. Dependiendo del objeto los textos adoptados en el ámbito cultural se enmarcan unas veces en una concepción universalista, otras en una concepción diferencialista, y a veces en busca de la articulación y complementariedad entre ambos enfoques.

Así, por ejemplo, los conceptos de patrimonio de la humanidad y patrimonio cultural o mundial expresan con frecuencia una reacción universalista y humanista, especialmente frente a las tentaciones destructoras de grupos dirigidos por la defensa de intereses identitarios morales, religiosos o ideológicos¹¹¹. Por el contrario, la noción de identidad cultural o el apoyo a las prácticas culturales locales reflejan una visión diferencialista de la cultura. Es cierto que desde 1990, sin ser inexistentes, las referencias universalistas de la cultura han tendido a volverse incidentales. El acento diferencialista tiende a prevalecer. Sin embargo, en la nueva era de globalización, el

¹⁰⁷ Ser en su lengua, en su arte, en su filosofía, en su civilización, en “su cultura”. *Op. cit.*, p. 13.

¹⁰⁸ A la cultura de su elección. FINKELKRAUT A., *op. cit.*, p. 142.

¹⁰⁹ Mi cultura se convierte en el espíritu del pueblo o del grupo social al que pertenezco y que impregna tanto mi pensamiento más elevado como los gestos más simples de mi existencia cotidiana. *Op. cit.*, p. 14.

¹¹⁰ *Op. cit.*, pp. 67-68.

¹¹¹ Ver BORIES C., *Les Etats et le patrimoine culturel en droit international*, Thèse Paris X-Nanterre, 2008. A título de ejemplo citaremos la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural de 1972.

discurso internacional es un foro de redefinición conceptual nada despreciable. Este último se inscribe más en la búsqueda de un diálogo entre culturas que en el particularismo identitario. O si la identidad se cuestiona, algunos tratan de construirla a nivel supranacional tanto a partir de la pluralidad de culturas como de valores compartidos. Así el Consejo de Europa ha podido elaborar un proyecto de “Diálogo intercultural y prevención de conflictos” que tiene por objetivo promover *“une identité culturelle plurielle valorisant aussi bien les diversités nationales, régionales et locales qu’un partage de valeurs comunes fondant la citoyenneté européenne”*¹¹², o el que promovió en el continente sudamericano el concepto de cultura iberoamericana.

El concepto de “diversidad cultural”¹¹³ representa hoy día probablemente la renovación de los aspectos relacionados con la cuestión cultural. Puede entenderse como un puente entre el enfoque universalista de la cultura y el diferencialismo particularista que tiene como objetivo plasmar el concepto de identidad cultural. La definición de cultura en el Prámbulo de la Declaración Universal de la UNESCO sobre diversidad cultural de 2001 es muy evocadora: *“la culture doit être considérée comme l’ensemble des traits distinctifs spirituels et matériels, intellectuels et affectifs qui caractérisent une société ou un groupe social ; elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les façons de vivre ensemble, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances”*¹¹⁴. En la misma línea, la Carta cultural iberoamericana adoptada en Montevideo en noviembre de 2006 afirma a su vez el valor central de la cultura y la necesidad de promover y proteger la diversidad cultural en el espacio iberoamericano. Esta Carta constituye pues *“un instrumento para la diversidad cultural iberoamericana concebida como un conjunto cultural complejo que abarca elementos de una cultura común iberoamericana, las expresiones culturales nacionales, regionales y locales, las culturas de las comunidades tradicionales, indígenas, afrodescendientes y de poblaciones migrantes, así como toda la gama de subculturas que se dan dentro de ellas”*¹¹⁵.

¹¹² Tiene por objetivo promover una identidad cultural plural, así como valorar las diversidades nacionales, regionales y locales que comparten valores comunes basados en la ciudadanía europea. *Le Conseil de l’Europe. 800 millions d’européens*, Edition le Conseil de l’Europe, 2009, p. 75 ; http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/default_FR.asp

¹¹³ Ver OLIVA MARTINEZ D., “Diversidad cultural”, en *El glosario de términos útiles para el análisis y estudio del Espacio Iberoamericano de Cooperación e integración: Comercio, Cultura y Desarrollo*, DIAZ C. BARRADO, MORENO SLAVADOR A. (dir.), Madrid, Marcial Pons, 2010, p. 232.

¹¹⁴ La cultura debe considerarse como el conjunto de rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social; que incluye no sólo las artes y la literatura, sino estilos de vida, modos de vida en comunidad, sistemas de valores, tradiciones y creencias”. Ver también la Convención de la UNESCO para la protección y promoción de la diversidad de expresiones culturales, de octubre de 2005.

¹¹⁵ PRIETO DE PEDRO J., “Carta cultural iberoamericana”, en *El glosario de términos útiles para el análisis y estudio del Espacio Iberoamericano de Cooperación e integración: Comercio, Cultura y Desarrollo*, op. cit., 2010, p. 107. Ver también la Carta de México sobre la Unidad y la Integración

El resultado de estas concepciones distintas sobre la cultura y de su evolución, son tres modos ideales-típicos de la posible formulación jurídica del derecho a la cultura: un derecho de acceso a la cultura (expresión de la democratización de una concepción universalista), un derecho a la especificidad o a la identidad cultural (concepción diferencialista particularista) y un derecho a la diversidad o igual diferencia cultural (concepción diferencialista globalizada).

2. *¿Cuál es la definición del derecho a la cultura en los discursos jurídicos y metajurídicos?*

Los conceptos jurídicos pueden definirse de distintas maneras: a) de forma funcional (la Declaración de Derechos Humanos sirve para reconocer los derechos y libertades de todo individuo); b) por género y diferencia, en otras palabras, clasificando dentro de un género y especificación las diferencias del objeto con respecto a otros elementos del género (la Declaración de Derechos Humanos es un conjunto de normas jurídicas que afirman los derechos y libertades reconocidos a todo individuo); c) de un modo regulador o estipulador (la noche comienza a las 6 am y termina a las 22 h); d) por designación demostrativa (la Declaración de Derechos Humanos es un documento escrito); e) de un modo analítico o extenso (la Declaración de Derechos Humanos proclama la libertad, la igualdad, la presunción de inocencia, el derecho a la propiedad...); f) de un modo sintético, es decir, a través de uno o varios conceptos destinados a comprender el significado del término en función de un marco de análisis abstracto y predeterminado (la Declaración de Derechos Humanos es un acto revolucionario).

Los textos jurídicos o los escritos metajurídicos proporcionan poca definición sobre el derecho a la cultura. De ahí que la expresión no se utiliza con frecuencia explícitamente. La mayoría de las veces se usa con ocasión de intentar de determinar su contenido, de por sí problemático, respecto de la categoría de derechos culturales. En este contexto, las definiciones del derecho a la cultura adoptan principalmente tres formas que se entrecruzan con frecuencia: sintética, analítica y por género y diferencia¹¹⁶.

Apunte típico de una definición sintética del derecho a la cultura propuesta por J. Esguevillas en *El glosario de términos útiles para el análisis y estudio del Espacio Iberoamericano de Cooperación e integración: Comercio, Cultura y Desarrollo*. El autor no revela criterios precisos de identificación del derecho a la cultura, pero lo presenta

Cultural Latinoamericana y Caribeña de septiembre de 1990, la Declaración de la Tercera Cumbre de las Américas sobre la diversidad cultural de Quebec en 2001.

¹¹⁶ En este sentido ver, PÉREZ DE LA FUENTE O., "Identidad cultural", en *El glosario de términos útiles para el análisis y estudio del Espacio Iberoamericano de Cooperación e integración: Comercio, Cultura y Desarrollo*, op. cit., 2010, p. 287.

afirmando que: “En pleno ya siglo XXI, hablar de Derecho a la Cultura nos obliga a hacerlo desde la óptica de la labor de la UNESCO en el marco del Sistema de Naciones Unidas, y de manera concreta, en la labor que se ha desarrollado y se desarrolla en el campo de la ‘Diversidad cultural’”¹¹⁷.

Se inscribe dentro de una definición analítica, el enfoque del derecho a la cultura por elementos constitutivos. Así por ejemplo D. Roman definía el derecho a la cultura como la unión de dos conceptos: el “droit d'accès à la culture” y el “droit à la participation à la vie culturelle”¹¹⁸.

Por último, respecto a una definición por género y diferencia, el enfoque del derecho a la cultura a partir de la categoría más general y, no menos problemática de los “derechos culturales”, que generalmente se configura de un modo analítico por la enumeración de sus elementos constitutivos. Más allá de las variaciones propias de cada uno, parece poder alcanzarse un acuerdo colectivo para incluirse en la categoría de “derechos culturales”:

- a) el derecho a la educación
- b) el derecho a la identificación cultural, que comprende el derecho a escoger la propia cultura, el derecho al legado cultural, los derechos patrimoniales, el derecho de acceso a medios de comunicación y de expresión, el derecho a la protección y al desarrollo de la propia identidad cultural;
- c) el derecho a la participación cultural, que incluye el derecho de acceso a la cultura y al patrimonio cultural, el derecho a la libre participación en la vida cultural, el derecho a ejercer libremente una actividad cultural y el derecho a la creatividad cultural, el derecho a participar en las actividades características de la propia cultura, el derecho a disfrutar del progreso científico y cultural y el derecho a la propiedad intelectual¹¹⁹.

Dentro de esta lista, como muchas otras, la referencia propiamente dicha al “derecho a la cultura” no es explícita. Podemos, sin embargo, convenir que el derecho a la cultura une los derechos a la identificación cultural y a la participación cultural. Esta definición convencional que excluye el derecho a la educación, se puede justificar por dos razones. Por una parte, porque aunque el derecho a la educación es de modo poco

¹¹⁷ *Op. cit.*, p. 204.

¹¹⁸ El derecho de acceso a la cultura y el derecho a participar en la vida cultural. ROMAN D., « L'accès à la culture dans les politiques de lutte contre l'exclusion sociale », in *L'art et le droit. Ecrits en hommage à Pierre-Laurent FRIER*, DEGUERGUE M. (dir.), Paris, Publications de la Sorbonne, 2010, p. 345. Ver también SYMONIDES J., “The history of the paradox of cultural rights and the state of the discussion within Unesco”, MEYER-BISCH P. (éd.), en *Les droits culturels : une catégorie sous-développée de droits de l'homme*, Fribourg, Editions universitaires Fribourg Suisse, 1993, p. 57 et s.

¹¹⁹ Ver NORDMANN F., «Thème du colloque», en *Les droits culturels : une catégorie sous-développée de droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 13.

discutible indispensable para el conocimiento, acceso, expresión y para el desarrollo mismo de *la* o *una* cultura¹²⁰, la reflexión sobre su carácter fundamental a menudo se involucra en un argumentario específico respecto a los derechos a la identificación y a la participación cultural. Por otra parte, en tanto que no existe un acuerdo definitivo sobre una definición del derecho a la cultura, parece difícil analizar este concepto sin tomar en consideración las dos dimensiones que son la identificación y la participación cultural.

B. ¿Qué es un “derecho fundamental”?

El concepto de derecho fundamental presenta también un alto grado de indeterminación. No es frecuentemente definido por aquellos quienes lo emplean. Sin embargo es posible distinguir de un modo ideal-típico cuatro tipos de significados que se otorgan al adjetivo “*fundamental*”, cuando se relaciona con un derecho o una libertad, a saber significados axiológico (1), formal (2), estructural (3) y común (4)¹²¹.

1. Fundamental en sentido axiológico

Un derecho puede ser fundamental desde el punto de vista axiológico cuando se considera que expresa valores indispensables, *sine qua non*, a la existencia del hombre y la humanidad. Dicho de otro modo, “*le caractère de droit fondamental peut se reconnaître à ce que l’absence de respect du droit considéré met en jeu l’existence même du sujet*”¹²². Los derechos, son por tanto fundamentales porque se conciben como inherentes “*l’homme en tant qu’il est homme*”¹²³, sea ciudadano o extranjero. La fundamentalidad está vinculada a la universalidad. Los derechos fundamentales pertenecen y benefician a todo ser humano. De lo contrario, no son fundamentales. Son necesarios para garantizar el desarrollo individual y la identidad del hombre que vive en

¹²⁰ “*Loin de demeurer deux domaines parallèles, culture et éducation s’interpénètrent et doivent se développer en symbiose, la culture irriguant et alimentant l’éducation qui s’avère le moyen par excellence de transmettre la culture, et partant, de promouvoir et de renforcer l’identité culturelle*”, Conférence de Mexico sobre las políticas culturales, UNESCO, 1982, p. 7. En el mismo sentido el artículo L. 121-6 del Code de l’éducation français recuerda que : “*les enseignements artistiques contribuent à l’épanouissement des aptitudes individuelles et à l’égalité d’accès à la culture. Ils favorisent la connaissance du patrimoine culturel ainsi que sa conservation et participent au développement de la création et des techniques d’expression artistique*”. Ver también el Convenio Andrés Bello de Integración educativa, científica, tecnológica y cultural del 31 de enero de 1970.

¹²¹ Ver CHAMPEIL-DESPLATS V., “La notion de droit “fondamental” et le droit constitutionnel français”, *Dalloz*, 1995, chr. 323; “Les droits fondamentaux en droit français : genèse d’une qualification”, *Droits fondamentaux et droit social*, LOKIEC P., LYON-CAEN A. (dir.), Dalloz, collection Thèmes et Commentaires, 2005, p. 11; “L’affirmation des droits fondamentaux : quelles significations? Quelles conséquences?”, *Cahiers français*, nº 354, février 2010, p. 19.

¹²² El carácter de derecho fundamental puede reconocerse en que la ausencia de respeto a este derecho, llega a poner en peligro la existencia misma del sujeto. MEYER-BISCH P., “Les droits culturels forment-ils une catégorie spécifique de droits de l’homme? Quelques difficultés logiques”, in *Les droits culturels: une catégorie sous-développée de droits de l’homme*, op. cit., p. 26.

¹²³ Inherentes a la persona en cuanto que es persona. GOGUEL R., “Objet et portée de la protection des droits fondamentaux”, *Cours constitutionnelles et droits fondamentaux*, Aix-Marseille, Économica, 1982, p. 236.

sociedad. Como tales, son vinculantes para todos, y en particular para los poderes públicos que los deben respetar y garantizar.

La evaluación del carácter fundamental de un derecho o de una libertad se inscribe aquí en un proceso esencialmente normativo y prescriptivo, antes que en un registro descriptivo de un sistema jurídico particular. Se trata menos de afirmar que los derechos consagrados por los ordenamientos jurídicos son inherentes al hombre y por lo tanto fundamentales, que de obtener un reconocimiento jurídico de los derechos considerados subjetivamente fundamentales habida cuenta de ciertas creencias o convicciones. El enfoque axiológico de los derechos fundamentales presenta pues una dimensión iusnaturalista en la medida en que se basa en la premisa de que “*la fundamentalité ne s'épuise dans aucune norme formelle*”¹²⁴. Un derecho puede calificarse de fundamental independientemente de su reconocimiento por el derecho positivo. Por este motivo la apreciación de la fundamentalidad sigue siendo subjetiva, o al menos, intersubjetiva. Esto presupone la capacidad de identificar y llegar a un acuerdo sobre los valores fundamentales que constituyen la humanidad. Sin embargo, este acuerdo, incluso si tiene una pretensión de universalidad, es susceptible de variar en función de los contextos históricos, culturales y sociales. Si el carácter fundamental de ciertos derechos o libertades, tales como el de no ser sometido a tortura o el de expresarse libremente, son objeto hoy día de un consenso bastante amplio (al menos entre aquellos que muestran su voluntad de respetar los derechos humanos), este carácter sigue siendo un tema muy controvertido para otros derechos, tales por ejemplo como el derecho a la propiedad o la vivienda.

2. *Fundamental en sentido formal.*

En un sentido formal, los derechos fundamentales son los situados en el nivel más alto de la jerarquía de un ordenamiento jurídico o que se benefician de mecanismos de garantías específicos: mayoría cualificada para modificarlos o suprimirlos, o la imposibilidad de abolirlos, se benefician de recursos especiales (amparo, procedimiento de urgencia), prohibición de rebajar su nivel de garantía o de efectividad.

La concepción formal de la fundamentalidad se manifiesta principalmente de un modo descriptivo. Los autores valoran la calidad de un derecho o una libertad a partir de un criterio preestablecido de identificación de los derechos fundamentales, fundado sobre la base de la validez jurídica del derecho en la jerarquía normativa y sobre sus mecanismos de protección. Sin embargo, esta concepción no prohíbe toda consideración normativa o prescriptiva, especialmente cuando se vincula a una dimensión axiológica. Dicho de otro modo, porque se estima que ciertos derechos expresan valores fundadores

¹²⁴ La fundamentalidad no se agota en ninguna norma formal. PICARD E., “L’émergence des droits fondamentaux en France”, en *Les droits fondamentaux: une nouvelle catégorie juridique?*, A.J.D.A., 1998, n° spécial, p. 10.

de la humanidad que requieren su reconocimiento y garantía por los estándares más altos de la jerarquía de un ordenamiento jurídico.

3. *Fundamental en sentido estructural.*

Los derechos y libertades fundamentales son los que establecen y garantizan la identidad, la coherencia del sistema o subsistema jurídico¹²⁵. Son sobre los que ese sistema o subsistema se ha construido y lo que del conjunto de sus elementos se deriva o infiere. Lo que es fundamental, no se apoya en nada.

Esta concepción presupone que los enunciados fundamentales se han formulado con un cierto grado de generalidad y de abstracción. No se puede prescindir por completo de una apreciación del contenido del derecho o de la libertad de que se trate. Así, mientras que el enfoque formal exhibido de manera descriptiva permite calificar de fundamental un derecho sin tener en cuenta lo que prescribe (es suficiente que se enuncie el derecho a nivel constitucional para ser fundamental), la concepción estructural exige una determinación de su significado semántico para concluir su carácter fundador o no.

La concepción estructural de la fundamentalidad se distingue, además de la concepción axiológica en varios aspectos. En primer lugar, no es necesario apoyarse en los valores para pronunciarse sobre la cualidad estructural fundamental de un derecho o de una libertad. Esta cualidad se puede apreciar con la simple observación de la relación entre los enunciados jurídicos. Es estructuralmente fundamental el derecho que funda otros, sean cuales sean los valores que exprese. En segundo lugar, la concepción estructural puede chocar con la exigencia de universalidad de la cual es portadora la concepción axiológica, en la medida en que favorece una relativización de la apreciación de la fundamentalidad y una clasificación de los sujetos de derechos y libertades. La fundamentalidad estructural de un derecho no se aprecia mejor considerando el conjunto del ordenamiento jurídico, sino que puede serlo respecto a ciertas partes solamente. Por ejemplo la ley de 29 de julio de 1998 de orientación relativa a la lucha contra la exclusión, tiene por objetivo garantizar los derechos fundamentales en el ámbito del empleo, la vivienda, la protección de la salud, de la justicia, de la educación y de la cultura. Del mismo modo, el enfoque estructural de la fundamentalidad puede estar acompañado del abandono de toda referencia a la humanidad y a la universalidad del sujeto de derecho para favorecer la inclusión de las comunidades, de los grupos de individuos o de intereses particulares. El sujeto del derecho fundamental no es más el hombre o el individuo, sino el contribuyente, el detenido, el funcionario, el asalariado, la familia, la comunidad étnica, cultural o

¹²⁵Ver. PICARD P., *op. cit.*, p. 37 : “*Les droits fondamentaux sont fondateurs de ce que nous connaissons déjà, l’Etat de droit*”. Los derechos fundamentales son fundadores de lo que conocemos ya como Estado de Derecho.

lingüística...Negando toda pretensión universalista al concepto de derecho fundamental, algunos consideran incluso en este sentido que “*le communautarisme et les droits fondamentaux (...) sont en définitive les produits dérivés du même phénomène*”¹²⁶

Es sin embargo posible objetar que estas clasificaciones de sujetos de derechos no provocan una contradicción real entre la concepción axiológica y la concepción estructural si se conciben de manera ontológica, es decir, si las vinculamos a una cualidad intrínseca y no a un estado contingente. Ambas concepciones ya no se oponen, sino que se completan, si admitimos que el sujeto de derecho sigue siendo el ser humano en tanto que se sitúa en un contexto o en un conjunto de relaciones (un estado y no una cualidad) susceptibles de ser experimentadas por todos. Veremos que la articulación entre las dimensiones universales/axiológicas y contextuales/estructurales de la fundamentalidad constituyen una apuesta esencial tratándose del derecho a la cultura, precisamente porque, como ya hemos señalado este derecho tiene a la vez un faceta universalista y diferencialista.

4. Fundamental conforme al derecho común

El carácter fundamental de los derechos y libertades se deriva aquí de las similitudes en su cualificación o de su estatus en varios ordenamientos jurídicos nacionales o internacionales, tales como por ejemplo los de España, Francia, Alemania, el Consejo de Europa o el de la Unión Europea. El enfoque de la fundamentalidad se inscribe en un proceso constructivo. Se basa principalmente en las dos concepciones anteriores de los derechos fundamentales para extraer de los ordenamientos jurídicos un conjunto de valores comunes constitutivos de un *ius commune* europeo o universal.

Esta concepción se desarrolla fundamentalmente en los discursos metajurídicos, en particular en el marco de la promoción de derechos y libertades en el seno de la Unión Europea¹²⁷. Pero el derecho positivo también puede hacerse eco. El artículo 6.3 del Tratado de la Unión Europea que se refiere a “[...]tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales”, es a este respecto emblemático.

II. El derecho a la cultura como derecho fundamental: problemas conceptuales

Para determinar en qué media puede concebirse el derecho a la cultura como un derecho fundamental conviene confrontar los diferentes significados del concepto de derecho fundamental en las diferentes concepciones del derecho a la cultura. Pero, sea

¹²⁶ La comunitarización y los derechos fundamentales son en definitiva productos que se derivan de un mismo fenómeno. Ver TROIANIELLO A., “Les droits fondamentaux fossoyeurs du constitutionnalisme?”, *Débats*, nº 124, 2003, pp. 64 et s.

¹²⁷ Ver por ejemplo, DELMAS-MARTY M., *Pour un droit commun*, Seuil 1994.

cual sea el significado, la fundamentalidad del derecho a la cultura es problemática y requiere distinciones.

A. *El derecho a la cultura: ¿Valor inherente al ser humano?*

Las dificultades vinculadas al carácter axiológicamente fundamental del derecho a la cultura provienen de la duplicidad que afecta a todos los derechos culturales. Este tipo de derechos, como hemos visto, está marcado por la tensión entre una dimensión universal que se dirige al individuo y una dimensión diferencialista susceptible de extenderse a conjuntos acotados de individuos: grupos, comunidades, colectividades particulares.

Por lo tanto, comprendidos en su dimensión universal e individual, los derechos culturales están atribuidos a todo sujeto de derecho. Son “*l’expression de l’idée d’homme, pas tant de la nature humaine au sens classique, que de sa culture, essentielle au sujet parce qu’il n’y a pas de nature humaine sans culture*”¹²⁸ En este sentido, la falta de respeto de los derechos culturales debilita la existencia misma del sujeto. “*La privation de culture*” es un “*douleur philosophique*” que afecta a la existencia del hombre¹²⁹. Sin embargo, muchos han criticado la igual fundamentalidad de cada uno de los derechos culturales. Únicamente merecerían ser calificados de fundamentales los derechos que aseguran un “*minimum existentiel*”, es decir un “*minimum nécessaire à la survie*”. Ese sería esencialmente el caso del derecho a la educación primaria¹³⁰. Tal pensamiento se enfrenta sin embargo, a ciertas dificultades conceptuales. ¿Qué es en efecto un mínimo existencial? Limitarse a la supervivencia física plantea la delicada cuestión de saber si esta supervivencia es posible y se puede concebir sin la integración de elementos culturales dentro de los cuales la educación no es más que una de sus manifestaciones.

Entendidos en su dimensión diferencialista, los derechos culturales tienden a descuidar la individualidad para erigir en sujeto de derecho a grupos o colectividades (minorías, comunidades, pueblos) más o menos circunscritos por criterios particularistas e identitarios: prácticas ritualísticas o religiosas, lenguas, códigos sociales...Cualquier negación de los derechos que identifican culturalmente el grupo constituye entonces un

¹²⁸ Son la expresión de la idea del hombre, no tanto de la naturaleza humana en sentido clásico, como de su cultura, esencial al sujeto porque no hay naturaleza humana sin cultura. MEYER-BISCH P., “Les droits culturels forment-ils une catégorie spécifique de droits de l’homme? Quelques difficultés logiques”, en *Les droits culturels...*, op. cit., p. 20.

¹²⁹ La privación de cultura es un dolor filosófico que afecta a la existencia del hombre. *Ibid.*

¹³⁰ Mínimo existencial, es decir, un mínimo esencia para sobrevivir. LOBO TORRES R., “O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais”, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 177, p. 29-49, jul./set. 1989; ABRAMOVICH V., COURTIS C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.

etnocidio¹³¹. Esta concepción destaca de un modo particular en la importante Declaración de México del 26 de julio al 6 de agosto de 1982 sobre las políticas culturales o de la Recomendación relativa a la Participación y a la Contribución de las Masas Populares en la Vida Cultural de 26 de noviembre de 1976.

Es innegable que estas dos dimensiones de los derechos culturales pueden trabajar juntas y completarse. Es difícilmente concebible que la identidad cultural del individuo se construya de forma aislada, independientemente de toda relación con uno o varios grupos socioculturales. Los derechos culturales reconocidos a un grupo, favorecen entonces a los del individuo y viceversa. Pero esta lógica no está siempre garantizada. No faltan ejemplos en los que las dos dimensiones de los derechos culturales, y su respectiva pretensión a la fundamentalidad, se enfrentan radicalmente. Por mencionar el caso más evidente, una costumbre ancestral, considerada por las autoridades de un grupo constitutiva de su identidad, puede poner en peligro la supervivencia o el desarrollo de algunos de sus miembros. El caso de las mutilaciones genitales o de las flagelaciones rituales lo ilustran perfectamente. La resolución de este tipo de conflictos conduce inevitablemente a sacrificar la fundamentalidad al otro. Preservar la identidad del grupo se hace a expensas de los derechos fundamentales del individuo. Por el contrario, preservar la vida del individuo conlleva a rechazar las pretensiones a la fundamentalidad de las prácticas identitarias del grupo.

Hay otras muchas situaciones de tensión que se oponen a las diferentes lógicas culturales reclamando todas su parte de fundamentalidad y cuya confrontación tiene resultados potencialmente devastadores no sólo sobre la integridad física de los individuos, sino socialmente. El caso de la cultura de la hoja de coca en Perú se convierte en un buen ejemplo. El gobierno regional de Puno promovió por decreto, en su región la cultura de la hoja de coca declarándola elemento del patrimonio cultural. Ésta es una práctica habitual de las poblaciones indígenas y presenta una doble dimensión religiosa y medicinal. La constitucionalidad del decreto fue cuestionada por el Presidente de la República precisamente porque la promoción de una práctica al rango de patrimonio cultural era competencia de un órgano nacional. El Presidente también puso en entredicho la compatibilidad de la cultura de la hoja de coca con los tratados internacionales de lucha contra los estupefacientes. En un fallo de 11 de junio de 2008, Presidente de la República c. Gobierno Regional de Puno¹³², el Tribunal Constitucional le dio la razón en ambas cuestiones. Como se ha señalado por C. Gonzalès Palacio¹³³, el asunto es muy revelador de la confrontación entre dos tipos de

¹³¹ MEYER-BISCH P., *op. cit.*, p. 29.

¹³² Tribunal Constitutionnel de Pérou Ass. Plén. 006-2008-PI/TC

¹³³ *Rapport sur la jurisprudence en matière de Droits économiques, sociaux et culturels (DESC): le cas du Pérou*, Para el programa "Droits des pauvres, pauvres droits? Recherche sur la justiciabilité des droits sociaux", GIP Justice, <http://droits-sociaux.u-paris10.fr/index.php?id=40>

cultura, a saber la cultura occidental y la cultura andina. La comparación de la hoja de coca con la cocaína es asombrosa desde el punto de vista andino porque “su consumo no produce efectos alucinógenos”. La hoja de coca “es desde hace cientos de años uno de los elementos que forman parte del paisaje cultural de los Andes y de la Amazonía del Perú. Se mastica y se bebe en infusión a diario por millones de indígenas, fue adorada por los incas; sirve de ofrenda en los ritos religioso, etc.” Sólo puede ser considerada como un estupefaciente “desde un punto de vista occidental” que lo asimila “al peligro de la producción de drogas” sin considerar la “racionalidad” de su explotación por los pueblos andinos.

El derecho a la cultura: ¿En la cúspide de la jerarquía de los ordenamientos jurídicos?

Es indiscutible que muchas constituciones y documentos internacionales proclaman derechos culturales, aunque la expresión “derecho a la cultura” no se formula como tal.

Tratándose de las constituciones, las proclamaciones de derechos culturales y de elementos que puedan estar vinculados a un “derecho a la cultura” varían bastante según la ideología dominante en el seno de los órganos constituyentes. Sabemos que los derechos culturales experimentan una mayor consagración en los países dominados por una ideología socialista (países del antiguo bloque soviético, Cuba, Portugal), que en los Estados liberales o vinculados al universalismo. Así en Francia, la aspiración universalista permite, por un lado, la afirmación en el preámbulo de la Constitución francesa de 27 de octubre de 1946 retomada por el de la Constitución de 4 de octubre de 1958, que “La nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte (...) à la culture”. Pero eso lleva, por otra parte, a las autoridades francesas a rechazar toda referencia al concepto de minorías, de comunidades o de pueblos. No existe más que un pueblo, el pueblo francés. Es por esta razón por la que Francia ha emitido una reserva al artículo 27 del Pacto internacional Derechos Civiles y Políticos de 1966 que se refiere al concepto de minoría. Del mismo modo, el Consejo Constitucional francés ha declarado contrario a la Constitución la referencia al “pueblo corso”¹³⁴, así como ciertas cláusulas de la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias¹³⁵. La Constitución por otra parte ha llegado a ser revisada sobre este punto por la Ley Constitucional de 27 de julio de 2008. El artículo 75-1 proclama desde entonces que “Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France”. Sin embargo sus implicaciones siguen siendo inciertas.

A nivel internacional, las referencias a los derechos culturales son más claras y se han multiplicado. El punto de partida es el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en

¹³⁴ Décision n° 91-290 DC, 9 mai 1991, *rec.* 50.

¹³⁵ Décision n° 99-412 DC, 15 juin 1999, *rec.* 71.

los beneficios que de él resulten. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.” Este artículo ha sido seguido por numerosos documentos internacionales de distinto alcance con el fin de completarlo y ponerlo en práctica: la Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional de 4 de noviembre de 1966¹³⁶, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de diciembre de 1966¹³⁷, la Convención sobre Protección y Promoción de la Diversidad de Expresión Cultural de 20 de noviembre de 2005, las múltiples declaraciones y recomendaciones de la UNESCO (Recomendación relativa a la Participación y a la Contribución de las Masas Populares en la Vida Cultural de 26 de noviembre de 1976; Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de 2 de noviembre de 2001), la importante Declaración de México sobre las Políticas Culturales de julio y agosto de 1982, la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de 2 de noviembre de 2001, las resoluciones del Consejo de los Derechos Humanos (promoción para el disfrute efectivo de los derechos culturales para todos de 22 de abril de 2002 y de 22 de abril de 2003)...

A nivel regional existe igualmente un arsenal importante de textos:

¹³⁶ “Artículo I. 1. Toda cultura tiene una dignidad y un valor que deben ser respetados y protegidos. 2. Todo pueblo tiene el derecho y el deber de desarrollar su cultura. 3. En su fecunda variedad, en su diversidad y por la influencia recíproca que ejercen unas sobre otras, todas las culturas forman parte del patrimonio común de la humanidad. Artículo II. Las naciones se esforzarán por lograr el desarrollo paralelo y, en cuanto sea posible, simultáneo de la cultura en sus diversas esferas, con el fin de conseguir un equilibrio armónico entre el progreso técnico y la elevación intelectual y moral de la humanidad. Artículo III. La cooperación cultural internacional abarcará todas las esferas de las actividades intelectuales y creadoras en los campos de la educación, la ciencia y la cultura.”

¹³⁷ “Artículo 15. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

a) Participar en la vida cultural;

b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;

c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.”

En Europa: la Convención Cultural Europea de 1954 (arts. 1 a 6), el artículo 30 de la Carta Social Europea revisada (“Con el objetivo de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, las Partes se comprometen: a) a tomar medias en el marco de aproximación global y coordinada para promover el acceso efectivo particularmente al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, a la asistencia social y sanitaria de las personas que se encuentran o sufren el riesgo de encontrarse en situación de exclusión social o de pobreza y de su familia), la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias adoptada en 1992, las declaraciones del Consejo de Europa (por ejemplo: Declaración Europea sobre los Objetivos Culturales de Berlín de 1984), la Resolución del Consejo de la Unión Europea de 16 de noviembre de 2007 relativa a la Agenda Europea para la Cultura...

En el continente americano: el Protocolo Adicional de San Salvador a la Convención Americana sobre los Derechos del Hombre en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³⁸, la Carta Cultural Iberoamericana adoptada en Montevideo en noviembre de 2006, la Carta de México sobre la Unidad y la Integración Cultural Latinoamericana y Caribeña de septiembre de 1990.

En África: la Carta Cultural Africana de 1976 , la de los Derechos del Hombre y de los Pueblos de 27 de junio de 1981 (art. 17 y art. 22).

En Asia: La Declaración de los Deberes Fundamentales de los Pueblos y de los Estados Asiáticos de 1983.

Este amplio reconocimiento de los derechos culturales a nivel internacional podría ser un signo de acuerdo compartido sobre la fundamentalidad (en sentido formal) de tales derechos. Pero esta conclusión debe ser moderada. El estatus de los derechos culturales,

¹³⁸ “Artículo 14. Derecho a los Beneficios de la Cultura. 1. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen el derecho de toda persona a: a. participar en la vida cultural y artística de la comunidad; b. gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico; c. beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora. 2. Entre las medidas que los Estados partes en el presente Protocolo deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia, la cultura y el arte. 3. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora. 4. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen los beneficios que se derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas, artísticas y culturales, y en este sentido se comprometen a propiciar una mayor cooperación internacional sobre la materia.”

como generalmente los derechos económicos y sociales, es objeto de numerosas controversias y dudas. Multitud de juristas se emplean, a través de argumentos clásicos, en discutir la normatividad, la justiciabilidad y, en consecuencia, la fundamentalidad en sentido formal, de los derechos culturales. Se basan en: a) la generalidad y la abstracción de tales derechos, su carácter programático y no vinculante; b) la presentación de los derechos del hombre en creación; c) la existencia de los dos Pactos Internacionales de Nueva York que sería la señal de menor importancia acordada respecto a los derechos sociales, económicos y culturales; d) la ausencia de coacción de los mecanismos de protección y la debilidad de los procedimientos de concreción de los derechos culturales. En la espera de la ratificación del Protocolo Facultativo del PIDESC firmado el 10 de diciembre de 2008, las competencias del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales instituido por el PIDESC siguen siendo inferiores a los conferidos al Comité de los Derechos del Hombre del PIDCP. Por lo tanto, este Comité está redoblando esfuerzos para instituir una “obligation fondamentale minimum” para “assurer la satisfaction essentielle des droits du Pacte”¹³⁹; e) el carácter de soft law y el efecto indirecto de los documentos internacionales relativos a los derechos culturales. En Francia, en particular, las jurisdicciones internas están divididas según el efecto directo del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Predomina un enfoque pragmático y casuístico en función de los artículos que se invocan.

Sin embargo, ninguno de estos elementos es insuperable y no condena de un modo definitivo la fundamentalidad en el sentido formal de los derechos culturales. Si bien estos derechos, y entre todos el derecho a la cultura, son enigmáticos, abstractos o programáticos. Pero, en realidad, muchos de los derechos humanos, sino todos, presentan estas características. ¿Por qué es más concreta la libertad de circulación o la libertad de culto que el derecho a la expresión cultural?

La violación de todos los derechos puede ser interpuesta ante los jueces: la prohibición ilegal de la exposición de una obra artística es tan justiciable como una detención arbitraria. Del mismo modo, todo derecho puede ejecutarse por la determinación de las políticas públicas. La libertad de circulación implica disponer de infraestructuras de carreteras así como el acceso a la cultura a menudo requiere políticas de subvención para la producción de espectáculos¹⁴⁰. Algunos tribunales nacionales (la Corte Suprema de África del Sur¹⁴¹) o supranacionales (el Tribunal Europeo de Derechos

¹³⁹ Una obligación mínima para garantizar la satisfacción esencial de los derechos del Pacto. SODINI R., *Le comité des droits économiques, sociaux et culturels*, Paris, Montchrestien, 2000, p. 116.

¹⁴⁰ DE SCHUTTER O., “Les générations des droits de l’homme et l’interaction des systèmes de protection: les scénarios du système européen de protection des droits fondamentaux”, en OMIJ (dir.), *Juger les droits sociaux*, PULIM, pp. 13 et s.

¹⁴¹ El Tribunal Supremo de la India, *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and others*, 2001, (1), SA 46 (CC).

Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos) han venido aceptando progresivamente, de forma directa o por extensión, la justiciabilidad de algunos de ciertos derechos sociales y culturales¹⁴². Respecto a estos últimos, el derecho a la educación, sigue siendo el principal afectado¹⁴³. Esta evolución demuestra sin embargo que es status y las propiedades jurídicas de los derechos sociales y culturales no están cosubstancialmente vinculados a su estructura lingüística sino que conciernen a consideraciones políticas, ideológicas o jurídicas. A nivel internacional, se ha dado un gran paso hacia la armonización de los regímenes jurídicos de los distintos tipos de derechos humanos con la firma, el 10 de diciembre de 2008 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Este Protocolo proporciona un mecanismo de comunicaciones individuales y colectivas ante el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales comparable al existente ante el Comité de Derechos Humanos garante del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁴⁴.

El Derecho a la cultura: ¿Un derecho fundamental estructural?

Adoptar una posición unívoca sobre la dimensión estructural fundamental del derecho a la cultura es delicado porque la resolución de esta cuestión depende enteramente de las concepciones y del papel que se da al derecho a la cultura en el ordenamiento jurídico, y sobre todo, de sus relaciones con el resto de los derechos humanos. Estas concepciones son muy variadas.

Para algunos, los derechos culturales serían la categoría que engloba el resto de derechos, en el doble sentido de todo derecho a una dimensión cultural y dónde los derechos culturales serían la “clé manquante” para perfeccionar “du système des droits fondamentaux”¹⁴⁵. Esta postura se apoya en cuatro argumentos: a) “les droits culturels permettent de penser l’identité culturelle comme une dimension fondamentale du sujet, exprimée en droits spécifiques”; b) “ils ajoutent une détermination fondamentale à la compréhension et à l’exécution des autres droits de l’homme”; c) “ils permettent de

¹⁴² Ver ROMAN D., “Les droits sociaux, entre ‘injusticiabilité’ et ‘conditionnalité’ : éléments pour une comparaison”, *RIDC*, 2009, nº 2, pp. 285-314 ; GREWE C., BENOIT-ROHMER F., *Les droits sociaux ou la démolition de quelques poncifs*, Actes du Colloque des 15 et 16 juin 2001, Faculté de droit, des sciences politiques et de gestion de l’Université Robert-Schuman, Strasbourg, PU Strasbourg, 2003.

¹⁴³ Ver por ejemplo, Tribunal: Superior Tribunal de Justicia – Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, 19 de marzo 2008, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo (art. 14 CCABA)”.

¹⁴⁴ Ver WILSON B., “Quelques réflexions sur l’adoption du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies”, *RTDH*, 2009, vol. 78, pp. 295-317.

¹⁴⁵ La clave que falta para perfeccionar el sistema de derechos fundamentales. MEYER-BISCH P., *op. cit.*, p. 42.

développer l'universalité réelle des droits de l'homme, pour une meilleure définition de ses différentes cultures"; d) "ils permettent de développer" una cultura democrática¹⁴⁶.

Sin embargo, este punto de vista del carácter fundamental que estructura los derechos culturales se enfrenta a otras teorías generales de los derechos humanos. En primer lugar, muchos insisten en la interdependencia de los derechos humanos. La noción de interdependencia de los derechos humanos, en concreto hace difícil la afirmación del carácter más o menos estructural o fundamental de uno o del conjunto de estos derechos. Por otra parte, no es extraño que se consideren los derechos culturales como meras variantes de otros valores últimos y, de entre todos, del principio de dignidad "The adoption in the universal Declaration of Human Right of the central notion of 'human dignity' shows the drafters intended to safeguard peoples entitlement to the respect of their culture as part of their identity, history, and thus dignity"¹⁴⁷. Por último, incluso dentro de los derechos culturales, pueden establecerse distintas relaciones y, en general, más que el "derecho a la cultura" como tal, es más bien el derecho a la identidad cultural o el derecho a la alfabetización los que se alegan como fundadores o condicionadores de todos los demás¹⁴⁸.

Si dejamos de lado este delicado problema, y probablemente insoluble, de la determinación del derecho o los derechos que proporcionan el fundamento último al resto, la cuestión del carácter estructural fundamental del derecho a la cultura puede verse uniendo a la identificación de lo que permite construir jurídicamente la referencia a un derecho a la cultura. En otras palabras, el derecho a la cultura ¿es el fundamento de un conjunto de normas jurídicas o de políticas públicas culturales estructuradas que aspiran a ponerse en práctica?

La respuesta depende inevitablemente de los ordenamientos jurídicos, así como de las elecciones políticas que se realicen en un momento determinado. Estas pueden variar con el tiempo, en función de la sensibilidad ideológica del gobierno en el poder. Cuba

¹⁴⁶ a) los derechos culturales permiten pensar en la identidad cultural como en una dimensión fundamental del sujeto, expresada en derechos específicos; b) añaden una dimensión fundamental a la comprensión y aplicación del resto de derechos humanos; c) permiten desarrollar la universalidad real de los derechos humanos, para una mejor definición de sus diferentes culturas"; d) permiten desarrollar una cultura democrática. *Ibid.*

¹⁴⁷ La adopción en la Declaración Universal de los Derechos Humanos del concepto central de "dignidad humana" muestra que los redactores intentaron proteger el derecho de los pueblos al respeto de su cultura como parte de su identidad, historia, y por lo tanto de su dignidad. FRANCONI F., "Culture, Cultural Heritage and Human Rights: an introduction", en FRANCONI F., SCHEIMIN M. (dir.), *Cultural Human Rights, International Studies in Human rights*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, p. 8, citado por. BORRIES C, *Les Etats et le patrimoine culturel en droit international*, Thèse Paris X-Nanterre, 2008, p. 241.

¹⁴⁸ Ver MEYER-BISCH P. (dir.), *Les droits culturels : une catégorie sous-développée de droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 26 et p. 302 ; DONDEYS Y., "A Right to Cultural Identity in UNESCO", en FRANCONI F., SCHEIMIN M. (dir.), *op. cit.*, p. 320.

representa sin duda un caso extremo de la centralidad que se le otorga a la política cultural. Pero además, el lugar y el alcance de las políticas culturales justificadas por el derecho a la cultura o el derecho de acceso a la cultura son muy variables. Tomemos dos ejemplos, el de Francia y el del Consejo de Europa.

En Francia, las políticas culturales encuentran su fundamento constitucional en el Preámbulo de la Constitución de 1946. Como ya se ha mencionado, proclama que “la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte (...) à la culture”. Pero la preocupación gubernamental por la cultura no se afirma hasta 1959 con la creación del Ministerio de Cultura y Comunicación confiado diez años, en manos de André Malraux. Entonces se lleva a cabo una amplia política de democratización de la cultura que tenía por objetivo hacer “accessible les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de français”¹⁴⁹. La política de acceso a la cultura ha eludido los obstáculos territoriales (las grandes obras y los acontecimientos culturales importantes se encuentran en París), económicos y sociales (medidas arancelarias). Las apreciaciones sobre la eficacia de más de cincuenta años de políticas culturales se contraponen. Algunos se felicitan de la ampliación del círculo de usuarios y actores de la cultura. Otros señalan que siguen existiendo importantes disparidades sociales respecto a la cultura¹⁵⁰. El hecho es que la importancia de las políticas culturales, independientemente de sus contenidos y su eficacia, permite concluir la fundamentalidad estructural del derecho a la cultura en Francia, al menos en lo que se refiere a su faceta de “accès à la culture”¹⁵¹.

A nivel europeo, el Consejo de Europa es la primera instancia que insistió en la importancia de las políticas culturales para promover un patrimonio cultural común, apoyar y coordinar las políticas culturales nacionales y fomentar, dentro de los Estados, la diversidad cultural local. A este respecto, el Consejo de Europa se ha dotado de un Comité Director de Cultura que ha definido y creado varios proyectos, programas o fondos: “Eurimages” (Fondos europeos del Consejo de Europa para el apoyo de la coproducción y la difusión de obras de creación cinematográficas y audiovisuales creado en 1989), los itinerarios culturales, el Programa de Cooperación y de Asistencia Técnica relativo a la conservación integrada del Patrimonio Cultural. También ha emitido numerosas recomendaciones y ha preparado o elaborado bajo sus auspicios ambiciosos convenios, como el Convenio Europeo sobre Coproducción Cinematográfica, el Convenio para la protección del patrimonio audiovisual, el

¹⁴⁹ Accesibles las principales obras de la humanidad, especialmente de Francia, al mayor número posible de franceses. Décret du 24 juillet 1959 relatif à la mission et à l'organisation du ministère chargé des Affaires culturelles.

¹⁵⁰BOURDIEU P., *L'amour de l'art : les musées et leur public*, Paris, Les Editions de Minuit, Collection “Le sens commun”, 1966.

¹⁵¹ Respecto a estas políticas de acceso a la cultura en Francia ver, ROMAN D., « L'accès à la culture dans les politiques de lutte contre l'exclusion sociale », *op. cit.*

Convenio marco sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad o el Convenio Cultural Europeo¹⁵².

El derecho a la cultura: ¿Un derecho universalmente compartido?

La apreciación de la fundamentalidad del derecho a la cultura en el sentido de derecho universalmente compartido o, al menos, común a la mayoría del Estado puede ser matizado. Por una parte, es innegable que la UNESCO, el Consejo de Europa, ciertos Estados iberoamericanos se han apropiado de la cuestión cultural y la consideran como una de las claves del desarrollo de las relaciones pacíficas entre los Estados. La aparición del concepto de globalización juega a nivel internacional y regional un papel importante a la hora de valorar la cultura. La UNESCO tiene pues el valor de recordar a los Estados miembros que “Situación la cultura en el núcleo del desarrollo constituye una inversión esencial en el porvenir del mundo y la condición del éxito de una globalización bien entendida que tome en consideración los principios de la diversidad cultural”. Asimismo, los órganos de la Unión Europea que inicialmente no mostraron prioridades culturales, ponen de relieve su acción en este ámbito, como lo demuestra la Comunicación de la Comisión de la Unión Europea de 10 de mayo de 2007 relativa a una Agenda Europea para la cultura en un mundo globalizado. La cultura, se concibe desde ahora como un factor de integración europea. Del mismo modo, en el continente latinoamericano, desde la década de los ochenta, la cultura es un elemento clave de las políticas de desarrollo de las relaciones, de la cooperación y de la integración de los Estados. El Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR de 17 de diciembre de 1996 afirma en este sentido que “la cultura constituye un elemento primordial de los procesos de integración” que compromete a los Estados parte “a promover la cooperación y el intercambio entre sus respectivas instituciones y agentes culturales”¹⁵³.

El hecho es que, por otra parte, el estatuto jurídico del derecho a la cultura varía con tanta amplitud de un sistema al otro que es difícil concluir definitivamente y unilateralmente un compromiso compartido sobre su fundamentalidad. Como ya hemos dicho, muchos todavía opinan que los derechos culturales no son, o no deberían ser justiciables. En otro orden de ideas, si la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclama el derecho a la educación, la libertad artística y la investigación científica o el respeto de la Unión Europea de la “diversidad, cultural, religiosa y lingüística”, no afirma ni el derecho a la cultura ni el derecho de acceso a la cultura. Cabe incluso pensar que el desarrollo relativamente reciente de la cultura en

¹⁵² *Le Conseil de l'Europe. 800 millions d'européens*, Edition le Conseil de l'Europe, 2009, pp. 75-79; http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/default_FR.asp

¹⁵³ DIAZ NARVAEZ A., “Protocolo de Integración Cultural”, en *El glosario de términos útiles para el análisis y estudio del Espacio Iberoamericano de Cooperación e integración: Comercio, Cultura y Desarrollo*, op. cit., 2010, p. 381.

algunas organizaciones internacionales, tal como la Organización Mundial del Comercio no se vincula finalmente más que a una voluntad de promover una visión comercial de los mismos. El derecho a la cultura mantendría entonces su carácter fundamental de la capacidad de ésta a ser apropiada, consumida y disponible en tanto que “bien cultural” reducido a un bien comercial.

* * *

Para concluir, respecto a la cuestión de si ¿el derecho a la cultura es un derecho fundamental?, la única respuesta posible es: que depende, por un lado de las concepciones de lo que es el derecho a la cultura y del estatus jurídico que se le otorgue. Este estatus depende además, de los presupuestos ideológicos de los que ostentan el poder legislativo y su voluntad, o de su poder político en un momento determinado.

BIBLIOGRAFIA

Le Conseil de l'Europe. 800 millions d'européens, Edition le Conseil de l'Europe, 2009, p. 75- http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/default_FR.asp

ABRAMOVICH J., COURTIS C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.

BENDA J., *La trahison des clercs*, Paris, 1912, réed. J.-J. Pauvert, 1965.

BORIES C., *Les Etats et le patrimoine culturel en droit international*, Thèse Paris X-Nanterre, 2008.

BOURDIEU P., *L'amour de l'art : les musées et leur public*, Paris, Les Editions de Minuit, Collection « Le sens commun », 1966.

CHAMPEIL-DESPLATS V., « La notion de droit “fondamental” et le droit constitutionnel français », *Dalloz*, 1995, chr. 323.

CHAMPEIL-DESPLATS V., « Les droits fondamentaux en droit français : genèse d'une qualification », *Droits fondamentaux et droit social*, P. Lokiec, A. Lyon-Caen (dir.), Dalloz, collection Thèmes et Commentaires, 2005, p. 11.

CHAMPEIL-DESPLATS V., « L'affirmation des droits fondamentaux : quelles significations? Quelles conséquences? », *Cahiers français*, n° 354, février 2010, p. 19.

DELMAS-MARTY M., *Pour un droit commun*, Seuil 1994.

DE SCHUTTER O., « Les générations des droits de l'homme et l'interaction des systèmes de protection : les scénarios du système européen de protection des droits fondamentaux », in OMIJ (dir.), *Juger les droits sociaux*, PULIM, p. 13.

DIAZ BARRADO C., MORENO SLAVADOR A. (dir.), *El glosario de términos útiles para el análisis y estudio del Espacio Iberoamericano de Cooperación e integración: Comercio, Cultura y Desarrollo*, Madrid, Marcial Pons, 2010.

FINKELKRAUT A., *La défaite de la pensée*, Paris, Essai Gallimard, 1987.

FRANCIONI F., SCHEININ M. (dir.), *Cultural Human Rights*, International Studies in Human Rights, Leiden /Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

GOGUEL R., « Objet et portée de la protection des droits fondamentaux », *Cours constitutionnelles et droits fondamentaux*, Aix-Marseille, Économica, 1982, p. 236.

GREWE C., BENOIT-ROHMER F., *Les droits sociaux ou la démolition de quelques poncifs*, Actes du Colloque des 15 et 16 juin 2001, Faculté de droit, des sciences politiques et de gestion de l'Université Robert-Schuman, Strasbourg, PU Strasbourg, 2003.

LEVY-STRAUSS C., *Race et histoire*, Paris, Denoël, coll. Folio, Essais, 1952, reed. 1987.

LOBO TORRES R., « O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais », *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 177, p. 29-49, jul./set. 1989.

MEYER-BISCH P. (dir.), in *Les droits culturels : une catégorie sous-développée de droits de l'homme*, Suisse, éditions de Fribourg, 1993.

PICARD E., « L'émergence des droits fondamentaux en France », in *Les droits fondamentaux : une nouvelle catégorie juridique ?*, *A.J.D.A.*, 1998, n° spécial, p. 10.

ROMAN D., « Les droits sociaux, entre 'injusticiabilité' et 'conditionnalité' : éléments pour une comparaison », *RIDC*, 2009, n° 2, pp. 285-314.

ROMAN D., « L'accès à la culture dans les politiques de lutte contre l'exclusion sociale », in *L'art et le droit. Ecrits en hommage à Pierre-laurent Frier*, M. Deguegue (dir.), Paris, Publications de la Sorbonne, 2010, p. 345.

SODINI R., *Le comité des droits économiques, sociaux et culturels*, Paris, Montchrestien, 2000, p. 116.

TROIANIELLO A., « Les droits fondamentaux fossoyeurs du constitutionnalisme ? », *Débats*, n° 124, 2003, pp. 64 et s.

WILSON B., « Quelques réflexions sur l'adoption du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies », *RTDH*, 2009, vol. 78, pp. 295-317.

**EL PROCESO DE LAS RELACIONES EN EL ORDENAMIENTO
INTERNACIONAL ENTRE COLOMBIA Y ESPAÑA COMO DOS ESTADOS
SOBERANOS: UNA MIRADA DESDE ESPAÑA**

THE HISTORY OF THE RELATIONSHIPS BETWEEN COLOMBIA AND SPAIN
AS TWO SOVEREIGN STATES IN THE INTERNATIONAL ORDER: THE
SPANISH PERSPECTIVE¹⁵⁴

Dra. Pilar Trinidad Núñez¹⁵⁵

Palabras Clave

Bicentenario de la Independencia de Colombia; Relaciones bilaterales Hispano-colombianas; Reconocimiento de Estados en Derecho Internacional.

Key Words:

Colombian Bicentennial of Independence; Bilateral Relations between Spain and Colombia; Recognition of States in Public International Law.

RESUMEN

El presente trabajo pretende mostrar, desde la perspectiva de España y con un enfoque basado en el Derecho Internacional, la evolución de las relaciones entre España y Colombia desde la proclamación de la independencia de la Gran Colombia, con el inicial rechazo absoluto a la sublevación de los territorios coloniales por parte de España, pero que fue evolucionando, desde la aceptación tácita hasta el reconocimiento pleno de Colombia en cuanto Estado soberano. Se analiza también la fructífera e intensa relación, jurídica -y política- de ambos Estados desde entonces.

¹⁵⁴ Artículo recibido el 31 de mayo de 2010 y aceptado por el Comité Evaluador el 15 de junio de 2010.

¹⁵⁵ Profesora Titular de Escuela Universitaria de Derecho Internacional Público. Subdirectora del Centro de Estudios de Iberoamérica. Universidad Rey Juan Carlos.

Abstract:

This paper aims to show, from the perspective of Spain and with an approach based on Public International Law, the evolution of relations between Spain and Colombia from the proclamation of the independence of the Great Colombia. Initially Spain showed and absolute opposition to the uprising of the colonial territories, but her position evolved, from the tacit acceptance to the full recognition of Colombia as sovereign State. The fruitful and intense relation is analyzed also, juridical - and politics - of both States since then on.

SUMARIO

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

II. LOS ANTECEDENTES EN LA RELACIÓN DE LOS DOS ESTADOS: BREVE REFERENCIA A LA INDEPENDENCIA DE COLOMBIA Y LA SITUACIÓN DE ESPAÑA DURANTE EL PROCESO.

1. Los inicios: la Guerra de la Independencia en España y el movimiento independentista en América.
2. El reinado de Fernando VII y el levantamiento de Riego. La firma del armisticio y la negación de la independencia.
3. El cambio de actitud desde España: La Regencia y la Monarquía de Isabel II

III. EL INICIO Y CONSOLIDACIÓN DE LAS RELACIONES JURÍDICAS ENTRE ESPAÑA Y COLOMBIA EN EL MARCO DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL TRADICIONAL Y EL DERECHO INTERNACIONAL QUE LA REGULABA

1. El inicio en el reconocimiento jurídico de las antiguas colonias por parte de España: los tratados de Paz y Amistad
2. El punto de inflexión en las relaciones jurídicas entre ambos Estados: el Tratado de Paz y amistad de 1881.
3. La consolidación de las relaciones jurídicas entre ambos Estados.

IV. LA REACTIVACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN DE LAS RELACIONES JURÍDICAS ENTRE AMBOS ESTADOS.

1. Consolidación de la Democracia en España: el Tratado General De Cooperación y Amistad de 1992.

2. Los últimos Tratados: la “multiplicación” e intensificación de las relaciones bilaterales.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En la actualidad las relaciones entre Colombia y España, en cuanto dos Estados Soberanos que pertenecen a la Comunidad Internacional, *no pueden ser mejores*. Es lo que dicen todos nuestros representantes políticos y diplomáticos en ambos Estados y es realmente lo que percibimos los miembros de la llamada *sociedad civil*. En este sentido, desde el punto de vista de la política exterior de España, con independencia del Gobierno que ocupe el poder, Colombia ocupa un ámbito prioritario (como no puede ser de otra manera en el marco del espacio iberoamericano al que ambos pertenecen). También para Colombia, finalmente, España se ha convertido en un interlocutor prioritario.

Pero, para comprender cómo hemos llegado hasta este punto, es necesario realizar un breve repaso histórico por las relaciones, en el marco del Ordenamiento jurídico internacional, de ambos Estados. Relación esta, como no puede ser de otra manera, cuya expresión más significativa es la celebración de tratados bilaterales. En efecto, la prestación por parte de dos Estados de su consentimiento en obligarse recíprocamente mediante un tratado bilateral, implica no sólo que ambos se comprometen jurídicamente uno frente al otro, sino que se reconocen plenamente.

Dejando al margen las relaciones políticas, cabe señalar, desde un punto de vista estrictamente jurídico, que además de las relaciones que ambos Estados mantienen en el ámbito multilateral (donde hay destacar, entre otros *foros*, las relaciones en el Espacio

iberoamericano, principalmente en el seno de la Secretaría General Iberoamericana¹⁵⁶ y las mantenidas por parte de la Unión Europea con la Comunidad Andina¹⁵⁷), la República de Colombia y el Reino de España han celebrado numerosos tratados internacionales, de los que en la actualidad están en vigor aproximadamente cuarenta tratados bilaterales. De ellos, la inmensa mayoría, casi treinta, han sido celebrados en las tres últimas décadas, esto es, desde que España es un Estado democrático.

Pero, como es sabido de todos, estas relaciones no siempre han sido como son ahora. Aunque, al *perderlos*, España se resistió a tratar como Estados jurídicamente iguales a los territorios que habían sido sus colonias, tuvo que haber inevitablemente un inicio, un punto de partida a partir del cual España reconociese, con claridad, la subjetividad internacional de Colombia, es decir, la existencia de un Estado soberano con plenitud de derechos y obligaciones en el ordenamiento jurídico internacional. Un Ordenamiento internacional, además, el del siglo XIX que, si bien era el precursor y tenía elementos que se han reflejado en el Derecho internacional actual, era muy distinto, como distinta era la Sociedad internacional que regulaba.

El presente trabajo pretende mostrar, situándonos principalmente en la perspectiva de España, la trayectoria que finalizó con el reconocimiento pleno por parte de España de Colombia en cuanto Estado soberano y que acabó derivando en la fructífera e intensa relación, jurídica y política de ambos países que hoy existe. Esta trayectoria, como no

¹⁵⁶ Sobre esta cuestión, puede verse: C. M. DIAZ BARRADO.: “La posición de España en el espacio latinoamericano: el diseño de un nuevo componente de la política exterior española”. *Quórum: Revista de pensamiento iberoamericano*, Nº 19, 2008, pags. 56-63 y C.M. DIAZ BARRADO.: “La política exterior de España en el espacio iberoamericano 2004-2007: elementos de permanencia y cambio”. *Cuadernos de estrategia*, Nº. 136, 2007 (Ejemplar dedicado a: Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos), pags. 123-151.

¹⁵⁷ Relaciones concretadas en el Acuerdo de diálogo político y cooperación entre la Comunidad Europea y sus miembros, por una parte, y la Comunidad Andina, adoptado en Roma el 15 de diciembre de 2003. Véase: A. Galinsoga: “La credibilidad de la ficción: los Acuerdos de Cooperación de la CE con los países del Grupo Andino y de América Central”, *Afers Internacionals* nº 23, 1992, pp. 61-88; y P. TRINIDAD NÚÑEZ: “Perspectivas de los Acuerdos de Asociación entre la Unión Europea y América Latina”, en Díaz Barrado, C. M, Fernández Liesa C. R. y ZAPATERO MIGUEL, P. (Eds): *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, 2008, pp.263-279.

puede ser de otra manera, arrancó con el rechazo absoluto a la sublevación de los territorios coloniales, pero que fue evolucionando, pasando por la aceptación tácita, hasta el reconocimiento pleno del otro Estado.

Así pues, merece la pena revisar, de forma somera, la situación histórica en la que se encontraba España durante el proceso de independencia en el que se proclamó la República de Colombia –entonces la Gran Colombia- con soberanía sobre los territorios de los que hasta entonces habían sido el Virreinato de Nueva Granada y la Capitanía de Venezuela, para examinar el cambio que paulatinamente se fue produciendo en la actitud de España frente al Nuevo Estado, para, a continuación, realizar una visión retrospectiva del proceso de las relaciones de ambos Estados, a la luz del Derecho internacional.

II. LOS ANTECEDENTES EN LA RELACIÓN DE LOS DOS ESTADOS: BREVE REFERENCIA A LA INDEPENDENCIA DE COLOMBIA Y LA SITUACIÓN DE ESPAÑA DURANTE EL PROCESO.

1. Los inicios: la Guerra de la Independencia en España y el movimiento independentista en América.

Como es sabido, por lo que no es preciso detenerse demasiado en ello aquí, el movimiento independentista en América Latina es consecuencia de un amplio proceso previo, que se inicia, entre otras, de dos premisas básicas, de una parte, el ciclo revolucionario general, iniciado en Inglaterra en el siglo XVII y del que constituyen hitos decisivos las revoluciones de la América Anglosajona y de Francia. Y, de otra parte, la formación de lo que se ha venido a llamar una “conciencia criolla emancipadora”¹⁵⁸. Junto a lo anterior no puede olvidarse que a ello debe añadirse el inmovilismo de la monarquía metropolitana, que origina la hostilidad de importantes minorías de intelectuales y comerciantes americanos cuyas teorías ponen abiertamente en tela de juicio los presupuestos autoritarios del poder en vigor¹⁵⁹. En efecto, el

¹⁵⁸ Véase: G. M Delgado Cantú: *El mundo moderno y contemporáneo I. De la era moderna al siglo imperialista*. Pearson, México, 2005 5ª Ed, p. 312.

¹⁵⁹ Véase: H. KINDER Y W. HILGEMANN: *Atlas Histórico Mundial (II). De la revolución francesa a nuestros días*, 19ª ed. Akal, 2006, p. 26.

sentimiento de marginación de la intelectualidad criolla fue acentuado, entre otros factores, por la política fiscal del Rey Carlos III y por la pérdida de libertades¹⁶⁰. Como se ha señalado “[a] través del reformismo borbónico las esferas gubernamentales españolas buscan revitalizar la estructura colonial en virtud de cuatro supuestos que a finales del siglo XVIII constituyen, objetivamente, un anacronismo: proteccionismo económico, paternalismo político, asimilación racial, difusión del catolicismo y la cultura. Por su parte, los criollos perciben claramente que la facultad para llevar a cabo las necesarias y reales reformas y lograr un desarrollo económico autónomo está apoyada fundamentalmente en la consecución de poder político”. En definitiva, como afirma J. Lynch “los Borbones habían pasado del consenso a la confrontación, se habían ganado la antipatía de la élite criolla y, finalmente, la habían empujado a la independencia”¹⁶¹.

Pero, sobre todo, no puede olvidarse el efecto determinante en la independencia de los territorios coloniales que tuvo la guerra de la independencia española, el levantamiento del pueblo español, sólo, sin gobernantes, contra el ejército francés. En efecto, como consecuencia de la guerra de la Guerra de la Independencia española las actividades independentistas van a aumentar, lo que dará lugar a que entre 1808 y 1814 se produzca la primera fase emancipadora. Las repercusiones que la guerra de la Independencia española tiene respecto a América, en general, son fundamentales. Tras la crisis dinástica y los tremendos problemas internos, a los que se unen el interés económico de Inglaterra y la actitud de los Estados Unidos de América, que desea controlar política e ideológicamente a los territorios americanos, todo hace, sin duda, pensar que es el momento adecuado para llevar a cabo la independencia de todos los territorios

¹⁶⁰ Véase: ESCOBEDO MANSILLA, R.: “Las reformas de Carlos III y la reestructuración de la Hacienda americana” Quinto centenario, Nº 8, 1985, Págs. 61-82.

¹⁶¹ En palabras del citado autor “[d]urante los Austrias, el Imperio había sido gobernado por los acuerdos y el consenso, algo que pudo advertirse inicialmente en la participación cada vez mayor de los criollos en la burocracia colonial y los tribunales, y en el reconocimiento por parte de la corona de que las sociedades de las colonias tenían identidades e intereses que era sabio respetar e incluso representar. Sin embargo, los años que siguieron a 1750 fueron testigos de un proceso de desamericanización del gobierno colonial, del avance del estado borbónico y del fin de los acuerdos políticos y la participación criolla. La política borbónica se personificó en la figura del intendente español, un burócrata profesional, dedicado a generar recursos y recaudar rentas. Los criollos, a quienes se había dejado de tener en cuenta para la administración pública, empezaron a ser coaccionados, y el cambio no pasó desapercibido”. J. LYNCH: *Simón Bolívar*, Crítica, Barcelona, 2010, p.7.

americanos. En efecto, tal y como se ha señalado, “[l]a conquista de España por parte de los franceses, el colapso de la España de los Borbones, el implacable imperialismo de los liberales españoles, todo ello supuso un golpe tremendo que dañó de forma irreparable las relaciones entre España y América”¹⁶². Por ello tras los acontecimientos ocurridos a partir de 1808, la independencia de Hispanoamérica sería inevitable.

España, tras la larga y dura guerra y tras la pérdida de los territorios, queda devastada. No podemos olvidar que son los españoles Carlos IV y Godoy, los que invitan a Napoleón a España, para invadir y repartirse Portugal. Pero que cuando ya estaban aquí, se dieron cuenta de que Napoleón pretendía quedarse también con España. Sin embargo, a pesar de que es un período desastroso en la historia española (no menos desastroso que las épocas que habrían de venir después), a pesar de la pérdida, del inicio de la crisis en que se sumiría el país durante mucho tiempo, se trata de un período histórico contemplado con orgullo por los españoles actualmente. No en vano se ha señalado reiteradamente que el período de la guerra de Independencia contra Francia es, junto con el reciente período de la transición a la democracia, el único del que prácticamente todos los españoles *de a pie* se sienten orgullosos.

Los españoles, con el levantamiento en Madrid de 2 de mayo, iniciaron una rebelión que sería ejemplo en toda Europa. Incluso el propio Napoleón, tiempo después, diría que el pueblo español se había comportado, todo junto, como un hombre de honor. A pesar de ello, lo que se consiguió trayendo de nuevo al “Rey deseado”, a Fernando VII, fue sumir a España de nuevo en el absolutismo (acabar con la Constitución de Cádiz) y en períodos sucesivos de convulsiones y crisis políticas (incluidas varias guerras) y una tremenda crisis económica.

¹⁶² En palabras de J. LYNCH “[e]l espectáculo era increíble: un rey depuesto, autonomías locales que se hacían más fuertes, el territorio ocupado por un ejército extranjero. La crisis de legitimidad política confrontó a los americanos con su destino. ¿Podían ellos también conseguir lo inimaginable? No tenían a los Borbones, no querían a Napoleón, no confiaban en los liberales. ¿A quién debían obedecer? ¿Y cómo había de distribuirse el poder entre los funcionarios imperiales y las élites locales? Una vez se tomaran decisiones autónomas sobre estos asuntos, la independencia sería prácticamente inevitable”. *Ibid.*, p. 60.

2. El reinado de Fernando VII y el levantamiento de Riego. La firma del armisticio y la negación de la independencia.

Tras la firma de la adhesión a la Santa Alianza, España en 1817 acepta ya una política de hechos consumados, pierde su papel de potencia principal y adquiere la categoría, que se extenderá a lo largo de todo el período contemporáneo, de “pequeña potencia con carácter secundario”. Con el regreso de Fernando VII comienza la que será la segunda y definitiva fase del movimiento independentista, una fase en donde observaremos la incapacidad de España para controlar la situación y la actitud pasiva de las potencias extranjeras, unida a los intereses de Inglaterra y Estados Unidos sobre todos los territorios españoles.

Mientras tanto Colombia, como acertadamente se ha señalado “[e]n un primer momento, aproximadamente desde 1819 a 1821, buscó la paz desesperadamente, por causas económicas, pero una vez los diversos proyectos de paz con la Metrópoli hubieron fracasado, se lanzó a una ofensiva aliada con el resto de las repúblicas bolivarianas para obligar a España a firmar la paz y el reconocimiento de la independencia de sus antiguas provincias americanas”¹⁶³. Y es en este contexto en el que se celebra el *Tratado de armisticio y paz*¹⁶⁴, firmado en la ciudad americana de Trujillo. En el armisticio se pactó una suspensión de las hostilidades, tanto en tierra como en mar, durante seis meses (hostilidades que podrían ser reanudadas previo aviso de una de las partes). Asimismo, entre otras disposiciones de este instrumento, hay que destacar la intención de ambos contendientes de someter, cuanto antes, la regulación de *futuras guerras* al derecho internacional vigente en la época, haciendo alusión al respeto, por parte de ambos a una *suerte de Derecho internacional humanitario* (no existente aún en la época), ya que el artículo 14 dispone que “[p]ara dar al mando un testimonio de los principios liberales y filantrópicos que animan a ambos gobiernos, no

¹⁶³ G. I. OSPINA SÁNCHEZ: “La política internacional de la Gran Colombia: sus negociaciones con España”; *Quinto centenario*, Nº 14, 1988, pp. 119. Esta autora recuerda como “después de la victoria de Boyacá, el paso más importante que se presentó a la consideración del gobierno de Colombia fue el de obtener la paz con España y el reconocimiento de la independencia por parte de ella”.

¹⁶⁴ Gaceta de Caracas, Nº 19, Caracas, 6 de diciembre de 1820, fol. 95. El texto completo del Documento puede consultarse en la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes: (http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/79149452767681052754491/p0000001.htm#I_1_)

menos que para hacer desaparecer los horrores y el furor que han caracterizado la funesta guerra en que están envueltos, se compromete uno y otro gobierno a celebrar inmediatamente un tratado que regularice la guerra conforme al derecho de gentes, y a las prácticas más liberales, sabias y humanas, de las naciones civilizadas”¹⁶⁵.

En fin, como acertadamente se ha manifestado, estos pactos concluidos en Trujillo, entre Colombia y España “constituyen el primer acto internacional de la Nueva República, porque en ellos se reconoció, por parte de España, la existencia de un gobierno de Colombia con todos los atributos de la soberanía. Si bien no puede tomarse ese acto como un reconocimiento de la independencia, si consagró a los revolucionarios en su calidad de beligerantes”¹⁶⁶. En efecto, no puede decirse que estemos ante un tratado internacional que reconoce la plena independencia y soberanía del nuevo Estado, pero supone, sin duda, el primer precedente en la capacidad para establecer relaciones exteriores, *conditio sine qua non* para la constitución de un Estado, en este caso para Colombia.

En 1822, con el fin del trienio constitucional, tras el levantamiento de Riego, finaliza también el dominio español sobre la América continental. Así pues la llamada *cuestión americana* terminó con una derrota política, militar, económica y moral de la que España tardará tiempo en recuperarse. De hecho, no sería del todo desmesurado pensar que España no comenzó a recuperarse hasta los años inmediatamente anteriores a la muerte del dictador Franco, ya en el decenio de los noventa del siglo XX.

En la última etapa del reinado de Fernando VII (1826-1832), etapa de recogimiento interior y de expansión francesa, se hace patente el endeudamiento de la Hacienda Pública española, gravemente afectada por la pérdida de los territorios coloniales en

¹⁶⁵ Este artículo que refleja el ordenamiento jurídico regulador de la Sociedad internacional tradicional (la que parte de la Paz de Westphalia y llega hasta la primera guerra mundial) en el que el recurso a la guerra no se considera ilícito, pues constituía “uno de los procedimientos que los Estados podían utilizar, llegado el caso, en defensa de sus derechos. Sólo se requería, y esto ya a fines del siglo XIX, que la guerra se desarrollase respetando determinadas formas de llevarla a cabo, esto es, acatando el *ius in bello*” C. GUTIÉRREZ ESPADA, M. J. CERVELL HORTAL: *Curso General de Derecho Internacional Público*, Trotta, 2010, p, pp. 22-23.

¹⁶⁶ G. I. OSPINA SÁNCHEZ, *loc. cit.* p. 137.

América y comienza una característica que va a ser constante a partir de entonces: la necesidad de recurrir a empréstitos extranjeros.

Se produce, en conclusión, el descenso de España al papel de potencia secundaria, no sólo por la pérdida de los territorios coloniales sino también por el desplazamiento que sufre por parte del resto de los países europeos. Y, de otra parte, la pérdida de los territorios de América continental mermará los fundamentos de la política exterior e incidirá de una manera primordial en las actitudes y mentalidades de los gobernantes y de la sociedad.

Resulta bastante obvio que, en las condiciones descritas, España no estaba *preparada* para reconocer la existencia de las antiguas provincias americanas como Estados soberanos. A pesar, como se ha señalado, de que la recién creada república tratara de obtener, primero la paz y luego un diálogo con España que llevara al reconocimiento, los acontecimientos políticos en España no favorecían ese diálogo. Así, si bien, como consecuencia de la breve implantación de un gobierno constitucional en España, se pudo firmar el arriba citado Armisticio en 1820 “una vez restaurado en el trono Fernando VII, la actitud hacia América se hace demasiado intransigente”. Siendo así que “los esfuerzos llevados a cabo por la Gran Colombia para obtener la paz con España desde 1820, quedarán en ‘papel mojado’ porque se inicia ‘un diálogo de sordos’, donde el amor propio, por parte de ambos países, el sentido de la dignidad nacional, así como la falta de visión de amplios horizontes, respecto a América, en el caso de la Corte de Madrid, imposibilitó sellar una paz que fue pedida por primera vez por una república hispanoamericana a España”¹⁶⁷.

En efecto, durante todos esos años, las referencias oficiales (en la Gaceta de Madrid, el Boletín de la Imprenta Real) que pueden encontrarse en España respecto a Colombia (siempre en el apartado de “España”) son de negación de la independencia, de no reconocimiento del Estado. Se sigue hablando de “provincias rebeladas” o de “vacilante República de Colombia”, siempre con cierto desprecio, con alusiones al desastre y con no pocas mofas y referencias irónicas a Simón Bolívar. Así, tan sólo a modo de

¹⁶⁷ *Ibid.* p. 132.

ejemplo, pueden citarse extractos de un discurso de Bolívar en 1927 en Lima, intencionadamente *glosados*:

“Las noticias que hemos insertado sobre las disensiones de varias provincias rebeladas de América, en especial de la vacilante república de Colombia, y su invocación a Bolívar, como el paraninfo de la ventura y de la paz: las indicaciones sobre el código boliviano, y sobre las fecho rías y vaivenes de este aventurero en el Perú, nos recuerdan su hipocresía constitucional y sus manejos pantomímicos, para extender por la América del Sur su mal disfrazada soberanía. (...)

¿Y la república? ¿Y la soberanía popular?- Mucho las recomienda Bolívar en su discurso; pero mas pomposamente encomia la supremacía del presidente. Este, dice es en nuestra constitución, como el sol en el sistema planetario. Si poder inmutable todo lo anima y vivifica. Esta suprema autoridad será vitalicia; porque en los gobiernos que no admiten jerarquías, es más que en los otros necesario que haya un punto fijo, á cuyo rededor puedan los hombres y las cosas girar. (...)

Así se alucina a los pueblos, que siempre son inexpertos y niños. Bolívar instituye una monarquía, variándole el nombre, y probándola de la paz y seguridad de la sucesión, que es una de sus principales ventajas. ¿Pero qué importan los nombres, cuando las cosas son las mismas; ni qué daño encierran las palabras? Los romanos dieron a sus generales el título de Emperador; Bolívar da el nombre de *presidente* al que ejerce un poder verdaderamente real. ¿Y cuál es la ventaja de transmitir el mando supremo, como una heredad electiva? ¿No ha mostrado bien la experiencia de los siglos, que elecciones tan codiciables solo sirven (de cualquier modo que se dispongan), para abrir la puerta a la ambición de los próceres, y á las convulsiones y desastres del pueblo? ¿Es este mas libre, recibiendo la dominación de la persona que le señale su jefe, que respetándola en una familia, a quien él mismo ha reconocido? ¿Es más limitado el poder de quien no solo manda mientras vive, si no determina el que ha de mandar después de su muerte?

(...)¹⁶⁸.

También puede citarse, por significativo en este sentido, un texto de la Gaceta de Madrid, publicado en 1828, donde se reproduce parcialmente un discurso de Simón Bolívar ante la Convención Nacional, cuyos párrafos, repletos de glosas, comentarios y críticas merecen la pena ser reproducidos parcialmente, pues en ellos se pone de manifiesto la profunda estrechez de miras de la antigua metrópoli. Así por ejemplo se insiste, desde la maltrecha España, en que la única forma de gobierno posible y aceptable para los pueblos que habitan los “territorios rebelados” es la Monarquía. Todo lo demás (especialmente el constitucionalismo democrático) conduce al desastre, porque los pueblos no están *acostumbrados* a otra cosa:

“El mensaje del presidente de Colombia D. Simón de Bolívar a la convención nacional, instalada para poner remedio á los males de la república, es la confesión auténtica de los errores, y el bosquejo de los desastres que ha producido la rebelión. “constituido, dice, por mis deberes a manifestaros la situación de la república, tendré el dolor de ofreceros el cuadro de sus aflicciones”. (...) Bolívar se lisonjea de que *algo* se han disminuido los obstáculos para remediar estos males, por la unión y docilidad de la república a la decisión de los nuevos diputados; pero “he deciros, añade, que no debemos

¹⁶⁸ Gazeta de Madrid, núm. 18, 13 de febrero de 1829, pp. 74 y 75. La transcripción es literal, pero se ha actualizado la ortografía para su mejor lectura. Críticas feroces, merece, asimismo la intención del Libertador de establecer un estado no confesional: No queremos levantar la pluma de este artículo sin manifestar á nuestros lectores la política religiosa de Bolívar, ya que hemos notado su política constitucional. “Voy a hablar (dice el nuevo Numa para concluir su discurso) sobre un punto que debiera omitir en conciencia. En una constitución política no se debería prescribir profesión de fe religiosa. La religión pertenece enteramente á lo moral: (¿y las leyes pertenecen á lo físico?) ella dirige al hombre en su interior, en su casa: tiene el trono de su imperio en el corazón: ella sola puede con derecho pedir cuentas á la conciencia... No pertenece al legislador establecer preceptos relativos al culto religioso...” Dejémoslo aquí, porque lo restante aun es más embrollado. –Jamás la legislación política ni civil ha aspirado a regular los actos puramente interiores del hombre; porque no puede conocerlos ni juzgarlos. Pero esa religión y ese culto de que habla Bolívar, ¿se han de esconder enteramente en el interior, ó han de mostrarse por acciones externas, y tener preces y sacrificios? Si lo primero, no hay religión en el Estado; y el Estado sin religión no puede subsistir. No hay en política un principio de tan eminente evidencia. Sin religión no puede existir la moral: sin moral no puede existir la sociedad absolutamente. Si lo segundo; es decir, si ha de haber un culto manifestado por acciones exteriores: si la religión ha de ser una cosa pública, ¿cómo puede desentenderse de ella y abandonarla el legislador? Siendo la religión el apoyo principal del Estado; siendo su propiedad más sagrada, ¿será la sola que no encuentre protección en las leyes? ¿Verá tranquilo el legislador insultar sus misterios, profanar impunemente sus altares, puesto que no le pertenece establecer preceptos relativos al culto religioso? No se hicieran semejantes preguntas, si no hubiese tales legisladores”

esta inapreciable ventaja *sino a las esperanzas* que os muestran la confianza nacional, y el peso que os abruma.” (...); Ignorantes no menos que los infieles a su deber! Ved el fruto de querer renovar los pueblos con instituciones desconocidas para ellos; lisonjeras en la apariencia, pero contrarias á su educación a sus hábitos, a sus luces, a las costumbres e intereses formados por muchos siglos ¿Era esa la situación de las colonias inglesas, donde, cortado el vínculo que las unía a su metrópoli, se hallaba todo hecho?

Es un error, el más pernicioso en política, pensar que puede un Estado refundirse de pronto bajo distinta forma de la que tuvo siempre, como desde la revolución francesa han creído con igual éxito tantos ensalmadores de constituciones. (...)

No es otra cosa la constitución de un pueblo, que la forma de gobernarse sancionada por la costumbre; así en muchas naciones, aún de las que se creen más libres, no se ha redactado todavía el código constitucional, ni reducido su régimen a los artículos de una ordenanza. La mejor constitución para un pueblo, es a la que está acostumbrado, ha dicho muy acertadamente Bentham; cuyo testimonio no desecharán por servil ni absolutista los independientes.

Nuestro gobierno está esencialmente mal constituido, dice Bolívar: verdad amarga, que no era necesario haber comprado con 18 años de desastres: verdad fecunda, si se supiera o se quisiera entender que no necesita de una nueva serie de infortunios, para anunciar desde ahora todas sus futuras aplicaciones. El gobierno actual de todos los países revolucionados desde la nueva Georgia hasta los patagones *está mal constituido*, y lo estará siempre bajo cuantas formas se adopten, mientras no se restituya a su antigua y legítima dominación(...)¹⁶⁹

¹⁶⁹ Continúa diciendo la crónica que “El pueblo, impaciente de todo yugo, no pone la mano en el gobierno sino para enervarlo y trastornarlo: si arrebató el poder, no lo delega sino débilmente y forja siempre una magistratura que él pueda dominar. “Nuestros diversos poderes (continúa Bolívar) no están distribuidos cual lo requiere la forma social y el bien de los ciudadanos. Hemos hecho del legislativo solo el cuerpo soberano: le hemos sometido el ejecutivo y dado mucha parte en la administración general, que la que el interés legítimo permite. Por colmo de desacierto, se ha puesto toda la fuerza en la voluntad, y toda la flaqueza en el movimiento y la acción del cuerpo social”. Tal es, tal será eternamente el escollo de toda organización política formada por el pueblo. Facultades ilimitadas en los congresos populares para determinar: restricciones y opresión para ejecutar en el gobierno. Y como todo es acción en el régimen de la sociedad: como no se protegen las personas y los derechos, ni se reprimen la insubordinación y los

En resumen, durante este periodo, lejos de haber un reconocimiento y un inicio de relaciones políticas y, por extensión, jurídicas, se establece el ya referido *diálogo de sordos* entre ambas partes (siendo la sordera más aguda en España) y, en palabras de Gloria Isabel Ospina “tendrán que pasar doce años para que se pueda conocer un intento de aproximación entre ambas naciones”, pues la “obstinación del Gobierno español perdurará lo que viva Fernando VII”¹⁷⁰. Y es que, salvo el breve período del trienio Constitucional, habido entre 1820 y 1823, ni el primer, ni el segundo período absolutista, conocido este como la “década ominosa” bajo mandato del Rey Fernando VII, podían ofrecer las condiciones en España para reconocer a los nuevos Estados surgidos del proceso de independencia.

3. El cambio de actitud desde España: la Regencia y la Monarquía de Isabel

A la muerte de Fernando VII, en 1833, tienen lugar en España una serie de convulsiones internas protagonizadas por todos los grupos políticos del país. Durante la minoría de edad de Isabel II se hizo cargo de la regencia su madre María Cristina, quien tuvo que

crímenes, ni se mantienen el orden y reposo público con debates ni acuerdos, sino con la acción y la fuerza; faltando esta por un efecto necesario a esos gobiernos degradados y comprimidos que el pueblo constituye, ni la obediencia a sus mandatos se presta, ni se afianza la sumisión, ni los delitos se corrigen, ni se mantiene la tranquilidad, ni pueden vencerse las resistencias para obrar el bien. Pues ahora: creer que el pueblo, una vez dueño del poder y lisonjeado con las ideas de libertad y soberanía, ha de ser tan sabio o tan generoso que abdique voluntariamente esa fuerza, y la entregue con franqueza y confianza en las manos mismas que deben sujetarle a la ley, es no conocer la historia ni la naturaleza de los hombres. El pueblo en materia de gobierno no sabe instituir, sino trastornar”. Gaceta de Madrid, núm. 113, de 18 de septiembre de 1828, pp. 451 y 452.

¹⁷⁰ Señala no obstante la citada autora que “ Colombia en esos doce años no deja de buscar la oportunidad de acercamiento, y así se recoge en varias ocasiones; como por ejemplo en el Mensaje del Vicepresidente encargado del Gobierno, Francisco de Paula Santander, al Congreso de 1826, cuando dice, entre otras cosas, «... El Gobierno español, ciego a los desengaños que frecuentemente está recibiendo en su contienda con la América y sordo a las insinuaciones de Gobiernos imparciales y experimentados, no da señal de abandonar sus proyectos hostiles contra la República», para más adelante terminar diciendo «... El Gobierno de Colombia, por una conducta digna de la causa que defiende, ha redoblado sus esfuerzos para atraer al de España a una reconciliación honrosa, a medida que los sucesos de nuestras armas, y la marcha de la República, ratificaban irrevocablemente nuestra independencia,... Vosotros veréis en los documentos que os haré presentar, los oficios ejecutados en nuestro favor por algunas de las potencias de Europa y América, en el Gabinete de Madrid, los pasos que en el mismo sentido ha dado el Ejecutivo, y la firmeza y dignidad con que ha sostenido la causa y los principios del pueblo de Colombia». G.I. OSPINA SÁNCHEZ: Loc. Cit. p. 166.

buscar el apoyo de los liberales moderados, con el fin de defender los derechos sucesorios de su hija contra las pretensiones de Don Carlos, hermano de Fernando VII, (con el inicio de las llamadas *Guerras Carlistas*, que tendrán lugar hasta 1875) lo que trajo consigo la implantación del régimen liberal en España a partir de 1833. Estos grupos de liberales, que pronto se dividirán en dos, moderados y progresistas, van a ver condicionada su política exterior por dos realidades: por un lado, una realidad europea en la que ni Austria, ni Rusia, ni Prusia, potencias fieles al absolutismo, reconocerán al Gobierno liberal ni a la sucesión de Isabel II; por ello, la conexión con la Santa Alianza quedará rota y España sólo podrá moverse en el marco de las dos potencias liberales, Francia e Inglaterra. Por otro lado, la realidad peninsular que tendrá casi el mismo esquema, una fuerte resistencia absolutista frente al Gobierno liberal que en España iniciará las citadas guerras carlistas.

Tampoco podemos encontrar, durante este período, todavía relaciones oficiales, como Estados, entre España y Colombia, ya convertida en *República de Nueva Granada*. Sin embargo, sí que hay que destacar un importantísimo cambio en España frente al la *joven República*. Y es que, tanto por la vía de los hechos, como por referencias y alusiones, *en España se acepta ya la existencia de un Estado independiente, también de forma oficial*. Prueba de ello son las noticias frecuentes que aparecen en la Gaceta de Madrid sobre Nueva Granada- ahora ya en la sección de “noticias extranjeras” y no en “España”, aunque, eso sí, en la llamada “Parte no oficial” -pero, no puede olvidarse que nada podía calificarse de “no oficial” en el Reino, y menos lo publicado en la Gaceta de Madrid-

En este sentido, resulta muy destacable el hecho de que se recojan, en el citado Boletín oficial, extractos de discursos del Presidente Santander en el Congreso de Nueva Granada. Estas referencias y reproducciones literales de discursos, son ahora glosadas con simpatía e incluso, con notable admiración. En suma, es absolutamente significativo el cambio de *actitud* producido por parte de los cronistas españoles hacia las autoridades del nuevo Estado, ya aceptado, en menos de una década.

Así, por ejemplo, encontramos reproducido el 4 de octubre de 1934, un mensaje de Francisco de Paula Santander “al último congreso, sobre el establecimiento de una casa de enseñanza y corrección en Bogotá”, que ya no recibe comentario alguno, sino la

transcripción literal¹⁷¹. Llama la atención, asimismo, una noticia de 10 de julio de 1836, en la que se observa, con agrado, que no hay noticias que vengan de Nueva Granada y, por tanto, que todo va bien, el tono en el que la Gaceta se refiere a este Estado, denota, sin duda, cierta “simpatía” y manifiesta admiración por sus gobernantes:

“Ya hace algún tiempo que no hemos tenido ocasión de hacer mención de esta república, a la verdad que el silencio en este caso no puede menos de ser interpretado favorablemente, porque cuando no se dice nada de un país que en otros tiempos ha dado con sus continuas revueltas y desórdenes tanto pábulo a las prensas, debe razonablemente inferirse que a lo menos reinan en él la paz y sosiego interior, a cuya sombra fuerza que progresen los principios de la ciencia de gobernar, y en general todos los conocimientos humanos, particularmente si se considera que existen las misas formas de libertad bajo los auspicios e un Gobierno representativo popular. Nosotros nos sentimos inclinados a creerlo así, porque si hubiera noticias adversas, no dudamos que habrían llegado a nuestro conocimiento. Por el contrario, el único papel que nos ha remitido, es un cuaderno con el título La Nueva Granada al empezar el año de 1836, en el cual se patentizan las medidas benéficas adoptadas por la actual administración del país y ventajas que este ha conseguido en estos últimos años bajo la presidencia del general Santander.”¹⁷²

Por tanto, podemos decir que *desde los años 30 existe, en el siglo XIX, una aceptación de facto de la existencia de Colombia como Estado por parte de España*. Lo que, *mutatis mutandi*, en el Derecho internacional contemporáneo podríamos llamar un reconocimiento del Estado por ciertos actos implícitos, aunque no existían relaciones jurídicas formalizadas, ni había tenido lugar uno de los actos de reconocimiento

¹⁷¹ Gaceta de Madrid, número 232, de 4 de octubre de 1834.

¹⁷² Gaceta de Madrid, número 570, de 14 de julio de 1836. También en las noticias de septiembre de 1836 extraemos la misma conclusión, pues se manifiesta sobre Nueva Granada que “vemos con satisfacción que aquella república sigue gozando una perfecta tranquilidad, y su gobierno ocupándose en las posibles mejoras de los diferentes ramos que están a su cuidado, habiendo dedicado no poca atención al progreso de la educación, estableciendo escuelas y colegios con reglamentos adecuados al siglo actual. Gaceta de Madrid. Número 643, de 16 de septiembre de 1836, p. 1.

implícito de un Estado a otro, junto a la celebración de un tratado bilateral, más significativo que puede haber: el establecimiento de relaciones diplomáticas.

No hay que olvidar que en esta época ya se había abierto paso en el Derecho internacional la llamada *teoría declarativa* del reconocimiento de Estados, hoy dominante, por la que se entiende que el reconocimiento de un Estado por los demás no es un elemento constitutivo del mismo, sino que un Estado existe *per se* y el reconocimiento no es otra cosa que la afirmación, la comprobación de la existencia reconocida por los Estados de los que emana. Es decir, el Estado existe desde que reúne los elementos constitutivos necesarios (población, territorio y un gobierno efectivo y estable, con poderes plenos, independientes y exclusivos, capaz de ejercer su soberanía tanto *ad intra* como *ad extra*). Desde ese momento, es sujeto del Derecho internacional y, por tanto, tiene asegurados unos derechos y obligaciones mínimos, en definitiva, una titularidad de derechos, inherentes a su subjetividad internacional sea o no reconocido¹⁷³.

III. EL INICIO Y CONSOLIDACIÓN DE LAS RELACIONES JURÍDICAS ENTRE ESPAÑA Y COLOMBIA EN EL MARCO DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL TRADICIONAL Y EL DERECHO INTERNACIONAL QUE LA REGULABA

1. El inicio en el reconocimiento jurídico de las antiguas colonias por parte de España: los tratados de Paz y Amistad

¹⁷³ Cfr. C. GUTIÉRREZ ESPADA, M. J. CERVELL HORTAL: *Op. Cit.*, p. 59. Respecto al reconocimiento de terceros Estados a las nuevas Repúblicas americanas, tal y como ha manifestado F. MARIÑO MENÉNDEZ, si, inicialmente, no era lícito reconocer a un nuevo Estado si el “Estado madre”, del cual el nuevo se había separado no había renunciado a la soberanía sobre él “Sin embargo, con ocasión de la independencia de los EE.UU. de América, la doctrina comenzó a sostener que el reconocimiento no violaba los derechos del Estado “madre” si éste ya no podía mantener su soberanía real en el “Estado nuevo”. F.M. MARIÑO MENÉNDEZ: *Derecho Internacional Público, (parte general)*, Editorial Trotta, 1995, p.146.

Pero, como se ha señalado arriba, las verdaderas relaciones jurídicas de dos Estados se manifiestan por la celebración de tratados bilaterales entre ellos (ni siquiera por la participación en tratados multilaterales, puesto que hay Estados que participan en tratados multilaterales sin reconocerse ni crear obligaciones entre ellos). Y estas relaciones jurídicas llegaron al fin, en el último cuarto del siglo XIX. Pero debemos detenernos, siquiera sea brevemente, a examinar el derecho internacional de la época con el fin de contextualizar correctamente las relaciones establecidas entre ambos Estados.

Nos encontramos, durante el s. XIX ante la llamada *Sociedad internacional tradicional*, aquella que podría hacerse llegar hasta la primera guerra mundial y que se caracterizaba por ser *reducida*: sólo la conforman unos pocos Estados y sólo Estados (a principios del siglo XX se computaban 44 Estados) y por ser *homogénea*: la aplastante mayoría de sus componentes eran Estados europeos o Estados de origen europeo, esto es, con un mismo fondo cultural creyentes de la misma fe, y participando de unas mismas concepciones económico-sociales y políticas, el capitalismo y absolutismo, prontamente sucedido por sistemas de corte presidencialista o parlamentario¹⁷⁴. Al ser la sociedad internacional un grupo homogéneo, su ordenamiento jurídico, el derecho internacional, resultaba un sistema sin contradicciones internas, firme y claro. Estamos, por tanto, ante un ordenamiento jurídico internacional más claro, menos confuso que el actual, destinado a regular las relaciones entre un “club” pequeño y selecto de sujetos: los Estados. Ello es quizá lo que ha llevado a algunos a afirmar que el siglo XIX era la edad de oro para el derecho internacional, apreciación que no comparto en absoluto. Se trataba, en definitiva, de un ordenamiento jurídico exclusivamente interestatal, liberal, descentralizado y oligocrático¹⁷⁵.

Y es sobre la base jurídica descrita sobre la que se iniciaron las nuevas relaciones con la América Independiente. Así pues, después de un período de silencio, el Gobierno liberal

¹⁷⁴ Asimismo, la Sociedad Internacional tradicional también puede ser calificad de eurócentrica y de universal. Véase C. GUTIÉRREZ ESPADA y M.J. CERVELL HORTAL: *Ibid*, pp. 21-22

¹⁷⁵ Véase J.A. PASTOR RIDRUEJO: Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones internacionales, 8ª ed, Madrid, 2001, pp. 84-85. Frente a este ordenamiento jurídico internacional clásico o tradicional el Derecho internacional contemporáneo que está basado, aunque más en el plano teórico que en el práctico, en el multilateralismo, en la prohibición del uso de la fuerza y en el respeto a otros valores supremos de la comunidad internacional, como la protección de los derechos humanos.

español a partir de 1836 se plantea el problema de las relaciones con América y la posibilidad de formalizarlas.

Tras una serie de discusiones, el nuevo régimen liberal va a llevar a cabo el reconocimiento *de iure* de las nuevas repúblicas *a través de la ley de 4 de diciembre de 1836, que autorizaba al Gobierno a concluir tratados de paz y amistad con aquellos Estados que se considerasen necesarios, previa renuncia por parte de España a todo derecho de soberanía y a toda reivindicación territorial*. A partir de entonces se comienzan a concertar los *Tratados de Paz y Amistad entre España* y cada una de las repúblicas Independientes, siendo el primero de ellos el Tratado de Paz y Amistad celebrado entre España y la República Mexicana y firmado en Madrid el 28 de diciembre de 1836, al que siguieron casi una veintena más¹⁷⁶.

2. El punto de inflexión en las relaciones jurídicas entre ambos Estados: el Tratado de Paz y amistad de 1881

Y en el marco anteriormente descrito en el que se inscribe también el inicio de las relaciones jurídico-internacionales entre España y Colombia. Así pues, *las relaciones jurídicas entre el Reino de España, durante el reinado de Alfonso XII y la República de*

¹⁷⁶ Se celebraron, con posterioridad, el Tratado de Paz y Amistad entre España y la República del Ecuador, de 16 de febrero de 1840, el Tratado de Reconocimiento, Paz y Perpetua Amistad entre Su Majestad Católica y la República de Chile, firmado en Madrid el 25 de abril de 1844; el Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad entre Su Majestad Católica y la República de Venezuela, firmado en Madrid el 30 de marzo de 1845; el Tratado de paz y amistad celebrado entre la España y la República de Nicaragua, firmado en Madrid el día 25 de Julio de 1850; el Tratado de reconocimiento, paz y amistad entre su Majestad la Reina de España y la República de Costarica, firmado en Madrid con fecha 10 de Mayo de 1850; el Tratado de paz y Amistad entre España y la República del Ecuador, firmado en Madrid el 28 de Enero de 1883; el Tratado de reconocimiento, paz y amistad celebrado entre España y la República Argentina, y firmado en Madrid el 9 de Julio de 1859; el Tratado de reconocimiento, paz y amistad entre España y Bolivia de 1861; el Tratado de reconocimiento, paz y amistad entre España y Guatemala, de 1864; el Tratado preliminar de paz y amistad celebrado entre España y Perú, de 1865; el Tratado de reconocimiento, paz y amistad celebrado entre España y la República del Salvador, de 1866; el Tratado de reconocimiento, paz, amistad, navegación y extradición celebrado entre España y la República Dominicana, firmado en la Habana en 14 de Octubre de 1874; el Tratado de paz y amistad celebrado entre España y la República del Perú, firmado en París el 14 de Agosto de 1879; el Tratado de paz y amistad entre España y la República de Paraguay, firmado en Buenos-Aires el 10 de Setiembre de 1880; el Tratado de Paz y Amistad celebrado entre España y la República Oriental del Uruguay el día 19 de Julio de 1870; el Tratado de paz y amistad entre España y la República de Chile, firmado en Lima á 12 de Junio de 1883; y finalmente, el Tratado de paz y Amistad entre España y la República del Ecuador, firmado en Madrid el 28 de Enero de 1883; el Tratado adicional al de Paz y Amistad celebrado entre España y la República del Perú el 14 de Agosto de 1879; Tratado adicional al de paz y amistad celebrado entre España y el Ecuador.

*Colombia (entonces ya denominada Estados Unidos de Colombia) arrancan con el Tratado de Paz y amistad, firmado en París en 1881*¹⁷⁷. Este tratado, celebrado nada más y nada menos que siete décadas después del grito de independencia, además de establecer las relaciones diplomáticas entre los dos Estados, constituye el inicio del proceso de celebración de otros tratados posteriores.

Se trata de un tratado corto, ya que consta tan sólo de cinco artículos, pero que comienza reconociendo en el preámbulo el deseo del Reino de España y de la República de los Estados Unidos de Colombia “de poner término a la incomunicación que desgraciadamente ha existido entre ambos Estados”, para, ya en su parte dispositiva, establecer que “habrá total olvido de lo pasado, y una paz sólida e inviolable” entre ambos Estados. Posteriormente, se dispone, por fin, el establecimiento de relaciones diplomáticas y se establece la protección de los súbditos de un Estado en el otro, con sujeción a las leyes, y la exención de prestar servicio militar forzoso; y, asimismo, se prevé la llamada “cláusula de la nación más favorecida” en materia de comercio y navegación.

Este tratado fue completado por el *Tratado adicional al de paz y amistad de 30 de enero de 1881, firmado en Bogota por los representantes de Colombia y España el 28 de abril de 1894*¹⁷⁸, que modifica y amplía las disposiciones del Tratado de Paz y Amistad, con el deseo de estrechar las relaciones de amistad y de “alejar para lo futuro todo motivo de discordia y desavenencia”. Así, entre otras cuestiones, este Tratado adicional trata las siguientes materias: establece la obligación de recurrir al arbitraje para cuestiones que puedan surgir respecto a la interpretación de los tratados; dispone que la nacionalidad se determinará según las respectivas legislaciones de cada Estado; establece la sumisión de los súbditos de un Estado a la jurisdicción del otro si se encuentran en su territorio; reconoce la protección de los derechos de los Españoles en Colombia y de los Colombianos en España, junto a la posibilidad de juzgarlos si para ello hubiera motivo y de expulsarlos o no admitirlos, con arreglo a sus leyes, a aquellos individuos “que por su mala vida o por su conducta fueren considerados perniciosos” y establece, asimismo,

¹⁷⁷ El Tratado de paz y amistad celebrado entre España y los Estados-Unidos de Colombia fue firmado en París el 30 de Enero de 1881. *Gaceta de Madrid* núm. 356, de 22 de diciembre 1881.

¹⁷⁸ *Gaceta de Madrid* núm. 193, de 11 de julio de 1896.

el reconocimiento de títulos profesionales o universitarios expedidos en un Estado en el territorio del otro.

Muy interesantes resultan el artículo, VI y el VIII. El primero de ellos establece la igualdad de tanto de derechos civiles como de garantías penales para los colombianos en España y para los españoles en Colombia. Asimismo, excluye la posibilidad de que un Estado ejerza la protección diplomática respecto a sus nacionales en el otro¹⁷⁹. Por su parte, el artículo VIII contiene de nuevo la llamada *cláusula de la Nación más favorecida*, una disposición común en los tratados de paz y amistad celebrados por España con los Estados pertenecientes a las antiguas colonias, que no deja de suscitar problemas de interpretación, especialmente tras la entrada de España en las Comunidades Europeas¹⁸⁰.

El Art. XI del Tratado de 1894 estipula que el mismo permanecerá en vigor hasta un año después del día en que una de las Altas Partes lo denuncie en todo o en parte. No hay constancia de que Colombia o España hayan ejercitado tal facultad de denuncia, pero ello no significa necesariamente que el Tratado permanezca en vigor en su totalidad.

3. La consolidación de las relaciones jurídicas entre ambos Estados.

Como se ha señalado antes, el Tratado de Paz inicia el proceso de celebración de tratados posteriores para reforzar la naciente relación (y, porqué no decirlo, para

¹⁷⁹ El artículo VI dispone lo siguiente: “ Los colombianos en España y los españoles en Colombia gozarán de los mismos derechos civiles que los ciudadanos ó nacionales, y las leyes penales de policía ó seguridad los obligarán por igual. En uno y otro caso, sus bienes, derechos, responsabilidades penales y acciones civiles serán amparados, reconocidos ó calificados por las mismas Autoridades judiciales y administrativas competentes que amparen, reconozcan ó califiquen los de los nacionales. Las sentencias, decretos ó resoluciones legales dictadas sobre las solicitudes, quejas ó demandas de aquéllos, y que adquieran carácter definitivo, con arreglo a los recursos, instancias y trámites que ofrezca la legislación local, surtirán efecto y se ejecutarán del propio modo que respecto de los ciudadanos de cada País. Los colombianos en España y los españoles en Colombia no tendrán derecho a la intervención diplomática, sino en el caso de manifiesta denegación de justicia, ó sea repulsa ó negligencia en la Administración de justicia”.

¹⁸⁰ El artículo VIII señala: “Las Altas Partes contratantes se garantizan recíprocamente el trato de la Nación más favorecida en cuanto se refiere al establecimiento de sus respectivos nacionales en uno de los dos Países, así como en materia de navegación y tránsito”. Sobre esta cuestión véase F. VACAS FERNÁNDEZ, F.: “La aplicación por España de tratados sucesivos y de la cláusula de nación más favorecida en materia migratoria: el asunto Uruguay”. *Revista española de derecho internacional*, Vol. 59, Nº 2, 2007, pags. 665-679.

solucionar cuestiones prácticas necesarias entre los dos Estados). Así, cabe destacar, entre otros, el Convenio celebrado entre España y la República de los Estados Unidos de Colombia para la protección de la propiedad sobre las obras literarias, científicas y artísticas, de 28 de noviembre de 1885; el Convenio de extradición, de 17 de julio de 1893; el Tratado de Arbitraje, de 24 de enero de 1903 (reemplazado por un nuevo Tratado de arbitraje celebrado en 1929 y que está en vigor desde el 5 de febrero de 1931); el Convenio de reconocimiento mutuo de validez de títulos académicos y de incorporación de estudios celebrado entre España y Colombia, el 23 de enero de 1904¹⁸¹; el Convenio relativo a la ejecución de sentencias dictadas por los tribunales respectivos, de 30 de mayo de 1908 (en vigor).

Junto a lo anterior, se produce, como no puede ser de otra manera, la *presencia de ambos Estados en tratados multilaterales*. Los primeros de ellos, como suele ser habitual en el ámbito de las relaciones del *día a día* entre dos Estados, tienen como contenido la regulación de los servicios postales y de transporte. Así, puede hacerse referencia al Convenio referente al cambio de paquetes postales celebrado entre España, Alemania, la República Argentina, Austria, Hungría, Bélgica, el Brasil, Bulgaria, Chile, la República de Colombia, de 4 de julio de 1891; al Convenio postal universal celebrado entre España y las Colonias españolas, Alemania y los Protectorados alemanes, los Estados Unidos de América, la República Argentina, Austria, Hungría, Bélgica, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Chile, República de Colombia, Estado independiente del Congo, República de Costa Rica, Dinamarca y las Colonias danesas de 1892 y al Convenio postal hispano-americano, firmado en Madrid el 13 de noviembre de 1920.

Sin embargo, desde el Tratado de arbitraje de 1931 hasta 1950, con la excepción de la celebración del Convenio Aéreo de 11 de diciembre de 1951, prácticamente no vuelven a celebrarse tratados entre España y Colombia (tan sólo durante la segunda república, se denuncia el convenio de reconocimiento de títulos universitarios y se concierta otro). Se trata de la época de aislamiento absoluto de España. A partir de 1950 las relaciones se reactivan. Tras la adopción en 1946 en el seno de la ONU de una Resolución recomendando la retirada de embajadores de España, Colombia estableció su

¹⁸¹ Actualmente no en vigor, ya que fue denunciado en 1934.

representante acreditado en Madrid el 6 de mayo de 1950, merced a un acuerdo entre ambos Gobiernos, de 26 de febrero de 1950, para elevar a la categoría de embajadores a los respectivos representantes diplomáticos¹⁸².

IV. LA REACTIVACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN DE LAS RELACIONES JURÍDICAS ENTRE AMBOS ESTADOS.

1. El Tratado General de Cooperación y Amistad de 1992.

El siguiente y último hito en las relaciones jurídicas entre ambos Estados lo constituye, sin duda, la celebración del Tratado general de cooperación y amistad, el 29 de octubre de 1992 (en vigor desde el 31 de julio de 1995). Con dos protocolos y un acuerdo económico complementario, el Tratado general de cooperación y amistad establece un marco general para las relaciones entre el Reino de España y la República de Colombia elevando el nivel de la cooperación existente hasta la fecha, tan sólo canalizada a través de Acuerdos específicos. Además, el Tratado general de cooperación se fundamenta ya en la afirmación de valores y principios constitucionales de nítido carácter político, como la democracia y la protección de los derechos humanos.

Este Tratado, al igual que ocurre con la generalidad de los de su *especie*, está redactado con una especial solemnidad que se refleja en la existencia en su texto de una parte que bien pudiera llamarse dogmática. En ella se enuncian los principios que han de regir las relaciones entre ambos países, inspirados en buena medida en los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas. Además, la importancia política del Tratado se deriva de los vínculos históricos que unen a las Partes y del deseo de dar nuevo impulso a sus relaciones actuales, factores ambos que se

¹⁸² Tal y como se ha señalado “con motivo del llamado ‘caso español en la ONU’ Colombia fue uno de los países que, junto con Brasil, Perú y Bolivia, presentó el 5 de mayo de 1949 una propuesta para que quedase sin efecto la resolución de 1946 de retirada de embajadores de España. *Monografía sobre la República de Colombia*, GOBIERNO DE ESPAÑA. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN 2009, p. 21.

mencionan en el preámbulo y sobre cuya base el nuevo Instrumento actuará a modo de Tratado marco generador de un nuevo status de las relaciones globales:

“Reconociendo que la Conmemoración del V Centenario -Encuentro de dos Mundos- constituye una oportunidad propicia para dar una nueva dimensión a las relaciones bilaterales de acuerdo con la realidad que vive el mundo en la última década del siglo XX que, sin duda, será considerada como uno de los hitos más importantes en las relaciones internacionales; Convencidos de la oportunidad histórica que supone la Comunidad Iberoamericana de Naciones como proyección de futuro en el nuevo contexto internacional; Constatando su plena coincidencia en puntos esenciales de los principios del Derecho Internacional tales como la libre determinación de los pueblos, la no intervención, la abstención del recurso a la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la solución pacífica de controversias, la igualdad soberana de los Estados y la cooperación para el desarrollo, así como el cumplimiento, de buena fe, de los Tratados internacionales; Reafirmando su convicción de que la plena vigencia del Estado de Derecho, sólo es posible en condiciones socio-políticas y económicas afines con el respeto de los Derechos Humanos, el fortalecimiento de la democracia participativa, la observancia del principio de legalidad, enmarcado en el respeto a la soberanía popular, y el desarrollo económico y social; Conscientes de que las relaciones de amistad deben traducirse en el fortalecimiento de la cooperación en todos los campos; Considerando necesario aunar esfuerzos a nivel internacional para combatir el terrorismo y el narcotráfico; Reafirmando la necesidad de desarrollar esfuerzos comunes tendientes a lograr una mayor protección y defensa del medio ambiente, sin perjuicio del derecho a la explotación racional de los recursos naturales; Considerando los valores que les son comunes y los orígenes históricos compartidos; y, Deseosos de promover el conocimiento mutuo de su cultura, la defensa del Patrimonio Histórico de las dos naciones y el intercambio educativo a través

de programas de cooperación que permitan compartir experiencias, fuentes bibliográficas y medios de formación y capacitación de recursos humanos”

El Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República de Colombia podrá ser objeto de concreción y desarrollo a través de futuros Acuerdos bilaterales sectoriales o específicos. Asimismo, el Tratado institucionaliza las relaciones bilaterales a través de una Comisión Mixta (una Comisión de Alto Nivel) presidida por los Ministros de Asuntos Exteriores de cada Parte, y puede ser calificado como el hito más importante, a la luz del Derecho internacional contemporáneo, en las relaciones jurídicas entre ambos Estados.

2. Los últimos Tratados: la “multiplicación” e intensificación de las relaciones bilaterales.

A partir de de la celebración del Tratado general de cooperación y amistad, los nexos hispano-colombianos no han hecho sino fortalecerse a través, entre otros cauces, de la celebración de cerca de veinte tratados internacionales. Ello sin contar los acuerdos administrativos, celebrados al amparo de un tratado marco que le da cobertura o los Acuerdos no normativos o *memorandums de entendimiento*, es decir, acuerdos de carácter político, no generadores de obligaciones jurídicas pero que sí ponen de manifiesto y concretan la voluntad política de cooperación a distintos niveles.

Cabría, por último, citar dos casos que podrían constituir la cara y la cruz de las relaciones jurídicas entre los dos Estados. Así por una parte, la entrada en vigor del Reglamento del Consejo de la Unión Europea¹⁸³, por el que se establecen las listas de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros, entre cuyos nacionales se encuentra Colombia, impuso la exigencia de visado en España a nacionales de ese país. Por ello España para dar cumplimiento a dichas obligaciones, se vio obligada, el 8 de noviembre

¹⁸³ (CE, número 539/2001, de fecha 15 de marzo de 2001).

de 2001 a proceder a la *denuncia del Canje de Notas, de 26 de mayo de 1961, entre España y Colombia sobre Supresión de Visados para los súbditos de ambos países*. Algunos autores, no exentos de razón, han mostrado su gran malestar respecto a la exigencia de visado para venir a España a los ciudadanos colombianos. Exigencia que no es requerida desde Colombia para los españoles y que conculca el principio de reciprocidad que ha regido las relaciones entre los dos Estados ¹⁸⁴.

Por otra parte, el último Tratado celebrado hasta la fecha entre ambos Estados, tiene como fin reconocer los derechos políticos de los ciudadanos de un Estado que se encuentran residiendo en el territorio del otro. Se trata del *Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Colombia, sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, hecho en Madrid el 5 de febrero de 2009, que entró en vigor el 1 de enero de 2010*¹⁸⁵. Este Acuerdo (el primero firmado dentro de una suerte de “campaña” del Gobierno de España para celebrar acuerdos de este tipo con numerosos Estados) este viene a dar efectividad a lo previsto en el artículo 13 del Tratado General de Cooperación y Amistad hispano colombiano, de 1992, que prevé, atendiendo al principio de reciprocidad, que “conforme a las normas que se establezcan en un Acuerdo complementario, los nacionales colombianos y españoles podrán votar en las elecciones municipales del Estado en que residen y del que no son nacionales, teniendo en cuenta lo dispuesto en la legislación de ese Estado”. Así pues este último (hasta la fecha) celebrado entre ambos Estados vendrá a intensificar la integración social de los ciudadanos de uno de ellos que residen en el otro. En especial, actualmente, la de los colombianos que residen en España, ya que ha de destacarse que Colombia es uno de los países con mayor número de nacionales residentes en España.

¹⁸⁴ Puede verse: R. GONZÁLEZ ARANA: “La política exterior de Colombia a finales del siglo XX: primera aproximación”. *Investigación y desarrollo: revista del Centro de Investigaciones en Desarrollo Humano*, Vol. 12, Nº 2, 2004, pags. 258-285.

¹⁸⁵ Sobre este tratado y el resto de acuerdos similares celebrados por España, véase VACAS FERNÁNDEZ, F.: “El principio de reciprocidad como condición del reconocimiento del derecho al sufragio de extranjeros en las elecciones municipales en España y sus implicaciones desde el Derecho Internacional”. *Revista de derecho migratorio y extranjería*, Nº. 20, 2009, pags. 77-96.

V. CONSIDERACIONES FINALES

En resumen de todo lo examinado podemos concluir brevemente que, casi siglo y medio desde el inicio de las relaciones jurídicas entre España y Colombia en el marco del ordenamiento jurídico internacional como dos Estados soberanos, como dos sujetos de Derecho internacional, ambos Estados han profundizado y consolidado sus relaciones en todos los ámbitos. Aunque es cierto que los dos Estados se comprometieron, por primera vez, como sujetos de derecho internacional iguales en derechos y obligaciones mucho más tarde de lo que hubiera sido deseable, las relaciones políticas mantenidas desde entonces, han dado como fruto una intensa cooperación en el marco del Derecho internacional actual.

Para ambos Estados es de esencial interés la consolidación de las relaciones en el plano político y de la cooperación desde una perspectiva multilateral. Esta última se lleva a cabo, desde dos vertientes fundamentales, por un lado la condición de España de Miembro de la Unión Europea y, por otro lado, desde el diálogo y la cooperación en el espacio Iberoamericano, que España viene impulsando y promoviendo con fuerza. Pero, sin perjuicio de lo anterior, no se puede olvidar la intensa relación bilateral en el plano jurídico cuyos inicios conviene que tengamos presente para que esa *incomunicación* inicial no vuelva a repetirse. En definitiva, no podemos mirar juntos hacia el futuro sin recordar juntos el pasado que nos une.

BILIOGRAFÍA

BLANCO BLANCO, J.: “De la Gran Colombia a la Nueva Granada, contexto histórico - político de la transición constitucional”. *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores de la Facultad de Derecho*, Vol. 10, Nº. 20, 2007, Págs. 71-87.

DELGADO CANTÚ, G. M: *El mundo moderno y contemporáneo I. De la era moderna al siglo imperialista*. Pearson, México, 2005 5ª Ed.

DIAZ BARRADO, C. M.: “La posición de España en el espacio latinoamericano: el diseño de un nuevo componente de la política exterior española”. *Quórum: Revista de pensamiento iberoamericano*, Nº 19, 2008, Págs. 56-63.

DIAZ BARRADO, C. M.: “La política exterior de España en el espacio iberoamericano 2004-2007: elementos de permanencia y cambio”. *Cuadernos de estrategia*, Nº. 136,

2007 (Ejemplar dedicado a: Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos), Págs. 123-151

DÍAZ BARRADO, C. M, FERNÁNDEZ LIESA C. R. Y ZAPATERO MIGUEL, P. (Eds): *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, 2008.

ESCOBEDO MANSILLA, R.: “Las reformas de Carlos III y la reestructuración de la Hacienda americana” *Quinto centenario*, Nº 8, 1985, Págs. 61-82.

LYNCH, J.: *Simón Bolívar*, Crítica, Barcelona, 2010.

OSPINA SÁNCHEZ, G.I.: “La política internacional de la Gran Colombia: sus negociaciones con España”; *Quinto centenario*, Nº 14, 1988, Págs. 119-166.

ROY, J.: “La Unión Europea ante Cuba y Colombia: de buenas intenciones y altas esperanzas a notables contradicciones y grandes frustraciones”. *América latina hoy: Revista de ciencias sociales*, VOL. 31, 2002, Págs. 33-61.

VACAS FERNÁNDEZ, F.: “El principio de reciprocidad como condición del reconocimiento del derecho al sufragio de extranjeros en las elecciones municipales en España y sus implicaciones desde el Derecho Internacional”. *Revista de derecho migratorio y extranjería*, Nº. 20, 2009, Págs. 77-96.

VACAS FERNÁNDEZ, F.: “La aplicación por España de tratados sucesivos y de la cláusula de nación más favorecida en materia migratoria: el asunto Uruguay”. *Revista española de derecho internacional*, Vol. 59, Nº 2, 2007, Págs. 665-679.

POBREZA, HAMBRE Y JUSTICIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

DEBATIENDO SOBRE LA JUSTICIA MIENTRAS 53 MILLONES DE LATINOAMERICANOS SUFREN HAMBRE

POVERTY, HUNGER AND JUSTICE IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN.

DEBATING ON JUSTICE WHILE 53 MILLION OF LATIN AMERICAN PEOPLE SUFFER FROM HUNGER¹⁸⁶

Silvina Ribotta¹⁸⁷

Palabras clave:

América Latina y el Caribe - pobreza – pobreza extrema - desigualdad – hambre – justicia- Objetivos del Milenio –

Key Words:

Latin American and the Caribbean - poverty – extreme poverty – inequality – hunger – justice - Millennium Development Goals

Resumen:

Los pueblos de América Latina y el Caribe están atravesando un momento muy relevante en la consolidación de sus modelos democráticos mientras los sacuden los violentos efectos de la crisis financiera internacional. Siendo el continente más desigual del mundo y uno de los más empobrecidos, con gran heterogeneidad en los países que lo integran, la pobreza sigue siendo como desde casi toda su historia un eje que articula todos los procesos políticos. Pero la pobreza no es un fenómeno que se presenta aislado de las desigualdades económicas, sino que la desigualdad económica es el escenario que permite la pobreza injusta, y aunque su erradicación es un imperativo moral, ético y jurídico, no está claro que ese sea el camino al que se dirigen los esfuerzos en justicia. ¿Cuál es el debate que se está dando en la región sobre los criterios de justicia adecuados para abordar la situación y ofrecer una alternativa a la profunda injusticia social que se vive? ¿Le preocupa a la justicia social acabar realmente con la pobreza? ¿Cómo se enmarca este objetivo en la actual coyuntura, donde 53 millones de latinoamericanos sufren hambre?

¹⁸⁶ Artículo recibido el 7 de abril de 2010 y aceptado por el Comité Evaluador el 15 de junio de 2010.

¹⁸⁷ Profesora de Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid. E-mail: silvina.ribotta@uc3m.es. Este trabajo se ha elaborado en el marco del Proyecto Consolider-Ingenio 2010 “El tiempo de los derechos”, CSD2008-00007.

Abstract:

The peoples of Latin America and the Caribbean are in a critical period on the consolidation of their democratic models while are being shaken by the violent effects of the global financial crisis. Latin America is the most unequal continent in the world and one of the most impoverished, although there are different situations depending on the countries. Poverty still remains and it continues to be an axis that articulates all political processes, as it has happened through most of his history. But poverty is not a phenomenon that occurs isolated from economic inequalities. Economic inequality is the scenario that allows unfair poverty, whose eradication is an moral, ethical and legal imperative. But it is not clear that political efforts to promote social justice are conducted by this criterion. What are the debates on the accurate criteria of justice to address the situation and to offer an alternative to the existing deep social injustices? Should social justice be concerned about ending poverty? How those goal should be framed in the current situation, where 53 million latin american people suffer from hunger?

Sumario:

1. Introducción: sobre pobreza y pobreza extrema en América Latina.	145
2. ¿De qué hablamos cuando hablamos de pobreza?.....	148
3. Pobreza y desigualdad económica.....	151
4. América Latina empobrecida y desigual: los números de la pobreza y la desigualdad.	160
5. Sobre justicia y pobreza: cuando el hambre es la peor de las condenas, la peor de las torturas, la más grande violación de derechos.....	170
6. A modo de reflexiones finales: es necesario explicar por qué resulta injusto morir de hambre	173

1. Introducción: sobre pobreza y pobreza extrema en América Latina.

América Latina y el Caribe es un continente poblado de riqueza natural, con extensas selvas y fértiles llanuras, amplias costas y zonas marítimas, abundantes ríos y las más grandes reservas de agua potable del mundo, grandes yacimientos de minerales, de petróleo y de gas. Pero es también el continente más desigualitario del mundo, con mayores concentraciones de riqueza en pocas manos y altísimos niveles de pobreza extrema. Con una historia plagada de imperialismos y genocidios coloniales y de imperialismos y violaciones a los derechos humanos contemporáneas (que explican, al

menos en parte, el estado actual de los procesos políticos y económicos latinoamericanos), los pueblos de América Latina están atravesando uno de los momentos más relevantes en la consolidación de sus modelos democráticos mientras los sacuden los violentos efectos de la última crisis financiera internacional. Y surgen, entonces, muchas preguntas: ¿Cómo enfrenta este continente los desafíos políticos y económicos que se le presentan para fortalecer sus procesos democráticos garantizando no sólo los derechos individuales y políticos a sus ciudadanos, sino también los económicos, sociales y culturales? ¿Cómo se aborda desde el continente más desigual del mundo los problemas de pobreza y de hambre? ¿Cómo es la pobreza latinoamericana y cuáles son las paradojas de desarrollo que se le presentan?

Para abordar críticamente algunas de estas cuestiones, comenzaré por exponer qué es pobreza y pobreza extrema, argumentando sobre la íntima conexión conceptual que sostengo existe entre pobreza y desigualdades económicas. Desde este marco, en la segunda parte del artículo reflexionaré sobre el estado de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe según los últimos informes de los organismos internacionales más relevantes sobre estas materias, para pasar a discutir en la tercera parte sobre pobreza y justicia. Como corolario del artículo y a modo de conclusión, pretendo advertir sobre las paradojas de la justicia especialmente liberal de las teorías de la justicia contemporáneas que pueden convivir con grandes escenarios de pobreza e injusticia social sin cuestionar sus raíces estructurales. Cuando me pregunto, para finalizar el artículo, sobre si es necesario explicar *por qué* resulta injusto morir de hambre, está implícita la pregunta de que también parece necesario explicar que *es* injusto morir de hambre, que no sólo es la más grande violación de derechos sino que es la negación de la idea de Estado de Derecho porque es la aniquilación selectiva de parte de sus supuestos ciudadanos, el elemento humano central de toda organización política. Una vez más, no sólo se muestra la tensión entre libertad e igualdad, sino que se demuestra que en contextos de desigualdad y pobreza la libertad es más que una necesidad básica insatisfecha, ya que se convierte en una preferencia extravagante para la mayor parte de los seres humanos.

Pero se ha dicho y escrito tanto sobre la pobreza que, paradójicamente, se ha empobrecido el concepto y ya parece que no describe nada. Aunque la realidad nos

indica precisamente lo contrario, que la pobreza sigue siendo un fenómeno social alarmante en todo el mundo, y que las personas siguen viviendo en situaciones de pobreza, enfermando por pobreza y muriendo por ser pobres. Es necesario, pues, replantearnos qué es la pobreza y qué implica ser una persona pobre o empobrecida y cuáles son las consecuencias y el impacto de la pobreza en los debates sobre la justicia.

La pobreza como fenómeno sociológico, económico, antropológico, cultural e histórico ofrece matices de análisis muy variados y es una fuente inagotable de debates y discusiones a nivel conceptual, sobre las diversas formas de medirla y valorarla, y respecto a las praxis y abordajes sociales¹⁸⁸. Pero de lo que no caben dudas es sobre sus efectos, ya que los hechos se encargan de mostrarnos su dureza sin contemplaciones.

La pobreza produce exclusión y marginación, sufrimientos, hambre, desnutrición y enfermedades, limita las libertades y las oportunidades sociales, impide o limita el acceso a la educación y a la cultura, condena a viviendas inadecuadas, condiciones insalubres de vida e inseguridad en el entorno, ocasiona o profundiza discapacidades, provoca violencia y conflictos armados, excluye de la participación democrática y ciudadana, aumenta gravemente la vulnerabilidad y, sigilosa pero invariablemente, mata¹⁸⁹. Cada día, la pobreza se cobra la vida de 25.000 niños¹⁹⁰. Según la Organización

¹⁸⁸ Dentro de la extensa bibliografía al respecto, recomiendo: ATKINSON, A.B., *The Economics of Inequality*, Clarendon Press, Oxford, 1983 (1975), especialmente Capítulo 10: "Poverty", pág. 224 a 255 y *Poverty and Social Security*, Wheatsheaf, New York, 1989; DANZIGER, S. y HAVEMAN, R. (editores), *Understanding Poverty*, Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts, 2001; DASGUPTA, P., *An Inquiry into Well-Being and Destitution*, Clarendon Press, Oxford, 1993, especialmente Capítulo 10: "Poverty and the Environmental Resource Base", pág. 269 a 296; GUTIERREZ, A., *Pobre, como siempre ... Estrategias de reproducción social en la pobreza*, Ferreyra Editor, Córdoba-Argentina, 2005, especialmente Capítulo 1: "Pobreza, marginalidad, estrategias: las discusiones teóricas del análisis", pág. 21 a 64; KLIKSBURG, B. (compilador), *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993; LISTER, R., *Poverty*, Polity Press, Cambridge, 2005, especialmente Capítulo 1: "Defining Poverty", pág. 12 a 36; LITTLE, D., *The Paradox of Wealth and Poverty: Mapping the Ethical Dilemmas of Global Development*, Westview Press, Colorado, 2003, especialmente pág. 50 a 59; LÓPEZ-ARANGUREN, E., *Problemas sociales. Desigualdad, pobreza, exclusión social*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005; SEN, A., *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford, 1981, especialmente el Capítulo 2: "Concepts of Poverty", pág. 9 a 23 y Capítulo 3: "Poverty: Identification and Aggregation", pág. 24 a 38; TOWNSEND, P., "The Meaning of Poverty", *The British Journal of Sociology*, Vol. 13, Nº 3, septiembre 1962, pág. 210 a 227 y *Poverty in the United Kingdom*, Allen Lane Press, London, 1979.

¹⁸⁹ NACIONES UNIDAS, *Rethinking poverty. Report on the World Social Situation 2010*, New York, 2009, pág. 8.

para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas, el número de personas que padecen hambre en todo el mundo es 963 millones, lo que implica un 14,6 por ciento de la población mundial estimada en 6.600 millones de personas¹⁹¹. De estos casi mil millones de personas que sufren hambre, 642 millones viven en Asia y el Pacífico, 265 millones en África subsahariana, 53 millones en América Latina y el Caribe, 42 millones en Medio Oriente y el Norte de África y 15 millones en países desarrollados.

Pero, ¿qué es lo que esta situación implica en términos de justicia? ¿Cómo impactan estas cifras en las teorías de la justicia? O, ¿cómo se aborda esta situación en términos conceptuales? ¿De qué estamos hablando cuando hablamos de pobreza, de desigualdad, de justicia?

2. ¿De qué hablamos cuando hablamos de pobreza?

En términos generales, se puede afirmar que es posible contemplar la pobreza en forma objetiva o subjetiva, según se haga en base a indicadores objetivos como el nivel de ingresos o el nivel de gastos o de costos de determinados bienes básicos, o la delimitación de líneas de pobreza, o utilizando indicadores subjetivos como la percepción de las personas de su propia situación, de sus carencias y de sus necesidades y de lo que implica *ser* pobre. También es posible referirse a la pobreza extrema o absoluta y la pobreza relativa, ya se carezca de lo mínimo para la supervivencia humana o el nivel de carencia sea inferior a la media de la sociedad de que se trate. De pobreza estática o dinámica según se incorpore en las valoraciones variables temporales y de progresividad en distintos momentos de las historias de vida de las personas, distinguiendo entre pobreza transitoria o pobreza crónica o permanente y la situación de los nuevos pobres, debido al empobrecimiento abrupto de las clases medias por los procesos económicos de los últimos años y el fenómeno de la cultura de la pobreza. Otra forma de conceptualizar la pobreza parte de contemplar la especial situación de determinados colectivos o grupos sociales en situaciones de pobreza; ya sea desde la perspectiva de género, de grupos étnicos, de grupos etarios, de inmigración, de grupos

¹⁹⁰ FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, *Estado mundial de la infancia 2005: La infancia amenazada*, New York, 2004.

¹⁹¹ ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe 2009*.

vulnerables en general. También es posible referirse a pobreza cultural, pobreza social, pobreza ética, pobreza ecológica, entre otras, como fenómenos donde la carencia se presenta desde una variable en particular, no necesariamente incluida en situaciones de pobreza económica y que repercute en la vida personal y social de las personas de manera holística.

Se puede analizar la pobreza como un concepto relativo, con lo cual, mientras más posibilidades tenga una sociedad, en términos totales, de satisfacer mayores y más sofisticadas necesidades, más se elevará la cantidad de necesidades que será posible satisfacer, incluyendo no sólo a las valoradas como básicas o imprescindibles para el mantenimiento y desarrollo de la vida, sino también las culturales, sociales, y hasta las preferencias. Es que existe una relevante vinculación entre el grado de desarrollo económico alcanzado en una sociedad -particular o mundial- con la calidad de vida que disfruten *todos* sus integrantes. Esto permite hacer móvil el grado en que la pobreza y la desigualdad económica se tornan injustas en base a la consideración de la riqueza total obtenida en una sociedad, que es lo mismo que considerar las riquezas o la calidad de vida que alcanza una parte de la población con relación a la otra. Por ello, como defenderé posteriormente, existe una íntima conexión conceptual entre desigualdades económicas y pobreza que marca, a la vez, un criterio ideológico de interpretación del problema social de la pobreza y la desigualdad y una toma de postura respecto a la justicia¹⁹².

Con todo, la pobreza siempre es un *estado* en el que se encuentran las personas o los grupos o los Estados, pero como condición del estar y no del ser. Se *está* pobre, no se *es* pobre y, mejor dicho, se *está empobrecido*, porque es una condición social ajena a la voluntad y elección de la persona y, aunque muchos lo discutan, a la responsabilidad directa de las personas pobres, al menos en la intencionalidad concreta de encontrarse en la situación de pobreza.

¹⁹² Profundizo este tema en RIBOTTA, S., *Las desigualdades económicas en las teorías de la justicia. Pobreza, redistribución e injusticia social*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, Madrid, 2010, especialmente Capítulo 1.

Desde los abordajes conceptuales sobre la pobreza, coincido con el acercamiento de Amartya Sen que explica la pobreza como privación de capacidades-funcionamientos que sean intrínsecamente importantes, a diferencia de la renta que sólo es instrumentalmente importante, trasladando la atención desde los medios -los recursos- a los fines que los individuos tienen razones para perseguir y, por lo tanto, a las *libertades necesarias* para poder satisfacer estos fines. Por ello, advierte que la pobreza es la *privación de capacidades como funcionamientos* que provoca fracaso de las capacidades básicas para alcanzar determinados niveles mínimamente aceptables, debido a carencias o falta de ingresos y demás factores relacionados al contexto cultural y familiar y a la situación social y personal¹⁹³. La carencia o falta de ingresos es un factor esencial en la privación de capacidades y predispone a tener y reproducir una vida pobre, pero hay multiplicidad de otros factores que explican mejor las condiciones de privación de capacidades y muestran más claramente las situaciones de *pobreza real*; ya que la falta o carencia de renta o de ingresos es sólo un factor contingente y condicional. El resultado de la privación que viven las personas, por ende, dependerá también de otros factores asociados, como la heterogeneidad personal, las condiciones sociales, la distribución de los recursos dentro de la unidad familiar, la diversidad relacionada con el medio ambiente, el clima, las condiciones epidemiológicas, la situación geográfica, las diferencias de clima social, la situación histórica, cultural y política, y las diferencias de perspectivas relacionales marcadas culturalmente, entre otros factores configuradores del escenario situacional en el que las personas se encuentren desarrollando sus vidas.

De tal forma, la pobreza no es una cuestión de escaso bienestar, sino de *incapacidad* para conseguir bienestar precisamente debido a la ausencia de medios, entre los cuales los ingresos o recursos juegan un papel fundamental pero no necesariamente decisivo. La suficiencia de los medios económicos no puede juzgarse

¹⁹³ Consúltense SEN, A., *Nuevo examen de la desigualdad*, trad. de A.M. Bravo, Alianza, Madrid, 1999 (1992), pág. 124; *La desigualdad económica. Edición ampliada con un anexo fundamental de James E. Foster y Amartya Sen*, trad. de E. L. Suárez Galindo, Fondo de Cultura Económica, México, 2001 (1973-1997), pág. 224 y 241; *Nuevo examen de la desigualdad*, trad. de A.M. Bravo, Alianza, Madrid, 1999 (1992), pág. 126 y 127; “Capacidad y bienestar” en NUSSBAUM, M. y SEN, A. (compiladores), *La calidad de vida*, trad. de R. Reyes Mazzoni, Fondo de Cultura Económica, 1998 (1993), pág. 68 y *Desarrollo y libertad*, trad. de E. Rabasco y L. Toharia, Planeta, Barcelona, 2000, pág. 114 y sig.

independientemente de las posibilidades reales de convertir los ingresos y los recursos en capacidades; porque los ingresos analizados de forma aislada sólo nos cuentan una parte de la historia que se definirá según la capacidad de funcionar que tenga la persona derivada de esos recursos. Lo esencial, por consiguiente, consiste en evaluar cómo las personas transforman los recursos que poseen en capacidades o funcionamientos; ya que pueden presentarse dificultades en este proceso por la edad, discapacidades o enfermedades, o cualquier otro factor que puede hacer que las personas tengan más dificultades o reduzcan su capacidad para percibir ingresos. Pero, también, que sea más complejo convertir esa renta en capacidad, debido a que la suficiencia de los ingresos para escapar de la pobreza varía paramétricamente con las características y circunstancias personales. Por ende, lo relevante no es lo *reducido* que los ingresos sean -en términos de cantidad-, sino lo *insuficientes* que resulten para generar capacidades mínimamente aceptables, lo sensible o no que sean a la conversión de ingresos en capacidades.

Así, aunque la pobreza tiene muchas manifestaciones, la más relevante y la que resulta más apremiante, es la pobreza de acceso (y de disposición) de recursos materiales, de ingresos y de bienes en el sentido de satisfactores, y que se traduce en carencias de poder económico y de poder social y político que imposibilitan a la persona satisfacer sus necesidades básicas, desarrollar sus capacidades básicas y ejercitar su libertad real. Por ello, considero más adecuado hablar de personas o sociedades *empobrecidas* que de personas o sociedades pobres, señalando la intrínseca vinculación entre la desigualdad económica y la pobreza, que desarrollaré seguidamente.

3. Pobreza y desigualdad económica

Es común encontrar tanto en los discursos políticos como en las explicaciones económicas que hay pobreza en el mundo porque hay escasez de recursos. Se pretende justificar como obvio y hasta necesario que algunas personas tengan que vivir en pobreza para que otros podamos tener nuestras necesidades satisfechas. Y este estado de cosas se presenta como inamovible, como una situación imposible de cambiar porque no existen alternativas ante la escasez.

En esta explicación hay un fallo, en el mejor de los casos, o un dolo, en el peor, y por ello resulta imprescindible comenzar este apartado con la vinculación entre pobreza y escasez. A lo que me refiero es que, aunque es correcto afirmar que ambas se relacionan con la finitud de los recursos naturales y materiales para la satisfacción de las necesidades de las personas, y que obviamente hay recursos imprescindibles para el mantenimiento de la vida que son escasos y, por definición, la mayoría de los recursos son escasos. Ello no acaba de justificar la escasez, que suele ser utilizada como una estrategia en términos políticos para justificar y fundamentar un modelo económico y político de dominación estructurado sobre una forma desigualitaria de redistribuir los recursos mundiales. Una cosa, por lo tanto, es que los recursos resultan escasos en términos de disposición, y otra muy diferente es entender que existe pobreza en el mundo porque hay escasez. La escasez no explica el que haya personas que disponen de pocos o ningún recurso, ni que exista escasez respecto a personas concretas, ni vale como argumento para justificar el hambre y la miseria. En términos generales, en el mundo en que vivimos se dan situaciones de carencia generalizada de recursos en un determinado contexto social y geográfico, pero no en términos globales de la sociedad mundial. La cuestión no radica, entonces, en la cantidad o no del recurso en cuestión sino en la forma en que el mismo está distribuido.

El problema de la pobreza es el problema de la distribución de recursos mundiales. El problema de la pobreza es, en síntesis, la existencia de las desigualdades económicas; ya que es la desigualdad económica la que predispone a la pobreza, es una de sus más importantes causas y la opositora más relevante para su desaparición. La desigualdad económica es la prueba fáctica de la existencia de recursos y bienes suficientes para eliminar o, al menos, disminuir los grados de pobreza que coexisten con situaciones de desigualdad. Por consiguiente, siempre que haya desigualdad económica habrá, indiscutiblemente, algún grado de pobreza, al menos relativa entre unos que poseen más y otros menos. Y los grados en que la pobreza se manifieste y que la hagan por lo tanto preocupante o la tornen injusta -tanto a la pobreza como a la desigualdad- dependerá de lo profunda que sea la brecha entre ambos polos relevantes de la desigualdad, particularmente de cuán bajo sea el límite inferior y si es suficiente para

cubrir las necesidades básicas según el escenario social, económico, político, geográfico, cultural e histórico en que se sitúe la persona.

A la vez, la pobreza no disminuirá ni desaparecerá mientras la desigualdad económica se mantenga en grados que la permitan, y se agudizará mientras más profunda sea ésta. La preocupación filosófica/jurídica/política por la desigualdad económica y por la pobreza, por ende, no se fundamenta en la simple constatación de que unas personas tienen más y otras menos recursos para hacer frente al desarrollo de sus planes de vida, sino en que esta desigualdad y pobreza es tal que impide que las personas que menos tienen puedan ejercer en igualdad de condiciones el desarrollo de sus capacidades básicas y, por lo tanto, vivir los planes de vida que libremente hayan escogido.

Pero es necesario explicar en qué consiste la desigualdad económica y, para ello, es preciso primero distinguir lo que implica desigualdad y diferencia¹⁹⁴. La diferencia revela la condición humana por naturaleza, la diversidad de los seres humanos y la heterogeneidad de los espacios sociales que habitamos y que influyen en redefinir nuestras identidades. Las personas somos iguales en nuestra condición de seres humanos y por el hecho de ser seres humanos y no otra especie animal, pero somos profundamente diferentes en nuestras características internas y externas de humanidad y ello es, precisamente, lo que nos define en nuestras particularidades¹⁹⁵. La diferencia es un término descriptivo, y da cuenta de las situaciones y condiciones diferentes en que viven las personas y explica qué son las personas, con lo es necesario que estas diferencias sean tuteladas, garantizadas, protegidas por aplicación misma del principio de igualdad.

Es posible afirmar, entonces, que los seres humanos somos iguales en cuanto seres humanos, lo que también de alguna forma y como toda conceptualización es una

¹⁹⁴ Sobre la complejidad del concepto de desigualdad, y precisamente de desigualdad económica, véase ATKINSON, A., GLAUDE, M. y OLIER, L., “Les inégalités économiques” en ATKINSON, A., GLAUDE, M. y OLIER, L., *Inégalités économiques*, Conseil d’Analyse Économique, Paris, 2001, pág. 11 a 137 y TEMKIN, L., *Inequality*, Oxford University Press, New York, 1996, especialmente Capítulo 2: “Inequality: A Complex Notion”, pág. 19 a 52.

¹⁹⁵ Véase AÑÓN ROIG, M.J., *Igualdad, Diferencias y Desigualdades*, Fontamara, México, 2001.

construcción social¹⁹⁶. Somos seres humanos, reunimos determinadas características que nos identifican como seres humanos y no como otras especies de animales o de seres vivos. A su vez, somos diferentes como seres humanos: tenemos caracteres físicos, psicológicos y morales diferentes, algunos dados o provenientes de la misma naturaleza (color de ojos, de piel, la estatura), otros condicionados por la estructura social en mayor o menor medida (como algunas condiciones físicas) o por el entorno social, económico, religioso, cultural, histórico, temporal en que hayamos nacido y crecido (como caracteres psicológicos y morales). Pero estas diferencias no deben ser relevantes a los fines de la justicia, salvo en aquellos aspectos que puedan beneficiarnos; porque la igualdad es uno de los criterios de justicia que rige nuestras relaciones sociales, que nos iguala a los seres humanos como categoría jurídica y que debe contemplar, respetar y tutelar nuestras diferencias. Una igualdad que cuando se viola o se tergiversa, conlleva a que no todas las personas sean tratadas y consideradas como iguales en aquello que lo son, su humanidad, o no contemplada la particularidad de su diferencia.

La igualdad, como tal, es una construcción social de estatus social, de distribución de recursos y bienes posibilitadores del desarrollo de capacidades y funcionamientos humanos para el acceso a las ventajas sociales, al bienestar, al cumplimiento de los planes de vida, a los derechos. La igualdad es una *construcción conceptual* acerca de la condición humana pero como reconocimiento de criterio de justicia. La igualdad es un constructo, un artificio, ya que la naturaleza no nos ha hecho iguales sino profundamente diferentes, con lo cual todos los seres humanos somos diferentes pero tenemos que ser tratados como iguales. No hay que confundir, entonces, diversidad o diferencia con desigualdad, ni igualdad con homogeneidad¹⁹⁷. La diversidad o diferencia se contraponen a la homogeneidad, a la identidad que siempre es particular y situada, pero no a la igualdad. La diversidad y la diferencia se sitúan en el

¹⁹⁶ Véase WILLIAMS, B., “La idea de igualdad” en FEINBERG, J. (compilador), *Conceptos morales*, trad. de J. A. Pérez Carballo, Fondo de Cultura Económica, México, 1985 (1969), pág. 267 a 300 y LUCAS, J. de, “La igualdad ante la ley” en GARZÓN VALDÉS, E. y LAPORTA, F., *El Derecho y la justicia. Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*, Trotta, Madrid, 1996, pág. 493.

¹⁹⁷ ZIMMERLING, R., “Democracy and Inequalities”, manuscrito presentado en el encuentro *The Tampere Club 2005*, de septiembre de 2005, pág. 3.

plano descriptivo mientras que la igualdad se encuentra en el prescriptivo. Lo contrario a desigualdad es igualdad, mientras que lo contrario a diferencia es uniformidad.

De esta manera, la igualdad/desigualdad alude a esa forma construida de organización social que hace que todas las personas podamos (o no) ser tratadas como iguales respecto a algo, como criterio de justicia y de distribución. Desigualdad y no diferencia; ya que la diferencia entre los hombres es connatural con la misma existencia humana, pero las desigualdades son producto de la forma en que los hombres nos organizamos y distribuimos los recursos y bienes sociales y las posiciones sociales que derivan de ellos. La desigualdad es un fenómeno ligado a la estratificación social y a la existencia de clases sociales, y es, a la vez, no sólo un fenómeno social sino también un fenómeno histórico, cultural y jurídico que se convierte en un problema social cuando representa una contradicción obvia con alguno de los valores o intereses dominantes, o cuando representa un peligro o amenaza para el mantenimiento de tales valores¹⁹⁸.

A su vez, cuanto mayor es la desigualdad en una comunidad o grupo social, mayor es la concentración e intensidad de los problemas que experimenta la gente que está ubicada en los niveles más bajos de la estructura social y mayor es la dificultad que tienen las personas ubicadas en lo más alto de la estructura social para entender la naturaleza del problema. Como consecuencia, cuanto mayor es la desigualdad y se mantiene sostenida o agudizada por más tiempo, mayor es la brecha de relaciones humanas y aumentan las tensiones y la violencia entre los grupos sociales diferenciados, polarizándose la estructura social. Por ello, la *diferenciación social* es connatural a todos los seres humanos, que naturalmente tenemos distintas cualidades individuales en nuestras características biológicas, psicológicas, históricas, en los roles sociales que asumimos, las tareas y ocupaciones que desarrollamos, sin que ello implique que estas diferencias se deban ordenar de manera jerárquica. Aunque, sin lugar a dudas, establecen el escenario para la desigualdad y la estratificación social cuando no se establece ni se garantiza adecuadamente la igualdad como criterio de justicia. A contrario, la *desigualdad social* es contextual y se relaciona con las diferentes

¹⁹⁸ Ver LÓPEZ-ARANGUREN, E., *Problemas sociales. Desigualdad, pobreza, exclusión social*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, pág. 60 y siguientes.

posiciones que ocupan las personas en la estructura social de la sociedad de que se trate implicando distintas desigualdades que surgen generalmente por dos razones básicas: debido a la evaluación social de las diferencias sociales que hace que las características del individuo y los diferentes roles sociales puedan ser considerados de forma desigual u ordenados jerárquicamente (desigualdad social en términos de prestigio u honor), o debido a que algunas posiciones sociales colocan a ciertas personas en condiciones de adquirir una mayor porción de bienes y servicios valorados como satisfactorios (desigualdad social en términos de acceso a posiciones preferentes en la sociedad)¹⁹⁹. A la vez, tanto las valoraciones como las posiciones sociales desiguales pueden estar basadas en distintos elementos de diferencia social y de construcción social, como el sexo y el género, la edad, la etnia, el origen social, la nacionalidad, la religión, la riqueza, la renta, entre otros. Y dentro de las desigualdades sociales, las desigualdades económicas se refieren específicamente al acceso y disponibilidad de recursos satisfactorios de las necesidades para el desarrollo de las capacidades humanas, que generalmente se vinculan al ingreso y a las riquezas de que dispongan las personas.

Es posible señalar, entonces, diferentes tipos de desigualdades: sociales, culturales, políticas, económicas, sexuales, de género, de derechos, religiosas, en las condiciones sociales, entre otras, aunque considero que la desigualdad económica es la que más influye y condiciona al resto de desigualdades que pueden sufrir las personas. Así, aunque obviamente existe una estrecha relación de causalidad y de conceptualización entre todas y cada una de las distintas desigualdades que se consideran desigualdades sociales, la *desigualdad económica* es la que principalmente condiciona al resto de las desigualdades sociales. Si existe desigualdad económica el resto de desigualdades sociales se agudiza y se tornan más complejas las estrategias de superación de las mismas y la discriminación y la exclusión que ya sufrían las personas por la situación de desigualdad en la que se encontraban se duplica, triplica o cuadruplica por la coincidencia de pertenecer a un grupo desfavorecido

¹⁹⁹ KERBO, H. R., *Estratificación Social y Desigualdad. El conflicto de clase en perspectiva histórica, comparada y global*, trad. M. T. Casado, McGraw-Hill/Interamericana de España, 2004, pág. 11 y siguientes.

económicamente. Por ello, estas condiciones agravantes de desigualdad son también agravantes de discriminación; ya que a esta persona cada vez le será más difícil obtener el resultado que buscaba, debido a que su situación se desventaja a medida que el sistema va siendo más y más desigual. Obviamente, la persona rica y la persona pobre tienen la misma probabilidad, en abstracto, de sufrir desigualdad en razón de género, de religión, de nacionalidad, de condición social, por edad, entre otras, si se encuentran en alguna de esas situaciones de desigualdad. Pero la persona pobre es más vulnerable a sufrirla, a ser excluida socialmente y a disponer de menos recursos materiales y sociales para abordarla o evitarla.

Por consiguiente, existe una circularidad dañina en los escenarios de desigualdades y, especialmente, de desigualdades económicas que hacen endémica a la pobreza, esencialmente también por la *desigualdad de herencia de oportunidades* basada en un sistema de estratificación social²⁰⁰ que profundiza aún más las desigualdades que las personas viven y la discriminación que sufren como consecuencia de ella.

Por consiguiente, desigualdad económica no es igual a desigualdad de ingresos o de renta o de recursos ni es igual a pobreza, sino que es igual a la desigualdad en el acceso o disposición de los satisfactores adecuados (expresada como carencia de ingresos o recursos sean éstos cuales fueren) que combinados con factores sociales y personales de los sujetos involucrados impiden a las personas el desarrollo de sus capacidades y funcionamientos básicos. De esta forma, si hay desigualdad económica

²⁰⁰ Ilustra este aspecto la paradoja de la igualdad de oportunidades en un mundo desigualitario y excluyente, la discusión sobre los talentos innatos y la existencia de la herencia familiar como consolidación de desigualdad social. Véase ARROW, K., BOWLES, S. y DURLAUF, S. (editores), *Meritocracy and Economic Inequality*, Princeton-New Jersey, Princeton University Press, 2000, Parte III; BARRY, B., "Equal Opportunity and Moral Arbitrariness" en BOWIE, N., (editor), *Equal Opportunity*, Colorado, Westview Press, 1988, pág. 23 a 46; FISHKIN, J., "Do We Need a Systematic Theory of Equal Opportunity" en BOWIE, N. (editor), *Equal Opportunity, op. cit.*, pág. 15 a 22; LAREAU, A., *Unequal Childhoods. Class, Race, and Family Life*, Berkeley, University of California Press, 2003; ROEMER, J., *Equality of Opportunity*, Massachusetts, Harvard University Press, 1998, y "Does Democracy Engender Equality", *Cowles Foundation for Research in Economics Yale University*, Paper Nº 1328, septiembre 2001, pág. 1 a 49. Especialmente recomendando COHEN, G., "On the Currency of Egalitarian Justice", *Ethics*, Vol. 99, Nº 4 (Julio 1989), pág. 906 a 944 y la clasificación que realiza en "Socialism and Equality of Opportunity", expanded versión of "Equality, Equality of Opportunity and the Labour Party", *Red Pepper*, nov. 1997.

de renta y de riqueza²⁰¹, la desigualdad económica por riqueza generalmente será mayor a la desigualdad económica por renta; ya que si hay desigualdad en el nivel de renta, las mayores rentas pueden generar mayores riquezas y aumentará la desigualdad en riqueza. Desigualdad que será cada vez mayor al no estar sujeta a los gastos cotidianos de subsistencia y porque podrá utilizarse como bien de inversión lo que, salvo mala estrategia o mala suerte, incrementará aún más la riqueza. Podrían darse escenarios sociales de cierta equiparación en renta pero donde se constaten enormes desigualdades de riqueza, generados por políticas de reconocimiento de herencias que fijan criterios de estratificación social muy fuertes y con nula movilidad social. Ambas desigualdades, por ende, están íntimamente relacionadas y se condicionan mutuamente, pero son conceptualmente diferentes y responden a dinámicas económicas que pueden ser independientes, aunque ninguna de las dos explican completamente las desigualdades económicas ni todas sus manifestaciones y sus implicaciones, pero como proveedoras o facilitadoras del acceso a los satisfactores, constituyen uno de los indicadores más relevantes de que existen desigualdades económicas, aunque no necesariamente de su magnitud en relación con el desarrollo de capacidades básicas ni de su representación para las personas.

La desigualdad económica, por lo tanto, es el escenario que permite la *pobreza cuestionable*, la pobreza definida relacionadamente, la pobreza analizada como problema social. No estoy defendiendo imposibles (e indeseables) políticas de igualdad económica ni me refiero a escenarios de escasez generalizada en términos globales,

²⁰¹ La *renta* implica dinero, salario y pagos que se reciben periódicamente a cambio de una ocupación o como rendimiento de una inversión. Es lo que se utiliza para subsistir y mantenerse cotidianamente. La *riqueza* son los bienes acumulados en distintos tipos de activos como propiedades, acciones, bonos o capitales en reserva. Es todo aquello susceptible de tener un valor económico y, por ello, de venderse, comprarse, almacenarse o invertirse. Tanto renta y riqueza se consideran también como ingresos posibilitadores de recursos, generalmente materiales de forma directa o inmateriales de forma indirecta y, aunque generalmente se utiliza ambos términos como intercambiables, renta y riqueza no sólo difieren en su concepto sino que también hacen referencia a dos niveles distinguibles de desigualdad económica. La mayoría de la gente, en el mejor de los casos, sólo posee renta y tiene poca o ninguna riqueza; ya que si tiene suerte y pertenece a la parte de la población mundial que tiene trabajo, sólo posee ingresos que le permiten satisfacer sus necesidades básicas y, cuando mucho, acumular para pequeños lujos.

donde nada puede ser distribuido porque todas las personas están en situaciones de pobreza y los recursos son muy insuficientes; sino a situaciones donde es posible redistribuir o valorar como justa o injusta una distribución, donde existe escasez pero en el sentido de no abundancia y, en síntesis, donde se dan las *condiciones de la justicia*²⁰². Como ya he recordado, en el mundo en que vivimos se dan situaciones de carencia generalizada de recursos en determinados contextos sociales y geográficos y respecto a determinadas personas o grupos de personas, pero no en términos globales de la sociedad mundial (o por lo menos no por ahora, aunque hay muchas probabilidades de que ese supuesto se convierta en real, al menos con algunos recursos, como el petróleo o el agua). Hoy existe hambruna en una sociedad o en un pueblo concreto, personas determinadas que enferman o mueren de hambre, pero en el mundo en términos globales existe tal cantidad de recursos que otras personas disfrutaban de lujos sin precedentes. La gente no muere de hambre porque en el mundo no existen alimentos para todos, sino porque los recursos están redistribuidos de manera inequitativa, existiendo *carencias relativas graves* de determinados bienes básicos para determinadas personas y en concretas circunstancias.

Con todo, aunque es posible escindir conceptualmente desigualdad económica y pobreza, es preciso establecer un vínculo muy estrecho entre ambas. Y, aunque podría darse el caso de que exista pobreza sin desigualdad económica, el ejemplo estaría haciendo referencia a una sociedad o a un mundo con escasez de recursos totales. Que no es el caso del mundo actual ni de América Latina y el Caribe en concreto. La otra posibilidad, que es la que estoy analizando, es de escenarios donde existe desigualdad económica y desigualdad económica profunda que implica siempre algún grado de pobreza, y ésta será preocupante, rechazable e injusta cuando impida el igual desarrollo de las diversas capacidades humanas de personas situadas en contextos heterogéneos, imposibilitándoles el ejercicio de una igual libertad real para el desarrollo de los planes de vida que hayan elegido desde su particular y situada concepción del bien, dentro de un marco ecológicamente sostenible.

²⁰² Las condiciones de la justicia definidas por Hume, y retomadas por otros autores para marco de sus definiciones de justicia. Véase HUME, D., *Investigación sobre los principios de la moral*, trad. de C. Mellizo, Alianza, Madrid, 1993 (1751), pág. 48 y *Tratado de la naturaleza humana*, trad. de F. Duque, Tecnos, Madrid, 1988 (1740), especialmente el libro III.

4. América Latina empobrecida y desigual: los números de la pobreza y la desigualdad.

Históricamente los mayores niveles de pobreza y desigualdad económica se han registrado en América Latina y África, y la situación se ha agravado desde 1980. Una de las características que distinguió las formas de desigualdad dentro de los países de América Latina respecto a otras regiones en el decenio de 1990, es que la parte del total de ingresos que correspondía al 10% más rico de los hogares representaban más del 30% del total de ingresos, llegando en algunos casos hasta concentrar el 45% de los ingresos totales, mientras al 40% más pobre de los hogares de América Latina le correspondía sólo entre el 9% y el 15% de los ingresos totales. Respecto al África Subsahariana, el número de pobres aumentó en casi 90 millones en poco más de 10 años, entre 1990 y 2001. En Europa y Asia Central la cantidad de personas que viven con menos de 1 dólar al día aumento en 14 millones de 1981 a 2001²⁰³.

América Latina y el Caribe es el continente más desigual del mundo y uno de los más empobrecidos, pero la crisis financiera internacional le llegó especialmente en un mal momento. Aunque, visto en perspectiva, fue un buen momento para recibir un golpe tan duro en términos de poder afrontar mejor la situación general adversa. América Latina y el Caribe se encontraba precisamente en un período de moderado crecimiento que tenía desde el 2002-2003, quizá el más relevante desde la década del 70 y que se extendió hasta mediados del 2008. Como afirma la CEPAL, el 2008 fue el último de los 6 años de relativa bonanza que venían experimentando los países de América Latina y el Caribe y que se tradujo en disminución de la pobreza y la desigualdad alcanzando la tasa de pobreza en 2008 un 33%, 11 puntos porcentuales menos que en 2002, de los cuales un 12,9% vivía en condiciones de pobreza extrema o indigencia, lo que redujo el número total de personas pobres en 21 millones y en 26

²⁰³ NACIONES UNIDAS, *Informe sobre la situación social en el mundo*, 2005, A/60/117, pág. 55 y siguientes; BANCO MUNDIAL, *Inequality in Latin America & the Caribbean. Breaking with history?*, Washington DC, octubre 2003, especialmente Capítulo 2: “Different lives: Inequality in Latin America & the Caribbean”, pág. 2-1 a 2-56 y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2º edición revisada, New York, 2004, www.undp.org/bcpr, especialmente la Primera Sección: “El desarrollo de la democracia en América Latina”, pág. 33 a 74.

millones el número de personas indigentes. Igualmente, estos porcentajes implicaban 180 millones de personas pobres y 71 millones de indigentes²⁰⁴.

La composición de la pobreza en Latinoamérica tiene un carácter eminentemente urbano, un 66% de las personas pobres viven en áreas urbanas. Pero en 2008 la pobreza rural era el doble que la pobreza urbana y la indigencia el triple, lo que implica que la gran mayoría de los pobres de zonas rurales viven en condiciones de pobreza extrema o indigencia, a diferencia de las áreas urbanas, pero es en estas últimas donde hay más concentración de personas. La mayor cantidad de personas, y de personas pobres, viven alrededor de las grandes ciudades, lo que reafirma el carácter esencialmente urbano de la pobreza latinoamericana pero, a su vez, la mayor cantidad de personas que viven en los ámbitos rurales son pobres²⁰⁵. Hay más cantidad de pobres en las áreas urbanas o, mejor dicho, alrededor de las grandes ciudades, los llamados *cinturones de pobreza*, pero es más profunda y más extendida la pobreza en las áreas rurales.

Otra característica sobresaliente de la pobreza latinoamericana es la gran diversidad entre los países que la integran; ya que mientras Costa Rica, Uruguay y Chile (Argentina también se menciona entre estos países, pero con datos parciales porque sólo se refieren a las áreas urbanas) presentan tasas de pobreza inferiores al 22% y tasas de indigencia de entre un 3% y un 7%, hay otro grupo de países con pobreza media-baja como la República Bolivariana de Venezuela, Brasil y Panamá donde la tasa de pobreza es inferior al 30%. Pero hay otro grupo de países con tasas de pobreza media-alta como

²⁰⁴ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ubica a una persona como pobre cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la línea de pobreza o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales, tomando los valores relativos a cada país y zona geográfica, y siendo sensibles a los hábitos de consumo, a la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos, así como las diferencias entre áreas metropolitanas, zonas rurales y zonas urbanas. Y entiende que una persona es indigente cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades estrictas de alimentación. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, NACIONES UNIDAS, *Panorama social de América Latina 2009*, Capítulo 1, pág. 4-6, recuadro I.1.

²⁰⁵ En 2008 el porcentaje de población pobre en las áreas rurales era de 52,2%, con lo que prácticamente duplicaba a la pobreza urbana que era un 27,6%. Y la indigencia presentaba una incidencia aún mayor, ya que el 29,5% de la población rural era indigente frente a un 8,3% de las áreas urbanas. Pero del total de la población, un 66 % de personas pobres vive en zonas urbanas. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Panorama social de América Latina 2009*, citado, pág. 5.

Colombia, México, El Salvador, Perú y la República Dominicana (Ecuador también se menciona entre estos países, pero con datos parciales porque sólo se refieren a las áreas urbanas) con tasas de pobreza entre un 35% y un 48% y un grupo de países con tasas de pobreza e indigencia alta que superan el 50% y el 30% respectivamente integrado por El Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay²⁰⁶.

De todas formas, América Latina y el Caribe es el continente más desigual del mundo, no el más pobre, sino el más desigual, donde se da la brecha más amplia y profunda entre pobreza y riqueza. Valgan algunos datos: el 10% más rico de los hogares concentra en promedio el 34% de los ingresos totales, aunque según los países también hay gran heterogeneidad. Desde los países más desiguales como Brasil y Colombia donde este valor bordea o supera el 40% hasta los valores más bajos que no exceden del 27% de la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay²⁰⁷. Y, aunque las cifras más recientes reafirman una tendencia hacia una menos desigualitaria distribución del ingreso en algunos países, como la República Bolivariana de Venezuela, Argentina, Perú, Bolivia, Nicaragua, Panamá y Paraguay, y en otros la tendencia es la de mayor concentración de riqueza como en Colombia, Guatemala, México y la República Dominicana, esto no altera el hecho de que la desigualdad en América Latina y el Caribe sigue siendo de las más altas del mundo.

Respecto a la desigualdad y para mostrar empíricamente la vinculación conceptual que antes expliqué sobre pobreza y desigualdad, valga mencionar que la CEPAL considera dos variables como relevantes para la explicación de las fluctuaciones en los niveles de pobreza y desigualdad en los países, y les llama el *efecto crecimiento* (relacionado al crecimiento del ingreso medio de las personas) y el *efecto distribución* (relacionado a los cambios en las formas en que se redistribuyen estos ingresos). El efecto crecimiento parece indispensable para una disminución de las tasas de pobreza, pero el efecto distribución ha probado en muchos países que es la clave (o al menos un buen comienzo) para disminuir los niveles de pobreza. Por ejemplo en

²⁰⁶ En los dos últimos años, estos datos sobre pobreza han tenido en algunos casos una leve mejoría, salvo México que tuvo un importante retroceso, pero las tasas sobre indigencia sí que mostraron un aumento generalizado. Ídem, pág. 7 y Cuadro 1.A-1.

²⁰⁷ Ídem, pág. 13.

Bolivia, Honduras, Venezuela, Uruguay, Chile, Costa Rica y Panamá la redistribución de ingresos jugó un papel importante contribuyendo en un 30%, al menos, en la reducción de la pobreza²⁰⁸.

Para estas fluctuaciones en las tasas de pobreza la CEPAL valora como muy relevante lo que suceda en el mercado laboral ya que estima que la mayoría de los ingresos monetarios de que disponen las familias, sean pobres o no, provienen del mercado laboral²⁰⁹. Con lo cual la suerte que éste corra impacta decisivamente sobre las tasas de pobreza e indigencia de un Estado. En líneas generales, entre el 2002 y el 2008 hubo un marcado mejoramiento del mercado laboral en América Latina y el Caribe acompañado de una reducción del desempleo y, en algunos países, con un aumento del ingreso laboral por persona ocupada.

Sin embargo, la desigualdad en América Latina y el Caribe no sólo es una realidad empírica sino que existe en la percepción de los ciudadanos de las actuaciones políticas y del Estado, especialmente en la desigualdad frente a los ciudadanos ligados al poder político y económico. Venezuela es el país donde más mejoraron los indicadores de justicia en la distribución del ingreso. Entre 1997 y 2007, el porcentaje de población que cree que la distribución del ingreso en la República Bolivariana de Venezuela es justa/muy justa se elevó en 42 puntos porcentuales y disminuyó en -26 puntos el porcentaje de población que la considera injusta. Algo similar ocurre en Bolivia, Ecuador y Brasil. La CEPAL entiende que estas adhesiones a modelos e Estado en Venezuela, Bolivia (especialmente desde 2006), Ecuador o Brasil están vinculadas a que en estos países disminuyó la concentración del ingreso entre 1997 y 2007, mejoraron los indicadores de pobreza y se realizaron políticas de redistribución. Otra variable importante tiene que ver con el apoyo de movimientos sociales a los cambios políticos y económicos seguidos por estos Estados y, muy relevante también, concretamente en Brasil y Bolivia, al origen social del jefe de gobierno, que despertaban

²⁰⁸ Ídem, pág. 18.

²⁰⁹ La CEPAL considera que el ingreso que perciben los hogares viene de distintas fuentes: ingresos laborales (como asalariados, independientes o profesionales), transferencias públicas (seguridad social, políticas públicas, programas de reducción de la pobreza), transferencias privadas (remesas, regalos, donaciones) e ingresos de capital y otros ingresos. Ídem, pág. 20-23.

mayor empatía en la ciudadanía excluida²¹⁰. En América Latina y el Caribe, en general, hay una gran desconfianza en la función de los gobernantes y una percepción de que coadyuvan a los intereses de las élites en detrimento de los del resto de la ciudadanía, que es muy complejo de revertir, pero que pasa, esencialmente, por experiencias cercanas a la venezolana o boliviana. En este mismo sentido, Naciones Unidas en su último reporte sobre la situación social del mundo 2010, recuerda que en muchos países donde los indicadores de desempeño social, como la salud y la educación superaron las expectativas basadas en el nivel del producto nacional bruto per cápita, estos resultados se lograron a través de políticas de transformación social, como en China, Costa Rica, Cuba, el Estado de Kerala en la India, Sri Lanka y muchos antiguos países socialistas. Y llama la atención de que estas políticas holísticas, multidimensionales, inclusivas y universalistas pueden ofrecer lecciones a los países en desarrollo que luchan por superar la pobreza en sus diversas dimensiones. Y más aún cuando muchas de las transformaciones sociales más importantes se lograron a pesar de los bajos niveles de renta media.

Igualmente, los datos generales de pobreza y desigualdad se modifican agravando su poder empobrecedor y excluyente cuando se entrecruzan con otras variables, como pobreza rural o urbana, dificultad o imposibilidad en el acceso a los servicios sanitarios, saneamiento, nutrición, vacunación y sistemas generales de prevención de enfermedades, inexistencia o graves carencias en los sistemas de salud y educación públicos y universales, distancia de los centros más poblados, inclusión/exclusión del sistema educativo o una educación deficiente e insuficiente, nivel educativo de los padres, factores climáticos y ambientales, pertenencia a pueblos indígenas, condiciones sociales discriminatorias como discapacidades o enfermedades, cuestiones de género, guerras y/o conflictos armados, violencia social, bloqueos comerciales, desempleo, subempleo y trabajo infantil, prevalencia de determinadas enfermedades como VIH/SIDA, malaria o paludismo, cólera, mal de chagas, entre otras.

²¹⁰ Y muy a la inversa de estos procesos está Paraguay y Chile, aunque en Chile estos indicadores desconciertan ya que también habían disminuido los valores de pobreza y desigualdad y el jefe de gobierno también venía de sectores tradicionalmente excluidos –aunque no por motivos económicos–: la primera mujer presidente. En Argentina los indicadores de percepción distributiva son los peores de la región. En 2002 el porcentaje de la población que opinaba que la distribución era muy injusta llegó al 64% situándose en el 58% en el 2007. Ídem, pág. 42-43.

Como se observa en otros escenarios, la pobreza se ensaña aún más con mujeres, niños y grupos étnicos, que siguen siendo los más vulnerables a situaciones de pobreza e indigencia, y esta situación se ha incrementado en América Latina y el Caribe en el lapso 2002-2008. Edad, sexo, etnia y condición social son factores agravantes de discriminación que profundizan las situaciones de vulnerabilidad, pobreza y exclusión que viven los latinoamericanos y latinoamericanas.

La incidencia de la pobreza entre los niños menores de 15 años, en general, excede en promedio en 1,7 veces la de las personas mayores de esa edad, aunque esta diferencia en la incidencia de la tasa de la pobreza tiende a disminuir a medida que aumenta la extensión de la pobreza de un país. Con lo cual, no es de extrañar que los países con menor grado de infantilización de la pobreza sean justamente los países con mayores tasas de pobreza, pese a que también es posible que países con tasas de pobreza similares presenten diferencias respecto a la infantilización de la misma²¹¹. De todos modos, entre 1990 y 2008 la pobreza infantil se redujo en un grado menor que como vimos se había reducido la pobreza de los adultos y la relación entre pobreza de niños y de adultos aumento en todos los países de la región, especialmente en Brasil, Panamá y Uruguay.

La pobreza también afecta de manera diferenciada a hombres que a mujeres, con lo que las mujeres de todo el mundo multiplican la exclusión a la que les condena la pobreza por el hecho diferencial de ser mujeres, y la discriminación se agrava más si es negra o indígena, y más aún si tiene una discapacidad. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe presentan un índice de feminidad de la pobreza superior a 1,0²¹², aunque los valores más altos se dan en Argentina, Chile, Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, y se han agravado en Chile y Uruguay en los últimos años. La inserción laboral de las mujeres es también sumamente estratificada, siendo más perverso este fenómeno en las mujeres

²¹¹ Por ejemplo, Chile y Uruguay tienen tasas de pobreza similares, pero en Chile la extensión de la pobreza infantil supera en 1,8 veces a la de los adultos mientras que en Uruguay lo hace en 3,1 veces. Ídem, pág. 25.

²¹² La forma de medir la pobreza suele no ser sensible a la distribución de los recursos dentro de hogar ni al impacto directo sobre la mujer, con lo que estos datos no captan la situación real de la pobreza de las mujeres en Latinoamérica y el Caribe. Ídem, pág. 28 y especialmente Capítulo IV.

pobres que sufren la doble vulneración de ser mujeres y pobres. Las mujeres trabajan más cantidad de horas y en trabajos no remunerados y sin garantías laborales ni reconocimiento, como el trabajo doméstico.

En general, con respecto al empleo y a la desesperación que trae aparejada el desempleo y la garantía de pobreza que implica, en el año 2000 se estimaba que había 175 millones de personas en todo el mundo -1 persona de cada 35- que había emigrado de sus países de origen, pobres o en vías de desarrollo, a los países desarrollados en busca de empleo y mejores oportunidades económicas. Pero, esta emigración no siempre les conduce a los trabajos buscados, como sucede con los miles de personas que mueren cruzando el muro que separa Estados Unidos de Norteamérica y México o cruzando el estrecho que separa el África pobre de la Europa próspera. Naciones Unidas calcula que anualmente se trafican entre 600.000 y 800.000 personas a través de las fronteras, y que este comercio internacional genera alrededor de 10.000 millones de dólares por año, lo que sólo es superado por el tráfico de drogas y de armas. El 80% de estas personas son mujeres y niñas y una gran mayoría terminan siendo explotadas en la industria del sexo o del trabajo doméstico²¹³.

Hay también una vinculación fuerte entre pobreza y la pertenencia a determinados grupos étnicos que se nota en todo el mundo y también caracteriza a la pobreza en América Latina y el Caribe. Concretamente, la tasa de pobreza de los grupos indígenas y afrodescendientes en esta región oscila entre 1,2 y 3,4 veces a la del resto de la población. Los pueblos indígenas son la población más excluida de América Latina y África, ahondando las situaciones de pobreza y desigualdad que se viven en los países o regiones que habitan. Exclusión que no sólo es económica, sino profundamente social. Los índices de pobreza entre la población indígena son más altos y mucho más complejos de revertir; ya que el *ser* indígena aumenta la probabilidad de una persona de ser pobre, porque tendrá que vencer la doble barrera de exclusión calificada. No

²¹³ NACIONES UNIDAS, *Informe sobre la situación social en el mundo*, citado, pág. 102 y 120; y OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: La eliminación del trabajo infantil, un objetivo a nuestro alcance*, Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª reunión 2006, Ginebra, 2006.

podemos olvidar algunos genocidios contemporáneos a poblaciones indígenas, como el que sufrieron los mayas en Guatemala en el que murieron cerca de 200.000 personas²¹⁴.

Y, aunque no es posible establecer una relación causal definitiva entre pobreza y violencia, es posible identificar las profundas relaciones que existen entre los índices de mayor violencia y su vinculación con los períodos de inestabilidad económica y pobreza de los países. Tomando los datos sobre homicidio como un indicador apropiado para medir la violencia de una sociedad, Naciones Unidas señala que los países con altos niveles de desarrollo humano presentan tasas de homicidios inferiores al promedio mundial mientras que aquellos con niveles elevados de homicidios -más de 10 por cada 100.000 habitantes- sucede en los países de ingresos medios, en desarrollo o pobres. Así, mientras que en América Latina y el Caribe los niveles de homicidios son muy altos, 25 por cada 100.000 habitantes, al igual que en África subsahariana, 17 a 20 por cada 100.000 habitantes, en la Unión Europea los niveles son muy bajos, menos de 3 por cada 100.000 habitantes. Por ello, sin hacer generalizaciones, lo que se observa es una fuerte correlación entre la desigualdad y el delito, que no entre la persona pobre y el delito, sino entre la situación o circunstancia de la pobreza y, concretamente, de desigualdad económica y social frente a las situaciones de riqueza con las que conviven y se enfrentan cotidianamente en casi todas las sociedades mundiales²¹⁵.

Del mismo modo, los conflictos armados condenan a un destino de mayor pobreza a los países que los sufren, y causan no sólo las muertes directas de la guerra sino también y mucho más numerosas son las muertes que se producen por las enfermedades -muchas de transmisión sexual-, las discapacidades -amputaciones, minas anti-persona, armas de destrucción masiva, etc.-, los niños y los ancianos que quedan huérfanos y desprotegidos, los niños y niñas soldado, los desplazamientos internos, la violencia social, y toda la situación de caos generalizado en el que se hunden los países en guerra, especialmente los países pobres o en vías de desarrollo. Desde 1990 los conflictos armados han costado la vida de 3,6 millones de personas, de los cuales más

²¹⁴ Véase, entre otros, BANCO MUNDIAL, *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*, Palgrave MacMillan, New York, 2006.

²¹⁵ NACIONES UNIDAS, *Informe sobre la situación social en el mundo*, citado, pág. 93 a 95 y 101 a 105 y FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, *Estado mundial de la infancia 2005: La infancia amenazada*, citado.

del 45% eran niños y niñas. Particular atención merece la situación de los niños y niñas soldado, aunque los datos oficiales son muy difíciles de obtener, se puede decir que todavía hay entre 350.000 y 500.000 menores de 18 años, niños y niñas, que están luchando como soldados, tanto alistados en fuerzas armadas de los gobiernos como en los grupos armados de oposición, en más de treinta países de todo el mundo²¹⁶.

Respecto a la prevalencia de determinadas enfermedades como VIH/SIDA, malaria o paludismo, cólera, mal de chagas, entre otras, que aunque no consideradas mortales en el mundo desarrollado en los países pobres se transforman en verdaderas pandemias, la situación es más que preocupante. El SIDA es ya la causa principal de mortalidad en todo el mundo para las personas entre 15 y 49 años. En el año 2003 murieron a causa del SIDA 2,9 millones de personas y 4,8 contrajeron el virus, y más del 90% de las personas que actualmente conviven con el virus del VIH o están enfermos de SIDA viven en países pobres o en desarrollo. Y, para contrastar estos datos con los gastos prioritarios que realizan los países más ricos del mundo frente a lo que valoran como amenazas: el actual gasto en VIH/SIDA, una enfermedad que cobra 3 millones de vidas al año, equivale a 3 días de gasto militar. Y el VIH/SIDA vale sólo como un ejemplo, de alguna manera el más costoso; ya que para evitar o al menos paliar otras enfermedades como el paludismo, el mal de chagas o el cólera, asociadas estrechamente a escenarios de pobreza, se requieren mínimos cambios estructurales y de saneamiento, como mejorar el acceso al agua potable, realizar cambios en la infraestructura de las viviendas para evitar el ingreso de insectos o la permanencia de

²¹⁶ El Informe de Human Rights Watch de 2004 habla de alrededor de 300.000 niños en al menos 20 países. NACIONES UNIDAS, *Informe sobre la situación social en el mundo*, citado, pág. 95 a 100; HUMAN RIGHTS WATCH, *World Report 2004: Human Rights and Armed Conflict*, enero 2004, particularmente el Capítulo sobre "Children as Weapons of War"; FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, *Estado mundial de la infancia 2005: La infancia amenazada*, citado, especialmente Capítulo 3: "Niños y niñas atrapados en conflictos", pág. 39 a 66 y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Mundi-Prensa, Madrid, 2005, especialmente Capítulo 5: "Conflicto violento: identificar la verdadera amenaza", pág. 171 a 203.

estos (como el mosquito para el paludismo o la vinchuca para el mal de chagas) y mejorar la nutrición y vacunación en las personas vulnerables²¹⁷.

Respecto a la educación, la exclusión del sistema educativo o una educación deficiente e insuficiente, se la puede considerar en un doble sentido: como otra relevante consecuencia de las desigualdades económicas y como una causa feroz de reproducción de la pobreza, y por consiguiente de la exclusión social y laboral y de las oportunidades de desarrollo y participación social en general. Una desigualdad que, a la vez, no afecta por igual en las áreas rurales que en las urbanas, ni a hombres y mujeres, ni a personas con discapacidad, ni a personas negras o indígenas. Actualmente hay más de 400 millones de adultos de países pobres y en desarrollo que nunca han asistido a la escuela y, en el caso de los que sí han ido sus escuelas eran considerablemente peores que las de los niños de Europa, Japón o los Estados Unidos, más deficientes e inferiores en calidad de enseñanza y de recursos humanos y materiales que en los países desarrollados²¹⁸. Sumado todo a una nutrición insuficiente, a la presión y necesidad de trabajar, al contexto desalentador, a la falta general de oportunidades, y en muchos casos en contextos de violencia y hasta de guerras, el resultado es un índice de fracaso escolar altísimo. Por todo, no resulta extraño que la situación mundial del empleo se caracterice también por una desigualdad extrema. Entre 1993 y 2003 el número de personas desocupadas aumento de 140 millones a la cifra récord de 186 millones, el 6,2% de la población activa total²¹⁹.

²¹⁷ BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: equidad y desarrollo*, Washington DC, 2005, pág. 7; FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, *Estado mundial de la infancia 2005: La infancia amenazada*, citado, especialmente pág. 67 a 86; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, citado, especialmente pág. 17 a 54 y pág. 55 a 80; ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Informe sobre la salud en el mundo: colaboremos por la salud, Informe sobre la salud en el mundo: colaboremos por la salud*, Ginebra, 2006; y NACIONES UNIDAS, *Informe sobre la situación social en el mundo*, citado, pág. 70 y siguientes.

²¹⁸ BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: Equidad y desarrollo*, citado, Panorama general, pág. 7 y 8.

²¹⁹ NACIONES UNIDAS, *Informe sobre la situación social en el mundo*, citado, pág. 60 y OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Informe global con arreglo al seguimiento de la*

Luego de esta pintura general sobre las cifras de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe no hay lugar para dudas: estamos frente a una situación que no sólo es intuitivamente injusta, sino que resulta moralmente reprochable, económicamente ineficiente, y políticamente inaceptable.

5. Sobre justicia y pobreza: cuando el hambre es la peor de las condenas, la peor de las torturas, la más grande violación de derechos

Desde el marco teórico que he presentado y el cuadro de las estadísticas de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe la conclusión parece obvia: estamos frente a uno de los continentes más empobrecidos del mundo que goza de los niveles más altos de desigualdad económica y ello explica sus niveles de pobreza y de pobreza extrema. Pero, ¿cuál es el debate que se está dando en la región sobre los criterios de justicia adecuados para abordar la situación y ofrecer una alternativa a la profunda injusticia social que se vive? ¿Es la pobreza el eje de la justicia social? ¿Le preocupa a la justicia acabar con la pobreza?

Tengo serias dudas respecto al compromiso que la justicia y el derecho como tal, como teoría de la justicia, como teoría del derecho, como filosofía del derecho y como ciencia jurídica tienen respecto al tema de la pobreza. Basta mirar rápidamente en cualquier biblioteca de Derecho de cualquier universidad del mundo para comprobar que el problema de la pobreza no es el eje de los debates de la justicia. O, por ejemplo, constatar que el abordaje de la pobreza está ausente en las grandes discusiones sobre el derecho y la justicia. Pero ¿por qué el derecho y la justicia omiten referirse a la injusticia más gravosa, más sangrante, a la más grande violación de derechos?

No hay dudas que la pobreza es una forma de opresión social y de violación de derechos, especialmente de derechos humanos; ya que siempre viene acompañada por la violación del derecho a la vida, a la salud, a la educación, a la vivienda, al trabajo, a la libertad y todas sus manifestaciones, a los más básicos y relevantes derechos que

acompañan la idea de dignidad humana²²⁰. La pobreza es un ataque contra la propia supervivencia de lo humano y el ejercicio de sus libertades básicas e implica violencia económica sobre toda la sociedad, que aunque puede ser similar en sus efectos a la violencia física puede resultar aún más peligrosa que aquella.

Por consiguiente, la erradicación de la pobreza es un imperativo moral y ético, pero también es un imperativo jurídico. Naciones Unidas considera a la pobreza como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, opciones y capacidades, seguridad y poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales²²¹. Vivir una vida libre de pobreza y hambre es uno de los derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, que en su artículo 25.1. establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Derecho que también es reafirmado en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* y en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Igualmente, el 24 de agosto del 2006, la Sub-comisión para la promoción y la protección de los Derechos Humanos de la ONU, adoptó los principios rectores *Extrema pobreza y derechos humanos*, que luego avaló el Consejo de Derechos Humanos en su Resolución 2/2 del 27 de noviembre de 2006 sobre *Los derechos humanos y la extrema pobreza* afirmando que la lucha contra la pobreza debe seguir

²²⁰ Véase ARNSPERGER, C., “Poverty and human rights: The issue of systemic economic discrimination and some concrete proposals for reform”, *International Social Science Journal*, Nº 180, 2004, pág. 289 a 299; COHEN, J., “¿Sufrir en silencio?” en GARGARELLA, R., *El derecho a resistir el derecho*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2005, pág. 79 a 89; FLEURBAEY, M., “Poverty as a form of oppression”, *Equality Exchange*, octubre 2003-abril 2004; GARGARELLA, R., “El derecho de resistencia en situaciones de extrema carencia” en GARGARELLA, R., *El derecho a resistir el derecho*, citado, pág. 13 a 48; LISTER, R., *Poverty*, citado, especialmente Capítulo 7: “Poverty, Human Rights and Citizenship”, pág. 158 a 175 y POGGE, T., *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Paidós, Barcelona, 2005 (2002).

²²¹ FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, *Estado mundial de la infancia 2005: La infancia amenazada*, citado, pág. 16 y 18 y en general el Capítulo 2: “Niños y niñas que viven en la pobreza”, pág. 15 a 38 y FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, *Estado mundial de la infancia 1996*, New York, 1995, pág. 14. NACIONES UNIDAS, Department of Economic and Social Affairs, *Rethinking poverty. Report on the World Social Situation 2010*, New York, 2009, pág. 5-6.

teniendo alta prioridad para la comunidad internacional y repitiendo que la pobreza es la negación de los derechos humanos, ya que en situaciones de miseria todos los derechos son violados. Reafirma que la extrema pobreza coloca a hombres, mujeres y niños y a grupos enteros de la población en una situación de violación de sus derechos y libertades fundamentales, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. Situación que en algunas circunstancias puede constituir una seria amenaza al derecho a la vida, y que la reducción inmediata y la erradicación final de este fenómeno deben seguir siendo la primera prioridad para la comunidad internacional.

Así lo entendió también la jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en varias ocasiones, como cuando afirmó ya en 1981 que la extrema pobreza producto de la distribución desigual de la riqueza nacional había sido definida como una condición de vida tan limitada por la desnutrición, enfermedades, analfabetismo, índice bajo de longevidad y alto índice de mortalidad infantil, que se hallaba por debajo de cualquier definición racional de decencia humana²²². En la misma línea, Cançado Trindade afirma que el propio derecho a la vida, el más fundamental de todos los derechos, abarca necesariamente las condiciones de vida, y pertenece al mismo tiempo a la esfera de los derechos civiles y políticos como a la de los derechos económicos, sociales y culturales²²³.

Pero más aún, el hambre y la pobreza no sólo son vistas como la más grande violación a los derechos, sino que también pueden ser interpretados como una tortura, trato cruel, inhumano y degradante. Gialdino hace un repaso de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de la doctrina de la ex-Comisión Europea de Derechos Humanos, de la Corte Europea y de opiniones de expertos de Naciones Unidas que resaltan la idea de asimilar el hambre, la pobreza, la indigencia y

²²² Véase COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Guatemala*, 1981, Washington, pág. 129. Igualmente, de la misma Comisión *Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú*, 2000, Washington, pág. 171, párrafo 2 y 3, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, 2001, Washington, pág. 61 párrafo 1 y 2, e *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*, 1997, Washington, pág. 93-94.

²²³ CANÇADO TRINDADE, A., "A justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais no plano internacional" en *Presente y futuro de los derechos humanos. Ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1998, pág. 214.

hasta la exclusión social como una forma de tortura, trato cruel, inhumano y degradante²²⁴.

En efecto, la pobreza implica una violación de las más elementales normas de justicia social; ya que atenta contra los principios fundamentales de no discriminación e igualdad y vulnera el igual derecho a la realización a través del ejercicio de derechos civiles y políticos, y también económicos, sociales y culturales. Existe un *derecho a no ser pobre*, aunque no sea reconocido de esta manera a los fines de su exigibilidad, pero sí existen mecanismos judiciales para poder enfrentar situaciones de pobreza y mitigarla y, en muchos casos, eliminarla. En términos de justicia social, todavía falta mucho camino, pero 53 millones de latinoamericanos sufriendo hambre debería ser una motivación suficiente para comenzar a recorrerlo.

6. A modo de reflexiones finales: es necesario explicar por qué resulta injusto morir de hambre

Resulta que sí es necesario explicar que es injusto morir de hambre y por qué es injusto morir de hambre, al menos en vista de los hechos y de la pasividad de las políticas mundiales al respecto. O, como invita el último reclamo de la FAO, a gritarlo, a indignarnos, a ponernos furiosos y mostrar nuestro enojo²²⁵.

No sólo vivimos en un mundo profundamente desigual y empobrecido, sino que sabemos que cotidianamente hay seres humanos que viven con hambre y que mueren de hambre. Todos los ciudadanos del mundo somos concientes, en menor o mayor medida,

²²⁴ Véase GIALDINO, R., “La pobreza extrema como violación del derecho de toda persona a la vida y a no ser sometida a tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, entre otros derechos humanos”, en *Jurisprudencia Argentina*, 26-2-2003, pág. 1079 a 1100. Destaco dentro de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, “Loayza Tamayo”, sentencia del 17-09-1997, Serie C n.33, párrafo 57 y 91. Dentro de la Corte Europea, “D. & Reino Unido”, sent. Del 2-5-97, Recueil/Reports 1997-III, párrafo 52.

²²⁵ Esta es la consigna de la última campaña mundial por internet que lanzó la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO) dentro del proyecto *Mil millones de hambrientos*, en la que insta a la población de todo el mundo a manifestarse contra el hambre utilizando imágenes de impacto para mostrar la cara más amarga del hambre en redes sociales como Facebook, Twitter y YouTube y videos promocionales de actores, deportistas o personalidades del arte internacionales.

de ello y, sin embargo, continuamos con el desarrollo de nuestras vidas haciendo abstracción de estas situaciones desesperantes. Algunos, en una muestra de sensibilidad, se manifiestan en contra de la guerra a Irak o Afganistán. Se indignan y duelen ante la todavía abierta cárcel estadounidense en Guantánamo, los ataques al pueblo palestino, los atentados del 11S y del 11M, las matanzas en Ciudad Juárez ... y tantos otros acontecimientos atroces e injustos. Pero no tiene el mismo eco el hambre que padecen millones de personas en el mundo. Son millones de seres humanos que viven con hambre y mueren de hambre, bombardeados por el hambre (también injustamente como en Irak o Afganistán), presos y sometidos a la tortura y el trato cruel, inhumano y degradante de la pobreza y el hambre (también injustamente como están los presos en Guantánamo), atacados y diezmados en sus cotidianidades y despojados de sus vidas y sus habidad (como malvive el pueblo palestino) y cruelmente asesinados (como todas las personas víctimas del 11S, del 11M y las que todavía siguen muriendo en Ciudad Juárez).

¿Por qué, entonces, la reacción es tan diversa? ¿Por qué seguimos conviviendo con estas torturas y estos asesinatos sin tomar medidas claras y decisivas al respecto? ¿Por qué los ciudadanos no reaccionamos cuando votamos, cuando elegimos democráticamente a nuestros representantes, cuando nos manifestamos, cuando ejercemos la ciudadanía (al menos, los que vivimos en contextos democráticos y podemos hacerlo)? ¿Por qué los que pensamos, estudiamos y escribimos sobre la justicia social seguimos obviando este cotidiano genocidio, al igual que lo hacen los que gobiernan países y organismos financieros internacionales?

La respuesta no sólo está en las claves del modelo político y económico neoliberal capitalista en el que vivimos, sino, esencialmente, en que ejercemos la ciudadanía, estructuramos la democracia y definimos la justicia de manera que resulte funcional a ese modelo económico y político. Y seguimos pensando, actuando y votando sin modificar los status quo de poder económico mundial y regional. La última de las crisis que todavía estamos atravesando era una oportunidad para modificar el

rumbo²²⁶. Quizá aparezcan otras o se estén gestando otras (como a veces sugieren los nuevos aires políticos latinoamericanos²²⁷). Pero hay que ser concientes de que llegarán tarde para los que actualmente están muriendo de hambre y para los que el hambre les está mermando capacidades y oportunidades. Que ya no será posible cumplir el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio: reducir a la mitad entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema²²⁸. Según la CEPAL, de 85% de avance que registraba la región en esta materia en 2008 ha caído a 78% en 2009, y algunos países experimentan incrementos en sus niveles de pobreza e indigencia mayores al promedio, como por ejemplo, México, debido a la reducción del PIB y al deterioro de la situación de empleo y salarios. Por primera vez en 6 años la pobreza deja de caer y se incrementa, cosa que ya había sucedido con los niveles de indigencia debido al alza del

²²⁶ La actual crisis financiera que afecta al mundo provocó que 9 millones de personas caigan en situación de pobreza en la región en 2009, según el informe de la COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Panorama social de América Latina 2009*, citado. En el estudio, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe proyecta que la pobreza en la región aumentaría 1,1% y la indigencia 0,8%, en relación con 2008. De esta forma, las personas en situación de pobreza pasarán de 180 a 189 millones en 2009 (34,1% de la población), mientras que las personas en situación de indigencia aumentarían de 71 a 76 millones (13,7% de la población). Estas cifras indican un cambio en la tendencia de reducción de la pobreza que venía registrando la región. Los nueve millones de personas equivalen a casi un cuarto de la población que había superado la pobreza entre 2002 y 2008 (41 millones de personas), gracias al mayor crecimiento económico, la expansión del gasto social, el bono demográfico y las mejoras distributivas, según el estudio.

²²⁷ Como señala la CEPAL, los gobiernos de la región han realizado importantes esfuerzos por aumentar el gasto social. Entre 1990 y 2007 el gasto público social por habitante pasó de un 43% a un 60% del gasto público total promedio de América Latina. Es posible en AL crecer, redistribuir, tener prudencia fiscal y aumentar el gasto social para mejorar las condiciones de la población. Dan muestra de ello la variación anual positiva de la tasa de pobreza a indigencia que registra la CEPAL en 18 países de AL desde el 2002 a 2008, gracias a las mejoras en las tasas de empleo e ingresos, a las mejoras distributivas, a la fuerte expansión del gasto social con un aumento absoluto del gasto público social por habitante y al efecto demográfico producido por el descenso en la fecundidad y en el tamaño medio de los hogares

²²⁸ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos para cumplirse para el 2015 son: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2. Alcanzar la educación primaria universal, 3. Promover la igualdad de género y fortalecer a la mujer, 4. Reducir la mortandad infantil, 5. Mejorar la salud materna, 6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, 7. Asegurar la sostenibilidad medioambiental y 8. Desarrollar una alianza mundial de desarrollo. Y, aunque Naciones Unidas se muestra todavía esperanzada en lograrlos de alguna manera, el impacto de la última crisis financiera internacional es desalentador. Véase NACIONES UNIDAS, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2009*, New York, 2009, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe Anual 2009: Cumpliendo compromisos*, New York, 2009 y COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Objetivos de desarrollo del milenio. Avances en la sostenibilidad ambiental de desarrollo en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2010.

precio de los alimentos²²⁹ y aumenta el desempleo de manera notable, lo que acarreará mayor pobreza y profundizará la que ya existía²³⁰. La CEPAL estima que en 2009 hubo entre 9 y 11 millones más de personas en situación de pobreza y 5 millones más de personas en situación de indigencia, con lo que la crisis del 2009 empobreció a alrededor de una cuarta parte de las personas que salieron de la pobreza en el sexenio anterior, unas 41 millones de personas²³¹.

América Latina no está condenada a ser pobre, desigual e injusta. No es que no se pueda acabar con la pobreza extrema o que sea imposible como estrategia de política global porque, entre otras cosas, nunca se emprendió *realmente* ese objetivo. No es tampoco una cuestión de carencia de recursos, porque ello tampoco se explica desde los millonarios actuales gastos mundiales en la industria de la guerra, por ejemplo, o el resguardo en términos de derechos de propiedad privada de grandes fortunas (e ineficaces en términos de utilidad marginal del dinero)²³² que poseen algunos frente a la pobreza extrema de otros.

El derecho de los pobres no puede ser un derecho empobrecido. La pobreza tiene que ser rescatada como *el* tema imprescindible para el debate y el estudio político, jurídico, social y económico. Ya no quedan excusas, tenemos que construir una justicia

²²⁹ Aunque varios países de Latinoamérica y el Caribe no estaban mal encaminados para alcanzar el objetivo, como Chile, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Perú y Argentina, La crisis financiera mundial acarreará una contracción del PBI en AL de entre -1,5% y -1,8% en 2009. Y entre 2008 y 2009 el CEPAL proyecta que las personas en situación de pobreza pasarán del 33% al 34,1%, lo que implica un aumento del 1,1%, y las situaciones de indigencia aumentarán del 12,9% al 13,7%, un 0,8% de aumento, lo que frena y revierte la tendencia de leve mejoría en algunos indicadores que se había observado. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Panorama social de América Latina 2009*, citado, pág. 11 y 12.

²³⁰ También aumenta la informalidad, la precariedad y el debilitamiento de empleo con protección social y a jornada completa, lo que pueden confundir los números y hacer más vulnerable aún la situación de las personas pobres. Ídem, pág. 35.

²³¹ De todas formas, y aunque todavía no hay mayores número que lo prueben, parece que el impacto de esta última crisis financiera internacional ha sido más benévolo que el de anteriores crisis en la región y que se debe por un lado al fortalecimiento que las economías de los países latinoamericanos habían experimentado del 2002 al 2008 y a la reformas estructurales en políticas sociales que se vienen implementando en gran parte de los países.

²³² ¿Cómo explicar la utilidad marginal del dinero del ingreso total de las 500 personas más ricas del mundo cuando es superior al ingreso de las 416.000.000 más pobres? PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*.

social que realmente pueda acabar con la pobreza extrema y con el hambre. Hay opciones frente al hambre. No es justo ni aceptable ni necesario que haya personas en el mundo padeciendo hambre y muriendo de hambre. Les debemos respuestas estratégicas y estructurales y que incluyan políticas sociales igualitarias y eficaces. Y tiene que ser urgente.

Bibliografía:

- AÑÓN ROIG, M.J., *Igualdad, Diferencias y Desigualdades*, Fontamara, México, 2001.
- ARNSPERGER, C., “Poverty and human rights: The issue of systemic economic discrimination and some concrete proposals for reform”, *International Social Science Journal*, Nº 180, 2004, pág. 289 a 299.
- ARROW, K., BOWLES, S. y DURLAUF, S. (editores), *Meritocracy and Economic Inequality*, Princeton-New Jersey, Princeton University Press, 2000.
- ATKINSON, A.B., *The Economics of Inequality*, Clarendon Press, Oxford, 1983 (1975).
 - *Poverty and Social Security*, Wheatsheaf, New York, 1989.
- ATKINSON, A., GLAUDE, M. y OLIER, L., “Les inégalités économiques” en ATKINSON, A., GLAUDE, M. y OLIER, L., *Inégalités économiques*, Conseil d’Analyse Économique, Paris, 2001.
- BARRY, B., “Equal Opportunity and Moral Arbitrariness” en BOWIE, N., (editor), *Equal Opportunity*, Colorado, Westview Press, 1988, pág. 23 a 46.
- CANÇADO TRINDADE, A., “A justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais no plano internacional” en *Presente y futuro de los derechos humanos. Ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1998.
- COHEN, G., “On the Currency of Egalitarian Justice”, *Ethics*, Vol. 99, Nº 4 (Julio 1989), pág. 906 a 944.
 - “Socialism and Equality of Opportunity”, expanded versión of “Equality, Equality of Opportunity and the Labour Party”, *Red Pepper*, nov. 1997.
- DANZIGER, S. y HAVEMAN, R. (editores), *Understanding Poverty*, Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts, 2001.
- DASGUPTA, P., *An Inquiry into Well-Being and Destitution*, Clarendon Press, Oxford, 1993.
- FISHKIN, J., “Do We Need a Systematic Theory of Equal Opportunity” en BOWIE, N. (editor), *Equal Opportunity*, en BOWIE, N., (editor), *Equal Opportunity*, Colorado, Westview Press, 1988, pág. 15 a 22.

- FLEURBAEY, M., “Poverty as a form of oppression”, *Equality Exchange*, octubre 2003-abril 2004, en <http://mora.rente.nhh.no/projects/EqualityExchange>.
- GARGARELLA, R., *El derecho a resistir el derecho*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2005.
- GIALDINO, R., “La pobreza extrema como violación del derecho de toda persona a la vida y a no ser sometida a tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, entre otros derechos humanos”, en *Jurisprudencia Argentina*, 26-2-2003, pág. 1079 a 1100.
- GUTIERREZ, A., *Pobre, como siempre ... Estrategias de reproducción social en la pobreza*, Ferreyra Editor, Córdoba-Argentina, 2005.
- HUME, D., *Investigación sobre los principios de la moral*, trad. de C. Mellizo, Alianza, Madrid, 1993 (1751).
 - *Tratado de la naturaleza humana*, trad. de F. Duque, Tecnos, Madrid, 1988 (1740).
- KLIKSBERG, B. (compilador), *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- LAREAU, A., *Unequal childhoods. Class, Race, and Family Life*, Berkeley, University of California Press, 2003.
- LITTLE, D., *The Paradox of Wealth and Poverty: Mapping the Ethical Dilemmas of Global Development*, Westview Press, Colorado, 2003.
- LISTER, R., *Poverty*, Polity Press, Cambridge, 2005.
- LÓPEZ-ARANGUREN, E., *Problemas sociales. Desigualdad, pobreza, exclusión social*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005.
- LUCAS, J. de, “La igualdad ante la ley” en GARZÓN VALDÉS, E. y LAPORTA, F., *El Derecho y la justicia. Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*, Trotta, Madrid, 1996.
- KERBO, H. R., *Estratificación Social y Desigualdad. El conflicto de clase en perspectiva histórica, comparada y global*, trad. M. T. Casado, McGraw-Hill/Interamericana de España, 2004.

- POGGE, T., *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Paidós, Barcelona, 2005 (2002).
- RIBOTTA, S., *Las desigualdades económicas en las teorías de la justicia. Pobreza, redistribución e injusticia social*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, Madrid, 2010.
- ROEMER, J., *Equality of Opportunity*, Massachusetts, Harvard University Press, 1998.
 - “Does Democracy Engender Equality”, *Cowles Foundation for Research in Economics Yale University*, Paper Nº 1328, septiembre 2001, pág. 1 a 49.
- SEN, Amartya, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford, 1981.
 - *Nuevo examen de la desigualdad*, trad. de A.M. Bravo, Alianza, Madrid, 1999 (1992).

 - “Capacidad y bienestar” en NUSSBAUM, Martha y SEN, Amartya (compiladores), *La calidad de vida*, trad. de R. Reyes Mazzoni, Fondo de Cultura Económica, 1998 (1993), pág. 54 a 83.

- *La desigualdad económica. Edición ampliada con un anexo fundamental de James E. Foster y Amartya Sen*, trad. de E. L. Suárez Galindo, Fondo de Cultura Económica, México, 2001 (1973- 1997).

- *Desarrollo y Libertad*, trad. de E. Rabasco y L. Toharia, Planeta, Barcelona, 2000.

- TEMKIN, L., *Inequality*, Oxford University Press, New York, 1996.

- TOWNSEND, P., "The Meaning of Poverty", *The British Journal of Sociology*, Vol. 13, Nº 3, septiembre 1962, pág. 210 a 227.

- *Poverty in the United Kingdom*, Allen Lane Press, London, 1979.

- WILLIAMS, B., "La idea de igualdad" en FEINBERG, J. (compilador), *Conceptos morales*, trad. de J. A. Pérez Carballo, Fondo de Cultura Económica, México, 1985 (1969).

- ZIMMERLING, R., "Democracy and Inequalities", manuscrito presentado en el encuentro *The Tampere Club 2005*, de septiembre de 2005.

Documentación:

- BANCO MUNDIAL, *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*, Palgrave MacMillan, New York, 2006.

- *Inequality in Latin America & the Caribbean. Breaking with history?*, Washington DC, octubre 2003.

- *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: equidad y desarrollo*, Washington DC, 2005.

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Panorama social de América Latina 2009*.

- *Objetivos de desarrollo del milenio. Avances en la sostenibilidad ambiental de desarrollo en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2010.

- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Guatemala*, 1981, Washington.

- *Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú*, 2000, Washington.

- *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, 2001, Washington.

- *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*, 1997, Washington.

- FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, *Estado mundial de la infancia 1996*, New York, 1995.

- *Estado mundial de la infancia 2005: La infancia amenazada*, New York, 2004.

- HUMAN RIGHTS WATCH, *World Report 2004: Human Rights and Armed Conflict*, enero 2004.

- NACIONES UNIDAS, *Informe sobre la situación social en el mundo*, 2005, A/60/117.
 - *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2009*, New York, 2009.
 - *Rethinking poverty. Report on the World Social Situation 2010*, New York, 2009.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: La eliminación del trabajo infantil, un objetivo a nuestro alcance*, Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª reunión 2006, Ginebra, 2006.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Informe sobre la salud en el mundo: colaboremos por la salud, Informe sobre la salud en el mundo: colaboremos por la salud*, Ginebra, 2006.
- ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe 2009*.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2º edición revisada, New York, 2004.
 - *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Mundi-Prensa, Madrid, 2005.
 - *Informe Anual 2009: Cumpliendo compromisos*, New York, 2009.

HISTORIA DE LAS RELACIONES RUSIA-AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN Y PROSPECTIVA

HISTORY OF RUSSIAN-LATIN-AMERICAN RELATIONS: EVOLUTION AND PROSPECTIVE²³³

SHEYKINA Violetta²³⁴

PALABRAS CLAVE:

Relaciones Internacionales (diplomáticas, económicas, estratégico-militares comerciales), países latinoamericanos, Rusia, la URSS, los EE.UU, gobiernos, democracia, negociaciones, política, dialogo, influencia, transformaciones, nivel, evolución, economía, multipolaridad, socio, presencia, acuerdo, análisis, la intensificación, colaboración.

Key Words:

International Relationships (diplomatic, economic, strategic and military, commercial), Latin-American countries, Russia, the URSS, the USA, government, democracy, negotiations, policy, dialogue, influence, transformations, level, evolution, economics, multidimensional, partner, presence, treaty, analysis, intensification, collaboration

RESUMEN:

El artículo hace referencia a las relaciones entre Rusia y los países de América Latina desde un enfoque amplio, de distintos contextos y realidades existentes tanto en el ámbito bilateral como multilateral. Una parte del artículo radica en efectuar algunas reflexiones acerca de los beneficios que podrían ser logrados si relaciones serían revisadas desde una perspectiva innovadora.

²³³ Artículo recibido el 26 de mayo de 2010 y aceptado por el Comité Evaluador el 15 de junio de 2010.

²³⁴ Doctora en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales por la Universidad Rey Juan Carlos. Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad de Relaciones Internacionales de Moscú (miembro de la Asociación de las Escuelas Profesionales de Asuntos Exteriores, APSIA), graduada de Máster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Especialista en Derechos Humanos (ambos impartidos por la Universidad Complutense de Madrid). E-mail: vsheykina@yahoo.es

Abstract:

The article makes reference to the relationships between Russia and Latin American countries designed from a wide and comprehensive approach which takes into account different contexts and realities that exist, as much in the bilateral space as in the international (global and multilateral) space. The article tries to empathize the importance of thinking over the benefits that could be obtained if relationships could be reviewed from an innovate perspective.

SUMARIO: 1. Introducción; 2. La URSS y los países de América Latina; 3. Las relaciones contemporáneas. Un intento de clasificación y sistematización; 4. Relaciones Rusia - América Latina en la etapa actual (2008-2009); 5. A modo de conclusión. Perspectivas de colaboración y previsiones de futuro; 6. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Antes de empezar con el tema, nos gustaría aclarar los términos que aplicamos. Para simplificar la comprensión y no entrar en debates respecto al término y los países compuestos, empleamos el término “*América Latina y el Caribe*” para designar todos los territorios del Hemisferio Occidental que se extienden de la Antártida al sur de los Estados Unidos, incluyendo los países de habla no latina.

Así, la región latinoamericana comprende 46 Estados y los territorios dependientes, con una superficie total de 21 000 000 km²²³⁵ y más de 500 000 000 de habitantes. El producto interior bruto (PIB) común de la región es de 2 500 000 000 000 de dólares norteamericanos²³⁶ y la cuota de producción en la exportación es casi de 2/3. Hoy por hoy, ninguno de los países latinoamericanos se puede considerar como gran potencia mundial (aunque en el futuro las candidaturas más probables son Brasil y México), pero la región en conjunto ejerce una influencia significativa en la política global y la economía gracias al potencial creciente, la ingente población y sus recursos naturales. Dicho potencial no está descubierto completamente debido al hecho de que

²³⁵ Lo que iguala al 15% de la tierra.

²³⁶ En adelante a lo largo del artículo cuando decimos dólares, mencionamos dólares norteamericanos.

tanto en la economía como en las políticas mundiales esta región ocupó durante muchos años un lugar periférico. Por otra parte, Latinoamérica, de forma cada vez más segura, se establece como un jugador independiente al fortalecer sus posiciones como centro de influencia y crecimiento económico en el mundo multipolar. Y ahora es indiscutible que esta región que ocupa el cuarto puesto según su importancia económica.

En los años 2004-2006 Latinoamérica demostró el mayor ritmo del crecimiento económico de los últimos 25 años: aprox. 5% anuales. En Argentina y Venezuela (en que la regulación estatal de la economía es más notable), el ritmo se desarrollaba de forma china, batiendo récord (de 9 a 18% anuales)²³⁷. Dicho crecimiento dinámico permitió a los países latinos no solamente fortalecer, modernizar sus estructuras económicas y ampliar el sector innovador de la economía, sino también avanzar en la lucha contra la pobreza, reducir el paro y disminuir el grado de tensión social.

Sin duda alguna, la nueva imagen de Brasil como una de las crecientes potencias (según los cálculos de la CIA²³⁸, el Brasil se convertirá en gran potencia en el 2020), la expansión potente del comercio exterior de México, el peso mundial del complejo agroindustrial de Argentina y el sector energético de Venezuela, los éxitos generalmente reconocidos de Chile- todos esos y otros hechos “*trabajan*” para el aumento del papel de América Latina en la arena mundial y la conceden una importancia global.

Los países latinoamericanos entraron en el siglo XXI en un ambiente de cambios importantes en todas las esferas de la vida pública. Los más significativos se celebran, como ya hemos visto, en la economía. Está cambiando radicalmente la situación política interna y la actividad internacional de los principales Estados de la región. Todo eso en su conjunto crea una situación no demasiado normal, pues transforma la imagen de América Latina y abre ante sus pueblos nuevas alternativas y perspectivas; pero también

²³⁷ Los datos presentados en conformidad con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en <<http://www.eclac/>>.

²³⁸ La Agencia Central de Inteligencia (CIA, Central Intelligence Agency) es, junto con la Agencia de Seguridad Nacional, la agencia gubernamental de los EE.UU. encargada de la recopilación, análisis y uso de “*inteligencia*”, mediante el espionaje en el exterior, ya sea de gobiernos, corporaciones o individuos que puedan afectar la seguridad nacional del país. Su sede central está en Langley, Virginia.

crecen los desafíos adicionales a los que las élites y las sociedades latinoamericanas en general tienen que dar respuestas satisfactorias.

Rusia mantiene relaciones diplomáticas con los 34 países de América Latina y Cuenca del Caribe²³⁹. En la región actúan 19 embajadas de la Federación Rusa y 3 consulados, y en 15 países los embajadores rusos están acreditados de forma simultánea. A su vez, en Rusia funcionan 17 embajadas latinoamericanas y 6 embajadores están acreditados simultáneamente²⁴⁰. Es un hecho que evidencia la alta actividad del servicio exterior en el rumbo latinoamericano. Pero, en muchos casos, los lazos bilaterales gozan del carácter formalista, sin ningún contenido concreto político y económico. Tal situación es significativa para relaciones rusas con la mayoría de los países caribeños y centroamericanos, lo que tiene su explicación: los socios aún carecen de un programa real que incluya el cumplimiento de las cuestiones de interés mutuo. Con unos países²⁴¹ las relaciones bilaterales, durante décadas, han mantenido “*el perfil bajo*”, en otros casos²⁴² “*se encuentran estancadas*” a pesar de las declaraciones mutuas sobre “*grandes perspectivas*” y “*enorme potencial*”. Pero “*el tiempo*” en las relaciones rusas-latinoamericanas está determinando la colaboración con un grupo de países que son los socios rusos en múltiples esferas y que han sufrido muchos cambios. La composición del grupo permanece intacta; a ella pueden entrar nuevos Estados y la colaboración con los mismos adquiere un carácter especial.

En breves palabras se puede decir que dichas relaciones siempre fueron muy dinámicas a lo largo del siglo XX hasta la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas²⁴³. En los años 90, América Latina se encontró en la periferia de

²³⁹ Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, El Salvador, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.

²⁴⁰ Dichos datos están presentados de conformidad con el comunicado del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa “Las relaciones rusas-latinoamericanas”, 11 de junio de 2009, publicado en su página web <<http://www.mid.ru/ns-rlat.nsf/b4f178bc327e9abb432569e70033efc6/684325010560dc36c32575d20029effa?OpenDocument>>.

²⁴¹ Por ejemplo, Guyana, Surinam

²⁴² Por ejemplo, Bolivia, Colombia

²⁴³ La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (abreviado: URSS), o Unión Soviética, fue una federación constitucional de estados socialistas, basada en la ideología comunista, que existió en Eurasia a partir de 1922, hasta su disolución en 1991.

los intereses de Rusia, que había perdido la posibilidad de cualquier influencia geopolítica sobre esta región a causa de su propia debilidad. La fuerza dominante en la región con la que tenía que confrontarse la URSS y ahora Rusia siempre ha sido y continua siendo los Estados Unidos; y este hecho por razones bastantes obvias (cercanía geográfica, influencia política y económica). Los EE.UU. son un socio más natural de los países latinoamericanos, si lo comparamos con los países “*europesos*” situados tras el océano. Los vínculos con los norteamericanos contribuyeron al desarrollo de las economías locales y, cuando ha sido necesario, ellos han sido una fuente de apoyo militar para uno u otro país latino. Pero con esto, la hegemonía de los EE.UU. causaba una amenaza permanente de la intervención forzosa de Washington en los asuntos de los vecinos más débiles y determinaba su vulnerabilidad ante la presión diplomática y política norteamericana. Sin tener en cuenta la postura de este “*protagonista principal*” en la región, es complicado evaluar las perspectivas del futuro desarrollo de la Federación Rusa con los países de América Latina.

En la época de la confrontación bipolar entre la URSS y los EE.UU., los acontecimientos políticos tanto en América Latina como en otras regiones del mundo, por ejemplo, Asia u Oriente Medio, fueron una especie del “*reflejo*” de este conflicto bilateral global. Pero, con el inicio del nuevo Milenio, Rusia ha empezado a cambiar, al igual que su doctrina y sus intereses geopolíticos, en los que América Latina goza de cierta importancia política y económica.

Para evaluar la situación actual de forma prudente y hablar sobre las perspectivas de las relaciones entre Rusia y América Latina, hay que saber la historia de su desarrollo.

2. LA URSS Y LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

La mayoría de los países de América Latina, a mediados del siglo XX, quedaron muy lejos de la gestión democrática, a pesar de que en sus organizaciones políticas se basaron en la tradición política norteamericana y que la influencia de los EE.UU. sobre ellos fue bastante significativa. Las revoluciones, los golpes de estados, los conflictos internos y las dictaduras cambiantes fueron estados normales de los Países latinos. La debilidad de los sistemas políticos y las contradicciones sociales fueron el ambiente

favorable para el desarrollo y el crecimiento de los humores socialistas, que a su vez dio la posibilidad a la Unión Soviética de influir sobre los procesos políticos en estos Estados.

El acercamiento con la URSS contribuyó que muchos países de latinoamericanos estuvieran descontentos por la intervención constante de los Estados Unidos en los procesos políticos en la región. Tras el año 1823 en que fue adoptada la *Doctrina Monroe*²⁴⁴, Latinoamérica se convirtió en el objeto principal de los intereses geopolíticos de los Estados Unidos, que aspiraron a limitar al máximo la influencia de los otros Estados en esta región:

*“Los Estados Unidos, que los continentes americanos, por la condición de libres e independientes que han adquirido y mantienen, no deben en lo adelante ser considerados como objetos de una colonización futura por ninguna potencia europea [...] no podríamos ver cualquier interposición para el propósito de oprimirlos (comentario nuestro: países latinoamericanos) o de controlar en cualquier otra manera sus destinos, por cualquier potencia europea, en ninguna otra luz que como una manifestación de una disposición no amistosa hacia los Estados Unidos”*²⁴⁵

Desde entonces, América Latina se convirtió casi en un territorio sobre el que los EE.UU. han querido siempre ejercer un gran control, manteniendo su presencia y dominio en el continente a toda costa. Con este objetivo, ellos utilizaban diferentes medios y métodos de ejercer su influencia sobre los Gobiernos de los Países de la América Central y América del Sur²⁴⁶. La misma política de los Estados Unidos respecto a estos fue formulada de forma diferente y cambió de la doctrina del *Palo*

²⁴⁴ La *Doctrina Monroe* fue elaborada por John Quincy Adams y atribuida a James Monroe en el año 1823. La doctrina se puede sintetizar en la frase “*América para los americanos*”. Fue dirigida principalmente a las potencias europeas con la intención de avisar de que los EE.UU. no tolerarían ninguna interferencia o intromisión de las potencias europeas en América.

²⁴⁵ *Doctrina Monroe*, fragmento del séptimo mensaje anual del Presidente Monroe al Congreso, 2 de diciembre de 1823, traducción citada en <<http://www.filosofia.org/ave/001/a264.htm>>.

²⁴⁶ Desde la presión económica a la directa ocupación de los territorios de los Estados-vecinos

Gordo²⁴⁷ a la política del “*buen vecino*”²⁴⁸. La base de esta última, por un lado, fue el apoyo económico y político a los regímenes leales; por otro, la presión de toda clase a los Gobiernos no leales. Los EE.UU. tomaban medidas duras, a veces poniendo en un segundo plano los principios y valores democráticos, al apoyar a los dictadores, quienes, a pesar de su odiosidad y carácter antidemocrático, quedaron para los Estados Unidos como “*los suyos*”²⁴⁹.

Este principio fue utilizado por los Estados Unidos durante la Guerra Fría en todas partes. Uno de muchos ejemplos fue el régimen de Augusto Pinochet en Chile²⁵⁰. Si algún dictador dejaba de corresponder a los intereses de los EE.UU., le esperaba un triste destino, como fue el caso del dictador panameño Manuel Antonio Noriega²⁵¹.

²⁴⁷ La *doctrina del Palo Gordo* (en inglés *Big Stick Policy*) es el nombre con que se conoce a una tendencia en las relaciones diplomáticas estadounidenses de principios del siglo XX. La expresión se origina en una frase del Presidente de los EE.UU., Theodore Roosevelt, en el año 1901, inspirada en un proverbio de África Occidental: “*habla de manera suave y muestra un palo gordo, así llegarás lejos*” (“*speak softly and carry a big stick, you will go far*”). Tal concepto ilustra la voluntad de Roosevelt de realizar negociaciones y pactos con sus adversarios internos y externos, pero siempre exhibiendo la posibilidad de una actuación violenta como modo de presión. Aplicada a la política norteamericana en América Latina, la frase mostraba que el régimen de Roosevelt podía presionar a los países latinos con una intervención armada. Señala el inicio del imperialismo estadounidense y de su actuación como potencia mundial. En América Latina comenzaría una ola de dominio político y económico norteamericano (a principios del siglo XX) justificada en la marcada extensión del “*derecho*” de los EE.UU. a intervenir en asuntos de otros países en defensa de los intereses de ciudadanos norteamericanos, encontrada en el “*Corolario a la Doctrina Monroe*”, que fue emitido por Roosevelt en su mensaje anual de 1904.

²⁴⁸ La “*política del buen vecino*” fue una iniciativa política creada y presentada por la administración del gobierno estadounidense presidido por Franklin D. Roosevelt en el marco de la conferencia panamericana de Montevideo en diciembre de 1933, en lo referente a sus relaciones con América Latina durante los años 1933-1945, cuando la intervención de los Estados Unidos en los asuntos internos de los países latinoamericanos fue moderándose. (Los EE.UU. habían invadido abiertamente varios países de la región en los primeros años del siglo XX, como Haití, República Dominicana o Nicaragua). Roosevelt declaró que quería que los Estados Unidos fuesen un buen vecino con el resto de países del continente (el llamado panamericanismo). Buscaba particularmente la solidaridad hemisférica contra amenazas exteriores, en especial de las potencias del eje durante la Segunda Guerra Mundial; por lo tanto, esta política influyó en que casi todas las naciones latinoamericanas apoyaran a los EE.UU. en dicho conflicto bélico.

²⁴⁹ Principio que formuló Franklin Delano Roosevelt cuando en 1956, en Nicaragua, fue asesinado el dictador Anastasio Somoza, que llevaba 20 años en el poder con apoyo de los EE.UU. El Presidente lo había definido así: “*Es un hijo de puta, pero es nuestro hijo de puta*” (“*He’s a son-of-a-bitch, but he’s our son-of-a-bitch*”).

²⁵⁰ Augusto José Ramón Pinochet Ugarte (25 de noviembre de 1915 - 10 de diciembre de 2006) fue un militar chileno, líder de la dictadura existente en ese país entre los años 1973 y 1990.

²⁵¹ En 1989 los Estados Unidos invadieron militarmente Panamá, lo que provocó numerosas muertes tanto civiles como militares y causó el desmantelamiento de las fuerzas militares panameñas, el caos económico y social en el país y la posterior rendición y arresto del dictador panameño Noriega. En 1992 fue juzgado en los EE.UU. y condenado a una pena de 40 años de reclusión, bajo la acusación de estar

Debido a estos motivos, con la Unión Soviética se vinculaban las esperanzas de los países de América Central y América del Sur de obtener la plena independencia de los norteamericanos. Algunos de ellos incluso reconocieron a la URSS y establecieron relaciones con ella antes que con los EE.UU., demostrando así la independencia de su vecino del Norte.

El primer país latinoamericano que empezó a desarrollar relaciones comerciales con el País Soviético fue Argentina en el año 1921 (aunque las relaciones diplomáticas entre los 2 países se iniciaron solamente tras la 2GM²⁵²). Los empresarios argentinos seguían vendiendo a Rusia harina y trigo. A partir del año 1925 actuaba en su territorio la sucursal de “Yuzhamtorg” S.A. y, a través de la empresa, algunas mercancías de origen soviético se exportaban a Argentina. También mantuvo la URSS contactos económicos con Brasil, Bolivia y Chile. Tuvo gran éxito la exposición de mercancías de exportación de la URSS²⁵³. El intercambio comercial entre Rusia y Argentina entre 1925-1931 sumó 124,7 millones de rublos²⁵⁴.

En el año 1923 se iniciaron las negociaciones para el establecimiento de las relaciones diplomáticas entre la URSS y México, que en los años 1910-1917 había sufrido la revolución y la Guerra Civil y por eso sentía una simpatía comprensible hacia Rusia que, según parecía entonces, se puso en el mismo camino que México, liberándose del poder de los terratenientes y del capital extranjero. Los contactos con la URSS ayudaron a diversificar la política exterior mexicana, fortalecer el prestigio internacional del país y aumentar sus posibilidades al debilitar la dependencia de los

relacionado con el cártel de Medellín. La pena se rebajó posteriormente a 30 años y luego a 20 por “buena conducta”. A principios de 2008 permanecía en una cárcel de Miami a la espera de que se definiera su situación. Francia ha solicitado su extradición, ratificada en enero de 2008 por un juez norteamericano. Fuente: “EE.UU. ratifica la extradición de Manuel Antonio Noriega”, 9 de enero de 2008, en <<http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-eeuu-ratifica-extradicion-de-manuel-antonio-noriega>>.

²⁵² El 6 de junio de 1946 en Buenos Aires se firmó el Comunicado bilateral sobre la decisión de los dos Gobiernos de establecer “*relaciones diplomáticas, consulares y comerciales*”.

²⁵³ Se celebró en 1928 en Buenos Aires.

²⁵⁴ Conferencia del Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la Federación de Rusia, Yuri Korchagin, dedicada al 120º Aniversario de las relaciones diplomáticas entre Rusia y Argentina (ISEN, 25 de octubre de 2005), en <http://www.argentina.mid.ru/ESP/RusiaArgentina/120an_5.html>.

colaboradores tradicionales. Allí se difundieron ampliamente las ideas marxistas²⁵⁵ y trotskistas²⁵⁶. En 1924 se establecieron las relaciones diplomáticas entre la Unión Soviética y México. Dos años más tarde Uruguay también estableció relaciones diplomáticas con la URSS²⁵⁷. En comparación con dichos países, los Estados Unidos no recoció las Repúblicas Soviéticas hasta 1933²⁵⁸.

Sin embargo, las relaciones entre América Latina y la Unión Soviética fueron complicadas. De forma bastante rápida se dieron cuenta de que la meta principal de la URSS no había sido solamente la disminución de la influencia estadounidense sino, siguiendo la táctica de Komintern²⁵⁹, la utilización del continente como base de despliegue de una nueva ola del movimiento revolucionario, para desarrollar la revolución proletaria y establecer el régimen comunista por vías de intervención en los asuntos internos de estos Estados. En el momento en que descubrieron que dicha orientación político-ideológica de las Repúblicas Soviéticas no era la alternativa de los EE.UU., las relaciones empeoraron bruscamente, incluso con los países amigos de América Latina. Entonces “*unas u otras formas de la intervención soviética en los*

²⁵⁵ Karl Marx, conocido también en español como Carlos Marx (5 de mayo de 1818 – 14 de marzo de 1883) fue un filósofo, historiador, sociólogo, economista, escritor y pensador socialista alemán de origen judío. Entre otros logros, el fundador de la Liga de los Comunistas (1847 en Bruselas), es autor de uno de los tratados políticos más influyentes de la historia, *El Manifiesto del Partido Comunista* (publicado por primera vez en Londres el 21 de febrero de 1848), que favoreció una gran revolución social y política y fue la base ideológica del movimiento obrero internacional y del proceso revolucionario ruso, que culminó en 1917 con la creación de la URSS.

²⁵⁶ Lev Davidovich Bronstein, en ucraniano transliterado Bronštein o Bronshtein, más conocido como León Trotsky. Político y teórico revolucionario soviético, fue protagonista de la Revolución bolchevique en Rusia en 1917, que dio origen al primer Estado obrero del mundo. Tuvo a su cargo la creación del Ejército Rojo que consolidaría definitivamente los logros revolucionarios venciendo a catorce ejércitos extranjeros y a los Ejércitos Blancos contrarrevolucionarios durante la Guerra civil rusa; fue condecorado con la Orden de la Bandera Roja. Posteriormente, se enfrentó política e ideológicamente a José Stalin, liderando la Oposición de Izquierda, lo que le causó el exilio y posterior asesinato a manos de la OGPU.

²⁵⁷ Aunque los lazos económicos y comerciales bilaterales ya los unían desde el inicio de los años 20.

²⁵⁸ «Кризис и война: Международные отношения в центре и на периферии мировой системы в 30-40-х годах» (*La crisis y la guerra: las Relaciones Internacionales en el centro y en la periferia del sistema mundial en los años 30-40*), ed. por BOGATUROV Alexei, Moscú, МОИФ (MONF), 1998, se puede descargar en <<http://militera.lib.ru/research/bogaturov/index.html>>.

²⁵⁹ La Internacional Comunista, también conocida como la Tercera Internacional, así como por su abreviatura en ruso Komintern o Comintern (abreviatura del inglés: *Communist International*), fue una organización comunista internacional, fundada en marzo de 1919, por iniciativa de Lenin y el Partido Comunista de Rusia (Bolchevique), que agrupaba a los partidos comunistas de los distintos países, y cuyo objetivo era luchar por la supresión del sistema capitalista, el establecimiento de la Dictadura del Proletariado y de la República Internacional de los Soviets, la completa abolición de las clases y la realización del socialismo, como primer paso a la sociedad comunista según fijaba en sus primeros estatutos.

asuntos de los Estados latinoamericanos han sido la razón de la suspensión de los contactos diplomáticos entre Moscú y México en 1930 (tras el asesinato de León Trotsky a manos de un agente soviético, que se encontraba en el exilio en México) y Uruguay en 1935”²⁶⁰.

Una nueva espiral en el desarrollo de las relaciones entre América Latina y la Unión Soviética se celebró tras el fin de la 2GM²⁶¹, cuando la última se convirtió en una indudable fuerza geopolítica en la sociedad internacional. La región latinoamericana se convirtió en un objeto importante en la política exterior de la URSS, y la trascendencia de este hecho ha sido más evidente con el inicio de la confrontación global entre la Unión Soviética y los EE.UU. durante la Guerra Fría. Dicho conflicto determinó el destino político de muchos Estados de América Central y América del Sur, en los que, tras los acontecimientos interiores, se encontraban detrás las fuerzas políticas exteriores. La política radical de la URSS en los países latinoamericanos casi fue causa del conflicto nuclear entre las superpotencias. La Unión Soviética, apoyaba los regímenes políticos en Cuba y Nicaragua a causa de la cercanía ideológica. Para las Repúblicas Soviéticas, América Latina representaba un gran interés no como socio económico, sino estratégicamente. Por la unión política, la URSS prestaba apoyo multimillonario a sus socios.

Sin embargo, las relaciones comerciales estaban desarrollándose de manera bastante activa. Muy importante fue el intercambio comercial no solamente con Cuba, sino también con Argentina²⁶², con Brasil²⁶³, Perú, Chile y Nicaragua²⁶⁴.

²⁶⁰ «Кризис и война: Международные отношения в центре и на периферии мировой системы в 30-40-х годах» (*La crisis y la guerra: las Relaciones Internacionales en el centro y en la periferia del sistema mundial en los años 30-40*), ed. por BOGATUROV Alexei, *op.cit.*

²⁶¹ La Segunda Guerra Mundial (2GM) fue el conflicto armado más grande y sangriento de la historia mundial. Como conflicto mundial comenzó el 1 de septiembre de 1939 (si bien algunos historiadores argumentan que en su frente asiático se declaró el 7 de julio de 1937) para acabar oficialmente el 2 de septiembre de 1945. Fuerzas armadas de más de 70 países participaron en combates aéreos, navales y terrestres.

²⁶² Hasta 3 000 000 000 de dólares norteamericanos en el año 1981.

²⁶³ 835 000 000 de dólares en 1983.

²⁶⁴ La exportación soviética se basaba en la producción técnica y de máquinas. En una serie de países, la Unión Soviética se dedicaba a la construcción y el equipamiento de los grandes objetos industriales e infraestructurales. En Argentina, por ejemplo, plantas instaladas durante la época soviética producen el 25% de la energía eléctrica.

Muchos especialistas cubanos, peruanos, ecuatorianos, bolivianos y nicaragüenses estudiaron en las universidades soviéticas.

La desintegración de la Unión Soviética vino acompañada de una gran crisis económica que afectó a los países que se orientaban hacia la URSS, y en las relaciones entre la Federación Rusa llegó una prolongada y profunda crisis.

El Gobierno ruso intentó imponer el diálogo con los países de América Latina incluso durante la época de gestión de Borís Yeltsin²⁶⁵. Así, en 1997 se celebró la primera visita del Primer Ministro ruso Yevgeni Primakov²⁶⁶. El 24 de noviembre del mismo año, en una charla que ofreció el alto funcionario ante el CARI²⁶⁷, Primakov anunció que, a partir de entonces, el rumbo latinoamericano entraba en los prioritarios para Rusia²⁶⁸. Entre otras metas, Rusia buscaba restablecer parte de la influencia internacional que había tenido en sus tiempos de superpotencia y abrir nuevos mercados para las exportaciones rusas de coches, tractores y maquinaria industrial.

“En un artículo publicado el 25 de noviembre en La Nación, el periodista Andrés Oppenheimer sostuvo que la visita [...] a la Argentina, al

²⁶⁵ Borís Nikoláyevich Yeltsin (1 de febrero de 1931 - 23 de abril de 2007) fue un político ruso. Durante su carrera política fue artífice de la desintegración de la Unión Soviética y la fundación de la Comunidad de Estados Independientes. Se convirtió en el primer Presidente de la Federación Rusa en 1991, al ser el primero directamente elegido en la historia del país. Yeltsin renunció a su cargo el 31 de diciembre de 1999, nombrando a Vladímir Putin como presidente interino hasta que se realizaran las nuevas elecciones, el 26 de marzo del 2000.

²⁶⁶ Yevgeni Maksímovich Primakov (29 de octubre de 1929) es un político que desempeñó altos cargos durante los últimos años de la URSS y fue Ministro de Relaciones Exteriores y Primer Ministro de Rusia. Como Ministro de Relaciones Exteriores (desde enero de 1996 hasta septiembre de 1998), fue partidario de la política pragmática para defender los intereses rusos frente a la expansión de la OTAN, incluso en las negociaciones de 5 meses que llevaron a firmar el Acta del 27 de mayo de 1997, con el Secretario General de la OTAN, Javier Solana, lo que dio fin a la Guerra Fría. Ha sido un destacado defensor del Multilateralismo como alternativa a la hegemonía estadounidense. Primakov siguió una política exterior basada en la "mediación de bajo costo" y el mantenimiento de la influencia rusa en las repúblicas ex soviéticas y el Medio Oriente. Esta política ha sido conocida como la "Doctrina Primakov". Promovió además la alianza entre Rusia, China e India como un "triángulo estratégico" para contra balancear el poderío estadounidense.

²⁶⁷ CARI (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales). Institución académica privada que tiene como objetivo estimular el análisis de los problemas internacionales desde un enfoque nacional. Fue creada el 15 de junio de 1978.

²⁶⁸ «Сейчас у Латинской Америки с Россией наилучший этап развития» ("Ahora América Latina y Rusia están en el mejor periodo de desarrollo"), charla con el experto del Instituto de Latinoamérica de La Academia de Ciencias de Rusia, doctor Alexandr Sizonenko. Se puede descargar en <<http://www.ecsocman.edu.ru/images/pubs/2005/02/21/0000204676/12.pdf>>.

*igual que su gira por América Latina, tenía supuestamente como objeto la venta de armamento ruso. [...] Algunos expertos afirmaban que el canciller ruso tendría otra meta menos publicitada: aumentar las exportaciones de armas rusas a la región, dado que en fecha reciente los Estados Unidos habían levantado la autoprohibición de vender armas sofisticadas a América Latina. Yuri Pavlov, que había sido el máximo encargado de América Latina de la cancillería de la ex Unión Soviética a fines de los años 80, afirmaba que en el pasado la Unión Soviética no había querido vender armas sofisticadas a América Latina para no provocar una escalada armamentista en la región, pero ahora había luz verde para hacerlo”.*²⁶⁹

Sin embargo, el valor real de las palabras de Primakov se obtuvo con la llegada al poder de Vladimir Putin²⁷⁰, tras el cambio multifacético y universal de la política interior y exterior.

América Latina misma sufre serios cambios. Los Estados de la región están dejando los estandartes anteriores de política económica y el comportamiento en la arena internacional, esta cambiándose el carácter de la influencia exterior²⁷¹. Eso supone oportunidades bastante buenas para fortalecer las posturas rusas en la región. Pero de eso más hablaremos detalladamente más tarde.

3. LAS RELACIONES CONTEMPORÁNEAS. UN INTENTO DE CLASIFICACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN

Rusia mantiene relaciones diplomáticas con los países de América Latina y Cuenca del Caribe. En los años 2002-2004 fueron restablecidas las relaciones con

²⁶⁹ *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina (1806 - 1989)*, dirigida por Carlos Escudé y Andrés Cisneros. Se puede descargar en el Portal de Historia, Relaciones Internacionales y Estudios Judaicos, en <<http://www.argentina-rree.com/15/15-090.htm>>.

²⁷⁰ Vladimir Vladímirovich Putin (7 de octubre de 1952) es un político ruso. Fue el segundo presidente de la Federación Rusia desde la disolución de la URSS y es el actual Primer Ministro y el Presidente del partido político “*Rusia Unida*”.

²⁷¹ Tradicionalmente dominaban los EE.UU., pero ahora está aumentando la presencia de otras grandes potencias, con lo cual la posibilidad de maniobrar políticamente es mayor.

Granada, y establecidas con Bahamas, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía²⁷².

Las direcciones claves en estas relaciones son lo económico y lo estratégico-militar. Las relaciones entre Rusia y los países latinos se pueden dividir en 3 niveles²⁷³:

El *primer nivel* está formado por los Estados que fueron antiguos aliados políticos. Con ellos Rusia aspira restablecer las relaciones, suspendidas por las transformaciones políticas al principio de los años 90²⁷⁴.

En el *segundo nivel* se incluye el desarrollo de las relaciones con los países que poseen regímenes políticos no democráticos, que tienen cierto grado de similitud con la antigua Unión Soviética. Dichos países ven en Rusia no solamente un contrapeso geopolítico de los EE.UU., sino también el apoyo internacional para establecer “*la democracia soberana*”²⁷⁵.

El *tercer nivel* está compuesto por los países con los que Rusia, durante un largo periodo de tiempo, no tuvo ninguna unión política o ideológica, pero para los que, en el último decenio, adquirió un significado importante económico y geopolítico²⁷⁶.

Antes de analizar cada uno de los mencionados niveles hace falta destacar que, para Rusia, lo prioritario en las relaciones con los países de América Latina son las relaciones políticas y geopolíticas, y no las económicas. El carácter periférico de la economía en estas relaciones se evidencia en el hecho de que, para el fin del año 2006, la cifra del ciclo comercial de la Federación Rusa con los países de la región fue solamente de 7.000.000.000 de dólares (el socio principal es Brasil, con casi 4.000.000.000)²⁷⁷. Como las relaciones políticas y estratégicas con los países

²⁷² “Россия и страны Латинской Америки” (“Rusia y los países de América Latina”), serie de publicaciones del MAE ruso, tituladas *La política exterior de Rusia en detalle*, que se puede descargar en <http://www.in.mid.ru/ns-vnpop.nsf/osn_copy/6FFE98C792E61FA0C32570430031545B>.

²⁷³ Dependiendo de las peculiaridades políticas de uno u otro Estado de la región.

²⁷⁴ Esto se refiere a Cuba, y a Nicaragua.

²⁷⁵ En este grupo se puede incluir a Bolivia y Venezuela.

²⁷⁶ Entre estos países se puede destacar Brasil y Argentina.

²⁷⁷ DAVIDOV Vladimir, “Ветер перемен в Латинской Америке” (“El viento de los cambios en América Latina”), en <<http://www.globalaffairs.ru/numbers/23/6677.html>>.

latinoamericanos están desarrollándose de forma muy dinámica y exitosa, Rusia tiene la opción de fortalecer sus posiciones internacionales y la convierten en una de las fuerzas claves en el mundo multipolar, que es la meta principal geopolítica rusa.

El concepto de multipolaridad en geopolítica, idea que defiende Rusia en las relaciones internacionales, la convirtieron en un socio político atractivo y, lo más importante, no agresivo (a diferencia de la URSS) para los países latinos. Por un lado, estos países continúan aspirando a la reducción de la influencia política y económica de los Estados Unidos; por otro, Rusia no impone una ideología extraña, sino que defiende el derecho de cada Estado, aunque no sea el democrático. Precisamente, “*un principio de la democracia soberana*” es una ideología latente que propugna Rusia y que ofrece como una alternativa de la “*democracia y liberalización norteamericana*”. Al mismo tiempo, esta alternativa no se impone a los Estados, pero se estima como una elección natural política. Por esto, los Estados con posturas antiamericanas (incluso muchos países latinoamericanos) automáticamente se vuelven aliados ideológicos de Rusia, transformándola así en una nueva alternativa geopolítica. De esta manera, Rusia se convierte en coleccionador y protector de autoritarismos.

Además, al desarrollo de las relaciones entre Rusia y los países de América Latina contribuyen los procesos interiores políticos en los mismos Estados de la región. Eso está vinculado con la llegada al poder en unos países de líderes con una orientación clara socialista, lo que fortalece la actitud crítica a la política de los EE.UU. Las fuerzas izquierdistas antiamericanas ganaron en países tradicionalmente conservadores y derechistas²⁷⁸.

Ya es un hecho que Rusia fortalece sus posiciones en Latinoamérica y que realiza una competencia política a los Estados Unidos. Es indudable que Rusia poco a poco gana posiciones geopolíticas en el continente latino, y también confirma la atención que presta el Gobierno ruso a este rumbo.

Así, Vladimir Putin durante su periodo de presidencia, ha estado de visita oficial en Cuba, Chile, Brasil y México. En el año 2008, el nuevo Presidente de la Federación

²⁷⁸ Como Argentina, Brasil, México, Bolivia y Nicaragua.

Rusa Dmitri Medvédev²⁷⁹ estuvo en Perú, Brasil, Venezuela y Cuba. En la visita de respuesta a Rusia vinieron Raúl Castro²⁸⁰, Hugo Chávez²⁸¹ y Evo Morales²⁸². Además de la presencia política, la Federación Rusa aspira a asegurar su presencia militar en la región²⁸³.

De esta manera, es evidente que Rusia no solamente está dispuesta a convertirse en el contrapeso de los Estados Unidos en América Latina, sino también a tomar bajo su tutela política y económica a ciertos regímenes. Además, la actividad militar-política de Rusia en esta región se puede evaluar como una respuesta geopolítica del país a los EE.UU. por el fortalecimiento de su influencia en esfera de los intereses geoestratégicos rusos, precisamente en los países de la antigua URSS. Gracias a eso, Rusia intenta equilibrar su posición geopolítica y compensa las pérdidas territoriales tanto en el presente como en el futuro.

Y aunque por ahora la Federación Rusa no es capaz de ser un participante serio en la geopolítica del hemisferio del Sur, puede colaborar y aumentar su presencia en esferas como las altas tecnologías, el uso pacífico de energías atómicas, las investigaciones del Espacio Ultraterrestre, la economía energética, la extracción de petróleo y gas, la metalurgia, la farmacia, la industria pesquera, la construcción de maquinarias agrícolas y de caminos, el complejo agroindustrial, etc. Por lo menos los países importantes del continente del Cono Sur consideran a Rusia como un posible socio.

²⁷⁹ Dmitri Anatólievich Medvédev (14 de septiembre de 1965), político ruso, actual presidente de Rusia.

²⁸⁰ Raúl Modesto Castro Ruz (3 de junio de 1931), militar y político cubano, hermano menor y colaborador de Fidel Castro. Es el Presidente del Consejo de Estado de Cuba y, por tanto, Presidente de Cuba, desde el 24 de febrero de 2008, aunque desempeñaba el cargo de manera interina desde el 31 de julio de 2006. También ostenta el grado militar de General de Ejército.

²⁸¹ Hugo Rafael Chávez Frías (28 de julio de 1954) es el presidente de la República Bolivariana de Venezuela.

²⁸² Juan Evo Morales Ayma (26 de octubre de 1959) es el octogésimo cuarto y actual presidente de Bolivia.

²⁸³ Sobre este hecho testimonia la llegada de buques militares de la Armada de Rusia a los puertos de Cuba, Venezuela, Nicaragua y Panamá al final del año 2008, el vuelo de los bombarderos estratégicos en Venezuela y la celebración allí de simulacros tácticos comunes.

También cabe destacar que América Latina es diferente. Por una parte están las repúblicas pequeñas de América Central o caribeñas (“*repúblicas bananeras*”²⁸⁴, que se encuentran bajo la supervisión de los Estados Unidos); en general, estas zonas no tienen perspectiva para la Rusia. Otra cosa son los Estados más desarrollados, con quienes Rusia se encuentra al mismo nivel y tiene alianzas estratégicas. Las premisas son evidentes. Jamás la Federación Rusa y los países latinos han tenido una confrontación entre sí en el pasado, ni es previsible que la tengan en un futuro.

Como destacamos anteriormente, además de las relaciones de Rusia con América Latina, merecen una atención especial las relaciones bilaterales con Cuba, que durante mucho tiempo fue el fiel socio político, ideológico y estratégico de la URSS, que, a su vez, se mostró como tan fiel “*amigo*”. Existen incluso las sospechas²⁸⁵ de que, en el periodo de los años entre 1987 y 1989, tras la visita de Mijaíl Gorbachov²⁸⁶ a Cuba y su conflicto con Fidel Castro²⁸⁷, la KGB²⁸⁸ celebrase la operación en dicho país bajo la agencia periodística “*Nóvosti*” (“*Las Noticias*”). El fin de la misma fue el trabajo

²⁸⁴ *República bananera*, del inglés *Banana República*, es un término peyorativo para un país considerado como políticamente inestable, empobrecido y atrasado, cuya economía depende de unos pocos productos de escaso valor agregado (simbolizados por las bananas), gobernado por un pequeño grupo de empresarios deshonestos y muy ricos. Este término continúa siendo usado en muchas ocasiones para describir de manera despectiva a ciertos gobiernos de los países suramericanos, centroamericanos, del Caribe, Asia y África. El término fue acuñado por O. Henry, humorista y escritor estadounidense, para referirse a Honduras en “*Cabbages and Kings*” (1904, cuentos cortos ambientados en Centroamérica).

²⁸⁵ NOGUERAS Olance, “Un periodista cubano dice que la KGB quiso derrocar a Castro”, *El Nuevo Herald*, 27 de junio de 1998. Se puede descargar en <<http://www.cubanet.org/CNews/y98/jun98/29o5.htm>>.

²⁸⁶ Mijaíl Sergéyevich Gorbachov (2 de marzo de 1931) es un político ruso. Fue Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) de 1985 hasta 1989 y presidente ejecutivo de la URSS de 1989 a 1991. Ganó el Premio Nobel de la Paz en 1990 y actualmente es líder de la Unión de Social Demócratas, un partido formado después de la disolución oficial de Partido Social Demócrata de Rusia en 2007.

²⁸⁷ Fidel Alejandro Castro Ruz (13 de agosto de 1926) es un militar y político cubano. Fue mandatario de su país, bajo los cargos de primer ministro (1959-1976) y presidente de Cuba (1976-2008). Actualmente ejerce como primer secretario del Partido Comunista de Cuba y como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (Ejército) de Cuba.

²⁸⁸ KGB (en español, Comité para la Seguridad del Estado) fue el nombre de la agencia de inteligencia, así como de la agencia principal de la policía secreta de la URSS del 13 de marzo de 1954 al 6 de noviembre de 1991. Desapareció cuando se disolvió dicha Unión. A partir de allí surgió el Servicio de Inteligencia Extranjera, que pasó a dirigir las actividades de espionaje fuera del país.

con los militares descontentos cubanos²⁸⁹ y la preparación del derrocamiento del gobernante cubano Castro y el tránsito a la reestructuración. Pero el golpe de estado fracasó. Uno de los supuestos participantes para ser Jefe de Cuba, el general Arnaldo Ochoa²⁹⁰, fue acusado de corrupción y narcotráfico, y fue fusilado en 1989²⁹¹.

Hasta el año de 1990 la ayuda y el apoyo a Cuba de parte de la URSS se manifestó en la compra del azúcar cubano en grandes cantidades y precios exagerados, y los suministros a cambio de 13.000.000 toneladas anuales de petróleo²⁹². El rechazo del apoyo al régimen de Castro puso a Cuba al borde de la catástrofe económica y política. Sin embargo, y a pesar de todo, el régimen resistió.

La última importante “*claudicación*” de Rusia en Cuba sucedió en el año 2003 cuando fue retirada la base de espionaje electrónico en Lourdes²⁹³. La razón real de tal

²⁸⁹ Según las fuentes consultadas por el ya citado artículo, a finales de la década pasada los militares en Cuba estaban descontentos por el alza de la corrupción entre los altos mandos de gobierno y las quejas de una red de narcotráfico montada con el visto bueno de las autoridades. También existía disgusto por el atraso tecnológico del país y la muerte de cientos de cubanos en guerras internacionalistas en Centroamérica y África.

²⁹⁰ Arnaldo Ochoa Sánchez (1930 - 13 de julio de 1989) fue General de la División de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba.

²⁹¹ ZAVARANKOV Pavel, «Серебряные пули. Охотясь на «оборотней в погонах», кубинский диктатор убил двух зайцев» (“Las balas de plata. Buscando “*los funcionarios corruptos*”, el dictador cubano “*mató dos pájaros de un tiro*”), <http://www.ko.ru/document_for_print.php?id=7453>.

²⁹² De esta cantidad, solamente 9.000.000 de toneladas iba al consumo interior y el resto la Habana lo vendía exitosamente al extranjero.

²⁹³ En 1962, la URSS abrió su puesto más grande de Inteligencia de señales (SIGINT) en el exterior en Lourdes, Cuba, aproximadamente a 50 km al sur fuera de La Habana. Se informó de que la instalación cubriría 73 km² con 1000 a 1500 ingenieros, técnicos, militares y personal soviético. Quienes están familiarizados con la instalación, han confirmado que la base militar de espionaje electrónico tiene varios grupos de seguimiento de radares con equipos, antenas parabólicas y su propio sistema de satélites, con algunos equipos para interceptar llamadas telefónicas, faxes, equipo de comunicaciones y, en general, equipos para interceptar teléfonos y otros dispositivos. Fuente: Intelligence Resource program, Lourdes [Cuba] Signals Intelligence (SIGINT) facility, disponible en: <http://www.fas.org/irp/imint/c80_04.htm>.

En 1996, Rusia hizo mejoras en esta base por un valor de \$110 millones. Desde su construcción hasta su clausura, la URSS, y luego Rusia, invirtieron \$3,000 millones de dólares, y además pagaban a Cuba \$250 millones de dólares al año por el usufructo de la Base. Datos presentados en el artículo de CERIEJO Manuel, “Base De Lourdes O Base De Bejucal?”, disponible en: <http://www.futurodecuba.org/BASE%20DE%20LOURDES%20O%20BASE%20DE%20BEJUCAL_%20%20MANUEL%20CERE%20IJO.htm>.

Lourdes se convirtió en la manzana de la discordia entre Washington y Moscú cuando el Congreso de los EE.UU. exigió la eliminación de la base como condición para mayores ayudas económicas. Sobre todo se trataba de una base de radares que podían ser utilizados para el espionaje y la intersección electrónica y que era capaz de cubrir toda la costa este de Estados Unidos. Lourdes fue parte de una estrategia común

paso no fue anunciada. La explicación oficial fue la ineficiencia del mantenimiento de esta base, al igual que otros objetos estratégicos militares en el extranjero²⁹⁴. Muchos analistas militares consideraron este paso ruso como una concesión grave y un error estratégico en la resistencia geopolítica con los Estados Unidos. En el año 2004 uno de los iniciadores y partidarios del cierre de la base, Anatoly Kvashnin²⁹⁵, jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Rusia, fue cesado en su cargo.

En 2006, cuando empezó a formarse más claramente el concepto geopolítico de Rusia, el Gobierno de la Federación realizó una serie de pasos para normalizar las relaciones con Cuba. Fue regularizada la deuda de Cuba a Rusia de 166 000 000 dólares²⁹⁶ y, enseguida, la Federación Rusia concedió a este país un nuevo préstamo de 355 000 000 dólares para la compra en los años 2006-2008 de la maquinaria rusa y también para el financiamiento del desarrollo de la infraestructura energética²⁹⁷. Gracias al financiamiento estatal de la exportación rusa empezó a aumentar el intercambio comercial entre los dos países²⁹⁸.

del Pacto de Varsovia en su enfrentamiento con la OTAN dentro del esquema de la Guerra Fría y fue, de hecho, su posición más avanzada.

²⁹⁴ «Путин объявил о закрытии двух российских военных объектов во Вьетнаме и на Кубе» (“Putin anunció el cierre de dos objetivos militares rusos en Vietnam y Cuba”), 17 de octubre de 2001, en <http://www.newsru.com/russia/17Oct2001/vyvod.html>.

²⁹⁵ El General Kvashnin es conocido como uno de los generales que participó en la Primera Guerra Chechena (1994 y 1996), en el marco en que las tropas rusas (federales) sufrieron una derrota y tuvieron que dejar la república separatista.

²⁹⁶ «Куба-Россия: новая попытка сближения» (“Cuba-Rusia: Nuevo intento de aproximación”), 31 de julio de 2008, en <http://www.rian.ru/analytics/20080731/115321373.html>.

²⁹⁷ Este préstamo ha sido una especie de proyecto inicial del apoyo de la exportación rusa en Cuba y el desarrollo de las relaciones bilaterales.

²⁹⁸ Si en el año 2005 el intercambio fue 125 000 000, al año siguiente llegó a 231 000 999, y en el año 2007 fue ya de 285 000 000 dólares. El significativo acrecentamiento se debe al aumento de la importación técnica y de máquinas. En general, la exportación rusa a Cuba en el año 2007 llegó a casi 217 000 000 dólares, y el importe cubano a Rusia 68 000 000 (la mayor parte del cual es azúcar moreno). Datos presentados según el artículo «Путин объявил о закрытии двух российских военных объектов во Вьетнаме и на Кубе» (“Putin anunció el cierre de dos objetivos militares rusos en Vietnam y Cuba”), *op.cit.*

En el año 2009 a Cuba le fue concedido un préstamo de más de 20 000 000 dólares. A su vez, la Habana asumió los compromisos de comprar a Rusia tres aviones comerciales Ilyushin Il-96 y también tres Túpolev Tu-204²⁹⁹.

El acontecimiento clave en las relaciones entre los dos países ha sido la visita del Jefe de Cuba, Raúl Castro, a Moscú el 28 de enero de 2009³⁰⁰.

Resumiendo los hechos mencionados, se puede concluir el tema de las relaciones bilaterales reflexionando sobre las perspectivas y el futuro.

Para Rusia, el desarrollo de las relaciones con Cuba, igual que con otros países latinoamericanos, goza de importancia política y estratégica, pero no económica. Basta recordar que el intercambio mercantil entre los dos países es solamente de 285 000 000 dólares³⁰¹. Y no tiene perspectivas de crecer significativamente (por lo menos por ahora). Por ejemplo, los teléfonos móviles, ordenadores, y otros electrodomésticos que desde hace poco permitió comprar Raúl Castro a todos los cubanos van a estar suministrados por China.

Sin embargo, Rusia podría proponer a Cuba la ayuda para buscar petróleo en la zona económica especial del Golfo de México y, en un futuro, la construcción de refinerías de petróleo en la isla. Y si en Venezuela las compañías rusas ya habían jaloneado por sí mismas las extensiones en la orilla del río Orinoco, la posibilidad de realizar proyectos petrolíferos en Cuba solamente se está estudiando. Este ramo (junto con la posibilidad de la extracción del petróleo en el mar Caribe) podría ser, en el futuro, un núcleo económico de las relaciones en la región.

La esfera donde Cuba y Rusia podrían ampliar la colaboración, sin duda alguna, es en el turismo³⁰². Lamentablemente, la cantidad de los turistas rusos en Cuba es bastante menor que la de españoles, franceses, alemanes, canadienses, etc. El número de

²⁹⁹ «Россия вспомнила о Кубе» (“Rusia recordó a Cuba”), 31 de julio de 2008, en <http://www.apn.ru/news/article20474.htm>.

³⁰⁰ La primera visita de semejante nivel desde 1985.

³⁰¹ «Россия вспомнила о Кубе» (“Rusia recordó a Cuba”), *op.cit.*

³⁰² En su momento, Fidel Castro, en la búsqueda de nuevas fuentes de entrada de divisas, empezó a desarrollar el turismo en Cuba. Toda la infraestructura, contada a los extranjeros, ya fue creada en los años 90 y sigue perfeccionándose.

rusos que ha visitado Cuba en los años 2006 y 2007 es estable y llega a un poco menos de 16 000 personas al año. Pero es obvio que, sin duda alguna, este hecho se puede mejorar ya que permanece en un mutuo interés.

Sin embargo, como socio político para Rusia, Cuba goza de una importancia enorme y sobre todo en la esfera técnica militar que, poco a poco, aumenta y que se desarrolla según las normas internacionales jurídicas³⁰³. También Rusia opta por el suspenso del embargo económico a Cuba³⁰⁴, lo que va a afectar de forma positiva a su imagen internacional, convirtiéndose en defensor de los países oprimidos por los EE.UU. y fortaleciendo las posturas rusas en otros países latinoamericanos. Y cuanto más tarden los Estados Unidos en suspender dicho embargo, más va a fortalecerse la posición de la Federación Rusa en América Latina. La mejora de las relaciones con Cuba tiene también una importancia simbólica: Rusia subraya que ella se devuelve a sí misma una influencia que había perdido y el hecho de que ya no es una posesión ideológica de los EE.UU. También es una señal precisa a los antiguos países aliados de la URSS (que habían sido “traicionados” por la administración del Partido en los años de 90) de que la Federación Rusa está deseando corregir los errores del pasado.

Como confirmación de este hecho, se puede examinar la intensificación de las relaciones con Nicaragua, que se encontró en un estado aun más decepcionante después de que la Unión Soviética dejase de prestar apoyo a su gobierno socialista. Cuando el

³⁰³ ZENICHEV Yaroslav, «РФ и Куба продолжают военно-техническое сотрудничество» (“Rusia y Cuba continuarán la colaboración técnica militar”), *Новые хроники (Nuevas crónicas)*, 26 de enero de 2009. Se puede descargar en <<http://novchronic.ru/3026.htm>>.

³⁰⁴ El embargo estadounidense contra Cuba (conocido en Cuba como el bloqueo) es un embargo comercial, económico y financiero impuesto por los EE.UU. sobre dicho país desde el 7 de febrero de 1962 hasta el presente, con el objetivo de presionar al gobierno cubano. Fue convertido en ley en 1992 y 1995. Este embargo solamente impide la realización de transacciones económicas entre Cuba y los Estados Unidos. (Fuente: SNYDER Jeffrey L. y REED James W., “Cuban Embargo May Hold Hidden Perils for Unwary Mining Companies”, *Crowell & Moring Mining Law Monitor*, vol. 20, №2, verano 2003. Se puede descargar en <<http://www.crowell.com/NewsEvents/Article.aspx?id=288>>). Sin embargo, en 1999, el presidente Bill Clinton amplió el embargo comercial prohibiendo a las filiales extranjeras de compañías estadounidenses comerciar con Cuba por valores superiores a 700 millones de dólares anuales. En 2010 el embargo sigue en pie y es uno de los más duraderos de la historia. Ha sido condenado 18 veces por la ONU, que reconoció que lastra la economía cubana. En la última votación solo contó con el apoyo de EE.UU., Israel y Palaos (Fuente: “La ONU condena el embargo de EEUU contra Cuba por 18ª vez”, 28 de octubre de 2009, en <<http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTASIE59R1D020091028>>).

poder estuvo en manos del FSLN³⁰⁵, en los años 1979-1990, Nicaragua se convirtió en el segundo socio estratégico más importante del País Soviético en América Latina (tras Cuba). Nicaragua recibía de la URSS una significativa ayuda económica y militar y el apoyo político-moral. En el transcurso de la Guerra Civil entre los “*sandinistas*” y “*los que estaban en contra*”, estos últimos apoyados y financiados por los EE.UU., la Unión Soviética suministró al país las armas, valoradas en 3 000 000 de dólares³⁰⁶. Los cambios radicales políticos y económicos en Rusia y Nicaragua al inicio de los años 90 del siglo XX llevaron a la reducción significativa de los contactos y a la disminución de las relaciones bilaterales en general³⁰⁷. Debido a la ausencia de nuevos créditos se aminoraron los vínculos económicos y comerciales. La situación duró prácticamente hasta el inicio del nuevo siglo. Durante los años 2001-2004 se tomó una serie de pasos sobre la mejora de las relaciones entre ambos países, que consistían no solamente en la regulación de comunicaciones bilaterales, sino también en la ayuda concreta de parte de la Federación Rusia. Esta perdonó una deuda de 3 000 000 000 de dólares y también recobró un significativa parte de las deudas de Nicaragua a terceros países que ascendía a la suma de 5 000 000 000 de dólares³⁰⁸.

Las relaciones entre los dos países empezaron a desarrollarse de una forma aún más dinámica tras la victoria en las elecciones presidenciales de Daniel Ortega³⁰⁹. Se concluyó una serie de importantes tratados estratégicos, según los cuales Rusia obtuvo

³⁰⁵ El FSLN (Frente Sandinista de Liberación Nacional) es una organización política de izquierda de tendencia socialdemócrata creada en 1961 en Nicaragua por Carlos Fonseca Amador, Santos López y Silvio Mayorga. Se proclamó seguidor del movimiento emprendido por el líder nicaragüense Augusto C. Sandino (del que tomó el nombre), el cual sostuvo una guerra de guerrillas contra la intervención estadounidense en su país durante las primeras décadas del siglo XX. EL FSLN nació originalmente como Frente de Liberación Nacional, FLN (imitando al Frente de Liberación de Argelia que emergió de la lucha anticolonialista de esa nación africana). Estuvo impulsado por el ejemplo de la Revolución Cubana, aunque sus principales integrantes, excepto Santos López, se identificaron rápidamente con una línea ideológica marxista leninista, de moda en los movimientos de izquierda en el mundo en aquel momento. Formó parte de la Internacional Socialista, e internacionalmente se identificaba con las fuerzas socialdemócratas, laboristas y socialistas democráticas del mundo.

³⁰⁶ “История отношений между Россией и Никарагуа. Справка” (“La historia de las relaciones bilaterales de Rusia y Nicaragua. Una nota informativa”), 4 de septiembre de 2008, en <<http://www.rian.ru/politics/20080904/150968246.html>>.

³⁰⁷ Además, de la embajada en Managua se cerraron casi todas las instituciones rusas.

³⁰⁸ “История отношений между Россией и Никарагуа. Справка” (“La historia de las relaciones bilaterales de Rusia y Nicaragua. Una nota informativa”), *op.cit.*

³⁰⁹ José Daniel Ortega Saavedra (1945 -) es un político nicaragüense, actual Presidente de ese Estado en el período 2007-2012 y líder del FSLN.

la posibilidad de extraer en Nicaragua petróleo y gas, y de suministrar al mercado del país artículos de consumo diario, técnica y armamento.

El 18 de diciembre de 2008 se celebró la visita oficial de Daniel Ortega a la Federación Rusa y tuvo lugar su encuentro con Dmitri Medvédev. Se ratificó en ese momento una serie de documentos sobre la colaboración entre ambos países en las investigaciones del Espacio Ultraterrestre, la comunicación y las altas tecnologías (por ejemplo, la utilización y desarrollo del GLONASS)³¹⁰, la industria energética (proyectos en energía hídrica y geotermal), agricultura, pesca, educación (Rusia va a ayudar a educar el personal necesario), innovaciones, etc.

Como resultado de las negociaciones, Rusia va a desarrollar la infraestructura de transporte nicaragüense (anteriormente ya habían suministrado a este país autobuses y coches), y también va a extraer gas y petróleo, lo que supone la modernización de la red energética del país latinoamericano. Lo más probable es que Rusia vaya a reconstruir el aeropuerto internacional civil “Pachito” en Punta Huete, construido por los especialistas soviéticos en los años 90. Otra probable dirección de la colaboración bilateral es la reconstrucción y modernización de los puertos, sobre todo en la costa atlántica.

Un aspecto más es en la colaboración técnica militar. Las armas ya estaban obsoletas y a Ortega le gustaría sustituirlas por los nuevos modelos. De hecho, en el año 2008 Rusia entregó equipamiento militar y policiaco por una suma de 200 000 000 dólares aproximadamente³¹¹. Y esta cifra va a aumentar con toda seguridad.

Uno de los proyectos más ambiciosos entre ambos países es la declaración sobre la posible construcción del canal que atraviese el territorio de Nicaragua del océano

³¹⁰ GLONASS es un Sistema Global de Navegación por Satélite (GNSS) desarrollado por Rusia y que representa la contrapartida al GPS estadounidense y al futuro Galileo europeo. Consta de una constelación de 24 satélites (21 en activo y 3 satélites de repuesto) situados en tres planos orbitales con ocho satélites cada uno que siguen una órbita inclinada de 64,8° con un radio de 25510 km. La constelación de GLONASS se mueve en órbita alrededor de la tierra con una altitud de 19.100 km. (algo más bajo que el GPS) y tarda aproximadamente 11 h. y 15 min. en completar una órbita. El sistema está a cargo del Ministerio de Defensa de la Rusia y los satélites se han lanzado desde Tyuratam, en Kazajistán.

³¹¹ “Россия вооружает Никарагуа” (“Rusia arma a Nicaragua”), 14 de diciembre de 2008, en <<http://news.liga.net/news/N0868326.html>>.

Atlántico al océano Pacífico, alternativo al Canal de Panamá³¹². Esto es capaz de afectar los intereses americanos en la región³¹³. A la construcción del canal contribuye la situación geográfica del país. Este proyecto se ha facilitado por la existencia del lago de Nicaragua³¹⁴ y también de los ríos. Eso significa que en la parte más importante de la ruta del canal haría falta ahondar y cubrir de hormigón el fondo. Además tiene cierta importancia la existencia de los yacimientos de recursos de energía, y en el caso de la aparición de dicho canal, los costes para su transporte se verían reducidos.

A pesar de las perspectivas vagas de la construcción del canal y otros acuerdos bilaterales concluidos, la colaboración entre los dos países va más allá y no solo se limita a la economía, sino que también se encuentra su reflejo en la política. Rusia, incluso ahora, recibe significantes dividendos activos políticos, que se expresan, por ejemplo, en que Nicaragua ha sido el único país que oficialmente reconoció la independencia de la Osetia del Sur y Abjasia, que fueron apartados de Georgia en el marco de la Guerra en agosto de 2008³¹⁵.

Sumando, podemos destacar lo siguiente: hoy en día la colaboración con Cuba y Nicaragua es más ventajosa y provechosa para Rusia, y la debilidad de las economías y sistemas políticos y sociales de estos países les hace totalmente dependientes de la ayuda y apoyo de parte de Rusia.

³¹² El Canal de Panamá es un canal de navegación, ubicado en Panamá, en el punto más angosto del istmo de Panamá, entre el Mar Caribe y el océano Pacífico. Inaugurado el 15 de agosto de 1914, ha tenido un efecto de amplias proporciones al acortar la distancia y tiempos de comunicación marítima, lo que ha producido adelantos económicos y comerciales durante casi todo el siglo XX. Proporciona una vía de tránsito corta y relativamente barata entre estos 2 grandes océanos, ha influido en algún grado sobre los patrones del comercio mundial, ha impulsado el crecimiento en los países desarrollados y les ha dado a muchas áreas remotas del mundo el impulso básico que necesitan para su expansión económica. Los EE.UU y China son los principales usuarios del Canal.

³¹³ BALSMATOV Sergey, «Россия и Никарагуа снова “дразнят” Запад» (“Rusia y Nicaragua nuevamente “irritan” el Occidente”), 19 de diciembre de 2008, en *Правда (Pravda)*. Se puede descargar en <<http://www.pravda.ru/world/northamerica/caribbean-countries/296532-3/>>.

³¹⁴ El lago Cocibolca (o lago de Nicaragua) es un lago de agua dulce situado en Nicaragua. Tiene una extensión de 8.624 km² y se compone de más de 400 isletas, 3 islas y 2 volcanes.

³¹⁵ La Guerra de Osetia del Sur de 2008 fue un conflicto armado entre Georgia, de un lado, y las repúblicas pro-rusas de Osetia del Sur y Abjasia y la misma Rusia de otro. Empezó el 7 de agosto de 2008. Los combates se iniciaron en Osetia del Sur, con la Batalla de Tsjinval, y se extendieron posteriormente a otras regiones de Georgia y al Mar Negro.

El *segundo nivel* de las relaciones rusas-latinoamericanas comprende, como ya hemos indicado, las relaciones con los Estados en los que, a lo largo de la última década, se establecieron los regímenes radicales “*antinorteamericanos*”³¹⁶.

Venezuela es el Estado más activo, que aspira a poner en Rusia la solución de sus tareas políticas³¹⁷. Cabe destacar que es el promotor y animador de la creación de un peculiar bloque geopolítico: Alianza Bolivariana para los Pueblos de América³¹⁸. Por eso, la colaboración con Rusia como uno de los centros globales antiamericanos geopolíticos, se ve como una colaboración actual y una perspectiva no solamente para estos países en concreto³¹⁹, sino para otros miembros de ALBA.

³¹⁶ La única diferencia con el primer nivel consiste en que las relaciones contemporáneas con los Estados que componen este segundo no tienen como base una larga tradición histórica o política de colaboración entre sí. Entre estos países se puede nombrar a Venezuela, Bolivia y Paraguay. La colaboración con ellos está realizándose en todos los niveles, empezando por el económico y terminando con el político-militar.

³¹⁷ Bajo la gestión de Hugo Chávez

³¹⁸ La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos o ALBA-TCP (en ocasiones denominada extraoficialmente Alianza Bolivariana para las Américas, pero más conocida simplemente ALBA, siglas de su nombre inicial Alternativa Bolivariana para América), es una plataforma de integración enfocada para los países de América Latina y el Caribe que pone énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social con base en doctrinas de izquierda. Se concreta en un proyecto de colaboración y complementación política, social y económica entre países de América Latina y el Caribe, promovida inicialmente por Cuba y Venezuela como contrapartida del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsada por Estados Unidos. El ALBA se fundamenta en la creación de mecanismos que aprovechen las ventajas cooperativas entre las diferentes naciones asociadas para compensar las asimetrías entre esos países. Esto se realiza mediante la cooperación de fondos compensatorios, destinados a la corrección de discapacidades intrínsecas de los países miembros, y la aplicación del Tratado de Comercio de los Pueblos o "TCP". El ALBA-TCP otorga prioridad a la relación entre los propios países en pie de igualdad y en el bien común, basándose en el diálogo subregional y abriendo campos de alianzas estratégicas que fomentan el consenso y el acuerdo entre las naciones latinoamericanas.

El bloque ALBA está integrado actualmente por 9 países que firmaron su adhesión, según el sitio oficial del bloque <<http://www.alianzabolivariana.org>>: Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Honduras, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y Venezuela.

ALBA, como la definió Hugo Chávez con motivo de la adhesión de Honduras “*es una alternativa a la hegemonía imperial* (refiriéndose a los Estados Unidos, comentario nuestro), *al mundo capitalista, un espacio de integración de gobiernos progresistas que plantean un camino distinto al capitalismo*” (Fuente: «Гондурас вступил в сообщество “антиимпериалистических” стран Америки» (“Honduras se incorporó a la comunidad de los países “antiimperialistas” de América”), 26 de agosto de 2008, en <<http://www.rian.ru/world/20080826/150672051.html>>.)

³¹⁹ Venezuela, Bolivia y Paraguay.

En la colaboración con Rusia, Venezuela hace hincapié no solamente en el desarrollo de las relaciones económicas, sino sobre todo en las estratégicas y militares, lo que corresponde completamente a los intereses de Rusia. Durante los últimos años, entre Moscú y Caracas fueron suscritos 12 contratos de armas, valoradas a 4 400 000 000 de dólares. Venezuela ya había recibido de la Federación Rusa 100 000 AK-47³²⁰ y ahora están construyéndose 2 fábricas para su montaje, licencia y producción de los pertrechos para dichas armas. Está realizándose el contrato para la venta de 24 unidades de aviones de combate polivalentes Su-30MK2³²¹ y 50 helicópteros de transporte y helicópteros de ataque³²².

Además a finales de noviembre de 2008 Rusia y Venezuela han celebrado las primeras maniobras conjuntas de las armadas de ambos países en el mar Caribe en las aguas territoriales del país sudamericano³²³.

El fin de la visita de los buques rusos fue³²⁴ “realizar simulacros en el mar y también fortalecer los lazos de amistad entre los países”³²⁵. El director de Inteligencia

³²⁰ El AK-47, siglas de Avtomat Kalashnikova modelo 1947, es un fusil de asalto soviético diseñado en 1942 por Mijaíl Kaláshnikov, combatiente ruso durante la Segunda Guerra Mundial. Convertido en el rifle oficial de la URSS entre 1947 y 1978, actualmente es el arma de fuego más utilizada del mundo. En 1949 el Ejército Rojo lo adoptó como arma principal de la infantería, sustituyendo al subfusil PPSH-41, aunque no fue hasta 1954 cuando entró en servicio a gran escala. Posteriormente, fue elegida por los países del bloque oriental en el Pacto de Varsovia como arma reglamentaria para sus ejércitos durante la Guerra Fría. Cabe destacar que el AK-47 ha sido la base para desarrollar diversas armas distintas, tales como la ametralladora ligera RPK, el fusil IMI Galil, el Rk-62, el INSAS, el M76 y el Tipo 86s entre otras. El AK-47 y sus variantes son las armas más vendidas ilegalmente en todo el mundo: la compran tanto gobiernos legítimos como rebeldes, grupos criminales, terroristas y civiles.

³²¹ Su-30MK2 es Su-30MKK (versión de Su-30 exportable a China), pero con mejoras de electrónica, que agrega soporte para misiles antibuque. A su vez, el Sujói Su-30 (designación OTAN: Flanker-C) es un avión de combate polivalente bimotor desarrollado por la compañía rusa Sujoi y puesto en servicio operacional en el año 1996. Se trata de un avión biplaza para misiones de intercepción de largo alcance aire-aire y aire-superficie todo tiempo; muy similar al estadounidense F-15E Strike Eagle.

³²² «Россия и Венесуэла начали учения в Карибском море» (“Rusia y Venezuela han iniciado los simulacros tácticos”), 2 de diciembre de 2008, <http://news.bbc.co.uk/hi/russian/international/newsid_7759000/7759921.stm>.

³²³ En dichas maniobras han participado 4 buques rusos con cerca de 1000 hombres a bordo, y de parte de Venezuela participaron fragatas misilísticas, escuadrones patrulleros y de transporte, unidades aeronavales y submarinas venezolanas, y aviones de patrullaje marítimo.

³²⁴ Según la declaración de la Marina venezolana.

³²⁵ A su vez, unas semanas antes el Presidente Hugo Chávez declaró que su país aplaudirá cualquier posible visita de buques y aviones militares rusos a su país. Fuente: “La flote rusa del Caribe”, 7 de septiembre de 2008, en <<http://speedygonzalezdesdeladea.blogspot.com/2008/09/la-flota-rusa-del-caribe.html>>.

Estratégica del Estado Mayor Naval de la Armada venezolana, el contraalmirante Salvatore Cammarata Bastidas, resaltó que la actividad “*tiene gran importancia para América Latina porque es la primera vez que se ejecuta*” en la región. Cabe destacar que anteriormente, a la base aérea “Libertador” llegaron dos bombarderos estratégicos rusos Tu-160³²⁶, después de haber realizado el vuelo sobre el mar Caribe³²⁷.

Tales acciones de Rusia gozan de una señal política concreta para todos los Estados del mundo, y sobre todo para los EE.UU., debido al hecho de que ella es seria en sus intenciones de ser un nuevo polo geopolítico y defender sus intereses en cualquier región del mundo. A pesar de la cautela en sus declaraciones, la Federación Rusa no desea presionar el ambiente en las relaciones bilaterales con los Estados Unidos.

En lo que se refiere a la parte económica de las relaciones bilaterales, Caracas ocupa un lugar importante. Durante la visita a Venezuela de Dmitri Medvédev, fue firmado un acuerdo de cooperación en materia de energía atómica. Según lo acordado, Rusia va a prestar apoyo a Venezuela en la construcción de la propia central nuclear y en la preparación del personal, y también va a realizar la explotación conjunta de los yacimientos de uranio. También las compañías rusas Gazprom³²⁸ y LUKoil³²⁹ obtuvieron el derecho de extraer petróleo y gas en el territorio de Venezuela. En las condiciones de la nacionalización de las industrias petrolera y de gas las compañías rusas, como amistosas, van a tener las condiciones ideales para el trabajo, gozando del apoyo del gobierno venezolano.

Así las empresas rusas mencionadas anteriormente se convertirán en socios nuevos de Venezuela. Gazprom empezó la investigación y explotación de yacimientos

³²⁶ El Tupolev Tu-160 (designación OTAN, Blackjack) es un bombardero pesado supersónico y geometría variable desarrollado por la Unión Soviética. Fue el último diseño soviético de bombardero estratégico, y es el avión de combate más pesado construido. Entró en servicio en 1987 y continúa activo en la Fuerza Aérea Rusa con un total de quince unidades. Es el avión más potente en el mundo, y supera a su análogo el B-1 Lancer. Tiene varios récords mundiales. Los rusos lo llaman “Cisne blanco” por su color y suavidad de líneas. Tiene potencial para ser usado hasta el año 2040.

³²⁷ «Россия и Венесуэла начали учения в Карибском море» (“Rusia y Venezuela han iniciado los simulacros tácticos”), *op.cit.*

³²⁸ Gazprom S.A. es el mayor extractor de gas natural en el mundo y la mayor compañía de Rusia. Es una empresa fundada en 1989 y controlada actualmente por el Estado ruso.

³²⁹ LUKoil S.A. es la compañía petrolera más grande de Rusia y su mayor productor de Petróleo.

del combustible natural en el Golfo de Venezuela. LUKoil, junto con las compañías venezolanas, ya había iniciado los trabajos sobre la valoración cuantitativa y la certificación de las reservas petroleras en el embalse del río Orinoco. Gazprom también demuestra interés en la construcción de un gaseoducto suramericano que una Venezuela, Brasil y Argentina. En un futuro, a ellos se puede unir Uruguay, Chile, Paraguay, Bolivia y Perú. Eso serviría como un catalizador potente para fortalecer los procesos de integración de la América del Sur³³⁰.

Así, en el contexto ya indicado anteriormente, estos simulacros tácticos comunes de las armadas de Rusia y Venezuela demuestran no solamente el deseo de mostrar una bandera rusa en el mar Caribe. De hecho es casi una preparación para realizar un plan gigante del “*hombro energético*” vía el océano Pacífico y territorio latinoamericano, que supone la exploración y la extracción del petróleo en Venezuela, y la construcción del canal del océano Atlántico al océano Pacífico vía el territorio de Nicaragua, de que hemos hablado. En este caso, la armada rusa será un especie de garante de la seguridad energética de los dos continentes.

Sumando lo dicho, durante los últimos 5 años se han revitalizado las relaciones venezolano-rusas, favorecidas por los contactos personales de los líderes de ambos países. La victoria de Chávez en el Referéndum constitucional de Venezuela del 15 de febrero de 2009, sobre el cambio de la constitución del país, permite al Presidente actual presentar su candidatura al puesto de Jefe de Estado una cantidad ilimitada de veces, lo que aseguró la estabilidad y continuidad de la colaboración con Rusia.

Como ejemplo puede servir la última visita del primer ministro ruso, Vladimir Putin, a este país latinoamericano el 2 de abril de 2010³³¹. Las delegaciones firmaron 31 acuerdos de energía, infraestructura, comercio y agroindustria. Ambos países formalizaron un proyecto de 20.000 millones de dólares para que Petróleos de Venezuela y un consorcio ruso exploten el campo Junín 6 y negocien la entrada de las

³³⁰ La construcción es impresionante. La longitud superará 9 000 km, y la velocidad del abastecimiento de petróleo será de 150 000 000 m² al día. La construcción del “*camino de la vida*” del gas se inició en el año 2007. Durará de 5 a 7 años y costará 20 000 000 000 de dólares.

³³¹ Los datos están presentados de conformidad con el artículo “Putin estrecha lazos con Chávez con acuerdos energéticos”, 3 de abril de 2010, en < <http://es.noticias.yahoo.com/10/20100403/tts-oestp-venezuela-rusia-sabado-ca02f96.html>>.

firmas rusas en otros tres campos de la Faja Petrolífera del Orinoco. Cabe destacar que el mayor exportador de petróleo de Sudamérica está buscando socios internacionales para desarrollar la Faja del Orinoco, una de las mayores reservas mundiales de hidrocarburos, y revivir así su declinante producción petrolera. Así la gigante estatal rusa Rosneft³³² y la privada LUKoil ostentarán junto con Gazprom S.A., TNK-BP³³³ y Surgutneftegaz un 40% de la empresa mixta que explotará Junín 6, al que destinarán unos 20.000 millones de dólares en 40 años.

Pese a que no firmaron nuevos acuerdos sobre armamento, Putin se comprometió a seguir suministrando equipo militar a Caracas pese a la reticencia de Washington: *“Continuaremos apoyando y desarrollando las capacidades de defensa de Venezuela. Como saben, Rusia ya ha suministrado los cazas de aviación más modernos y poderosos, aviones Sukhoi, y otros material militar a precios más bajos que los precios mundiales”*, dijo el funcionario en la rueda de prensa.

En total, desde 2005 Venezuela ha gastado más de 4.000 millones de dólares en aviones de combate Sukhoi, helicópteros MI-17³³⁴ y rifles de asalto Kalashnikov rusos. Además, Chávez logró en el año 2009 un crédito por 2.000 millones de dólares para comprar tanques S-300 y un avanzado sistema de defensa con misiles antiaéreos, pese a que el préstamo está intacto, según Putin.

Hay un eslabón más que Rusia podría utilizar en construir una “cadena” antiamericana geopolítica, y este es Bolivia. El triunfo en las elecciones presidenciales de Evo Morales, el compañero ideológico de Hugo Chávez y antiamericanista ferviente, ha cambiado una trayectoria de la política exterior de este país hacia Rusia. Y aunque las relaciones bilaterales solamente empiecen a tomar forma, las perspectivas y ventajas para Rusia son obvias. La visita simbólica y significativa del mandatario bolivariano a Moscú se celebró el 15 de febrero de 2009. Fue la primera visita de semejante nivel en

³³² Rosneft es una empresa de petróleo propiedad del gobierno ruso. Rosneft tiene su sede en Moscú. Rosneft se convirtió en una empresa líder en la extracción y refinamiento tras la compra de activos del ex gigante petrolero Yukos en una subasta ejecutada por el Estado.

³³³ TNK-BP es una empresa conjunta rusa británica en el sector de petróleo.

³³⁴ El Mil Mi-17 (designación OTAN: Hip), también conocido como la serie Mi-8M en servicio con Rusia, es un helicóptero de transporte diseñado por la Fábrica de helicópteros Mil de Moscú. Actualmente se produce en 2 fábricas en Kazán y Ulán-Udé.

la historia de los dos países. Los rumbos de estas relaciones son obvios: gas, seguridad, armas. En el marco de esta visita fueron firmados los acuerdos sobre la extracción del gas en Bolivia por la compañía rusa Gazprom. La intención de Evo Morales de nacionalizar las industrias petrolera y del gas va a convertir a Rusia prácticamente en el principal extractor de dichos recursos. A su vez, Rusia dará todos los pasos para que Morales se quede en el poder.

Rusia puede contar con fortalecer sus posiciones en Paraguay, donde, desde la primavera de 2008, el puesto del Jefe de Estado lo ocupa el candidato de la Alianza Patriótica para el Cambio³³⁵ Fernando Lugo³³⁶, que incluso renunció a sus labores eclesiásticas para entrar de lleno en la política paraguaya. Es partidario del rumbo político del Gobierno venezolano y boliviano respectivamente. Por eso, parecen lógicos los pasos hacia la mejora de las relaciones con la Federación Rusa y la esperanza de su apoyo. Por ejemplo, desde el 23 de diciembre de 2008 en Paraguay empezó a funcionar la representación diplomática rusa.

De esta manera destaca claramente la situación geopolítica en América Latina, en la que Rusia goza de una importancia transcendental, sobre todo si “*la zona roja*”³³⁷ se amplía.

El *tercer nivel* de las relaciones entre Rusia y los países latinoamericanos está formado por aquellos que, aunque aspiran a desarrollar las relaciones amistosas con la Federación Rusa, no son contrarios a los EE.UU³³⁸.

Brasil es un socio económico principal de la Federación Rusa. Cabe destacar que en el año 2007 el intercambio comercial entre los dos países fue de 5 000 000 000 de dólares, lo que iguala prácticamente al conjunto de Rusia con América Latina. En los

³³⁵ Es conformada por diversos partidos de centro e izquierda, en especial por importantes partidos de oposición.

³³⁶ Fernando Armindo Lugo Méndez (30 de mayo de 1951) es un político y obispo católico retirado, actual presidente de la República del Paraguay, cargo que asumió el 15 de agosto de 2008 tras las votaciones en Paraguay el 20 de abril de 2008.

³³⁷ En ella actualmente entran Cuba, Venezuela, Nicaragua, Bolivia y Paraguay.

³³⁸ En este grupo entran países como Brasil, Argentina y Chile.

convenios con Brasil, Rusia hace hincapié sobre todo en los aspectos económicos, basándose en las relaciones complicadas durante la Guerra Fría. El 21 de noviembre de 1997 dos países ratificaron el Tratado sobre la cooperación. La administración rusa no ofrece a Brasil acuerdos que pudieran poner a este país en una posición de doble sentido. Sin embargo, desde el año 2002, cuando se nombró actual Presidente del país³³⁹, las relaciones bilaterales empezaron a moverse en un curso estratégico ventajoso para Rusia. Al respecto, es ejemplar que en el marco de la visita a Brasil del entonces Presidente Vladimir Putin (noviembre de 2004) fuese planteada la tarea de formar “*la alianza tecnológica*”. En el marco de dicha iniciativa están examinando cuestiones tales como la participación de las empresas rusas para elaborar un cohete portador brasileños y la modernización del centro de lanzamiento de Alcántara³⁴⁰, el montaje de los aviones “Embraer”³⁴¹ en Rusia, etc. Durante los últimos 6 años Brasil y Rusia también han firmado una serie de importantes acuerdos estratégicos: el Pacto sobre las tecnologías militares y suministros y la Alianza Estratégica (18 de octubre de 2005). Últimamente, en lenguaje político entró la sigla BRIC³⁴², que une a los países gigantes ascendientes que, debido al poder económico y político, jugarán un papel clave en crear un Nuevo orden mundial en el futuro próximo. En julio de 2006 el Presidente de Brasil (junto con su homólogo mexicano) participó en el segmento del Diálogo Ampliado con el G-8 en la Cumbre en San Petersburgo.

³³⁹ Luiz Inácio Lula da Silva (27 de octubre de 1945) es el Presidente de la República de Brasil desde 2003, el candidato del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB).

³⁴⁰ El centro de lanzamiento de Alcántara, está situado en el municipio homónimo del estado de Maranhão, es una base espacial brasileña administrada por la fuerza aérea de Brasil junto con la Agencia Espacial Brasileña. Su ubicación próxima al ecuador (2°21 de latitud) le da una cierta ventaja para lanzar satélites. Es, junto con el Puerto espacial de Kourou (perteneciente a Francia), el único cosmódromo de América Latina.

³⁴¹ Embraer, la Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. es una fábrica aeronáutica brasileña. La compañía produce aviones comerciales, militares y ejecutivos. Ha sido el mayor exportador del país entre 1999 y 2001, ocupando siempre alguno de los tres primeros puestos en Brasil. Entre las fábricas aeronáuticas ocupa el tercer puesto, en cuanto al número de personas que integran su fuerza laboral (por detrás de Boeing y Airbus) y es la tercera en cantidad de entregas anuales de aviones (por detrás de Boeing y Airbus). La compañía tiene su sede central en São José dos Campos, São Paulo, junto con su planta principal y el centro de diseño e ingeniería.

³⁴² En economía internacional, se emplea la sigla BRIC para referirse conjuntamente a Brasil, Rusia, India y China, que tienen en común una gran población (Rusia y Brasil por encima de los ciento cuarenta millones, China e India por encima de los mil cien millones) y un enorme territorio (casi 38.5 millones km²), lo que les proporciona dimensiones estratégicas continentales y una gigantesca cantidad de recursos naturales, y, lo más importante, las cifras que han presentado de crecimiento de su PIB y de participación en el comercio mundial han sido enormes en los últimos años, lo que los hace atractivos como destino de inversiones.

Es indudable que la relación con Brasil es clave para Rusia pues ambos países desean tener un mayor protagonismo internacional en este contexto de crisis económica internacional y de rediseño del sistema financiero global. Medvédev, en el marco de su gira por América Latina en agosto de 2008, confesó que "*acordamos con el presidente Lula que coordinaremos nuestros esfuerzos con Brasil en el combate a la crisis y la creación de una nueva arquitectura global*"³⁴³. Dos Presidentes suscribieron varios acuerdos de cooperación y acordaron coordinar las posiciones de Brasil y de Rusia en el escenario de la crisis financiera internacional. Y también firmaron acuerdos de cooperación en las áreas aeroespacial y militar. El brasileño expresó su deseo de que Brasil compre "*equipamientos (rusos) para nuevas usinas hidroeléctricas que están siendo construidas*"³⁴⁴ en su país, y obtenga cooperación rusa en el desarrollo de su red ferroviaria.

Así que es evidente que en Brasil se lleva a cabo una política cautelosa y reservada respecto a los EE.UU., intentando no hacer enfadar al vecino nórdico; no obstante, cada vez más frecuentemente Lula da Silva pronuncia discursos sobre la importancia de construir un mundo multipolar.

En estas posturas se basan las relaciones con otros países de América Latina: Argentina, Chile, Uruguay. Sin embargo, sería muy ingenuo considerar que Rusia, por cuenta de estos países, aumenta la esfera de su influencia geopolítica. La mayoría de los estados de América del Sur y América Central, con la excepción de los que entran en "*la zona roja*", no se atreven a enfrentarse a los Estados Unidos, aunque su meta principal es celebrar políticas independientes en el exterior e interior.

Los éxitos diplomáticos y comerciales con los países de este grupo son pocos.

³⁴³ NÚÑEZ Rogelio, "El abrazo estratégico del oso ruso en Latinoamérica", 26 de agosto de 2008, en <<http://www.casamerica.es/txt/opinion-y-analisis-de-prensa/iberoamerica-general/el-abrazo-estrategico-del-oso-ruso-en-latinoamerica>>.

³⁴⁴ *Ibid.*

Entre los más significantes se puede destacar que el 2 de diciembre de 2009 Rusia y Argentina firmaron un memorándum sobre el intercambio de información aduanera³⁴⁵.

Sin embargo, y en general, los éxitos de Rusia en el desarrollo de las relaciones estratégicas son más que exitosos. Rusia no solamente encontró aliados fieles geoestratégicos, sino también nuevos mercados para sus mercancías y armas, y también las posibilidades de aumentar su imperio energético, lo que últimamente es un arma más exitosa que los misiles.

4. RELACIONES RUSIA-AMÉRICA LATINA EN LA ETAPA ACTUAL (2008-2009)

En los años 2008-2009 se continuaron intensificando los contactos interestatales de alto nivel. Hugo Chávez, viajó 2 veces a Moscú (julio y septiembre de 2008). En el marco de los encuentros al más alto nivel de los países de G8 por primera vez tuvo lugar una mini cumbre en formato de BRIC en la isla japonesa Hokkaidō (julio de 2008). El 22 y 23 de noviembre de 2008 el Presidente de Rusia participó en el Foro APEC³⁴⁶ en Lima y celebró las visitas bilaterales a Perú, Brasil, Venezuela y Cuba. Durante su visita a Caracas tuvo lugar su encuentro con los miembros de la ALBA: Bolivia, Venezuela, Honduras, Cuba, Nicaragua, Mancomunidad de Dominica y Ecuador. En diciembre de 2008 viajaron a Moscú Néstor Kirchner³⁴⁷, y Daniel Ortega; en enero y febrero de 2009

³⁴⁵ Este documento proporcionará trimestralmente datos estadísticos acerca del comercio entre los dos países, lo que permitirá un crecimiento en la cooperación bilateral. Las dos partes expresaron la decisión de continuar con este trabajo que tiene el objetivo de fortalecer las relaciones y desarrollar una fructífera cooperación en el área de las aduanas. Este tratado se da en el marco del vigente acuerdo sobre cooperación y ayuda mutua entre los servicios aduaneros de Rusia y Argentina, firmado en 1997.

³⁴⁶ APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation, en español Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico) es un foro multilateral creado en 1989 con el fin de consolidar el crecimiento y la prosperidad de los países del Pacífico, y que trata temas relacionados con el intercambio comercial, la coordinación económica y la cooperación entre sus integrantes. Como mecanismo de cooperación y concertación económica está orientado a la promoción y facilitación del comercio, las inversiones, la cooperación económica y técnica y al desarrollo económico regional de los países y territorios de la cuenca del Océano Pacífico. La suma del Producto Nacional Bruto de las 21 economías que conforman el APEC equivale al 56% de la producción mundial, en tanto que en su conjunto representan el 46% del comercio global. La APEC no tiene un tratado formal, sus decisiones se toman por consenso y funciona con base en declaraciones no vinculantes. Tiene una Secretaría General, con sede en Singapur, que es la encargada de coordinar el apoyo técnico y de consultoría. Cada año uno de los países miembros es huésped de la reunión anual de la APEC. La última cumbre se realizó en noviembre de 2009 en Singapur.

³⁴⁷ Néstor Carlos Kirchner (25 de febrero de 1950) fue el 54º presidente de la Nación Argentina, desde el 25 de mayo de 2003 hasta el 10 de diciembre de 2007. Antes de ser electo presidente fue gobernador de la provincia de Santa Cruz, y posteriormente presidente del Partido Justicialista, cargo al que renunció el 29

Raúl Castro, en febrero-abril del mismo año Evo Morales y Michelle Bachelet³⁴⁸. También están planificándose las visitas de los Mandatarios de Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En junio de 2008 estuvo en Rusia el vicepresidente de Venezuela, Jorge Rodríguez³⁴⁹, y el vicepresidente de Colombia, Francisco Santos³⁵⁰. En septiembre viajó a Moscú el vicepresidente y presidente del Senado y de la Asamblea General Rodolfo Nin Novoa³⁵¹.

Continúa el diálogo con los países de la región a través de los ministros de asuntos exteriores y de los cancilleres. En el marco del 63º periodo de sesiones (2008-2009) de la Asamblea General de la ONU se celebraron las charlas de Sergéi Lavrov³⁵² con los ministros de Brasil, Colombia, Cuba, Nicaragua y Grupo de Río (República Dominicana, México, Chile)³⁵³. Lavrov participó en el Foro oficial del Foro APEC en Lima (en el año 2008), y acompañó al Presidente de Rusia durante su gira a Perú, Brasil y Venezuela; también realizó una visita oficial a Colombia y a Ecuador.

El Ministro de Asuntos Exteriores de Brasil, Celso Amorim³⁵⁴, participó en la reunión de trabajo en formato de BRIC en Ekaterimburgo (abril de 2008). En el año

de junio de 2009 y volvió a ocupar el 11 de noviembre de 2009. Desde el 10 de diciembre del mismo año desempeña el cargo de Diputado de la Nación Argentina por la Provincia de Buenos Aires.

³⁴⁸ Verónica Michelle Bachelet Jeria (29 de septiembre de 1951) es una médico pediatra y política chilena. Fue presidenta de la República de Chile entre el 11 de marzo de 2006 y el 11 de marzo de 2010.

³⁴⁹ Jorge Rodríguez (de Movimiento V República o MVR, un partido político venezolano de izquierda fundado por Hugo Chávez en 1997) fue nombrado Vicepresidente en enero del 2007 y designado por el presidente en 2008. Su último cargo fue el de Rector presidente del CNE, en el periodo que se efectuó el primer referéndum revocatorio de 2004, y fue elegido alcalde del Municipio Libertador de Caracas en 2008.

³⁵⁰ Francisco Santos Calderón (14 de agosto de 1961) es un periodista y político colombiano; Vicepresidente de la República de Colombia desde 2002 (reelecto en 2006).

³⁵¹ Rodolfo Nin Novoa (25 de enero de 1948) es un técnico agropecuario y político uruguayo, Senador de la República; fue vicepresidente de la República entre el 1 de marzo de 2005 y el 1 de marzo de 2010.

³⁵² Sergéi Víktorovich Lavrov (21 de marzo de 1950). Político y diplomático de Rusia, Ministro de Asuntos Exteriores.

³⁵³ El Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, mayormente conocido como el Grupo de Río, es un organismo internacional que efectúa reuniones anuales entre los jefes de Estado y de Gobierno de países firmantes de América Latina y el Caribe. Países e integrantes (por orden de admisión): México, Colombia, Panamá, Venezuela, Argentina, Brasil, Perú, Uruguay, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Guyana, Haití, Belice, Cuba.

³⁵⁴ Celso Luiz Nunes Amorim (1942 -) es un diplomático de carrera que ha servido como Ministro de Asuntos Exteriores de Brasil desde 2003.

2008 en Rusia estuvieron de visita el Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina (septiembre), Venezuela y México (octubre). Fue continuada la útil práctica de las consultas entre los Ministerios de los Asuntos Exteriores entre viceministros y directores de departamentos, que fueron celebradas tanto como países por separado, como en el formato de los contactos con las organizaciones regionales de integración.

En los viajes por una serie de países de la región más de una vez fueron el Secretario del Consejo de Seguridad de Rusia, Nikolai Pátrushev³⁵⁵, y el Viceprimer ministro Igor Sechin³⁵⁶. Continúa el intercambio de las delegaciones entre los órganos legislativos de Rusia y la mayoría de los países latinoamericanos.

Fueron creadas y funcionan muy eficazmente las Comisiones Intergubernamentales de Alto Nivel (CIAN) Venezuela-Rusia y Brasil-Rusia y la Comisión Intergubernamental para la Cooperación Económico-Comercial y Científico-Técnica entre Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, México, Chile.

Así que la colaboración rusa-latinoamericana se basa en la base contractual jurídica que esta actualizándose y ampliándose continuamente. Desde el año 1992 y hasta hoy día fueron ratificados más de 150 documentos que abarcan un amplio espectro de la cooperación bilateral³⁵⁷.

Poco a poco se fortalecen los vínculos de Rusia con los organismos internacionales de integración. Su desarrollo puede ser un elemento importante de la estabilidad global, precisamente en la esfera económica y comercial que se basa en el principio del “*regionalismo abierto*”. Más activamente con el MERCOSUR³⁵⁸, la

³⁵⁵ Nikolai Platonovich Pátrushev (11 de julio de 1951) es el ex Director del Servicio Federal de Seguridad de la Federación Rusa (FSB), la organización sucesora del KGB soviético y actual Secretario del Consejo de Seguridad de Rusia (desde el 12 de mayo de 2008).

³⁵⁶ Igor Ivanovich Sechin, político y hombre de negocios ruso. Estaba considerado uno de los asesores más conservadores de la época del Gobierno de Putin.

³⁵⁷ Entre ellos, con 15 países fueron ratificados los Tratados sobre las bases de las relaciones bilaterales y las declaraciones de nueva generación sobre los principios de la colaboración, con los 16 países sobre la cooperación económica comercial, con 15 países sobre la cooperación cultural, con 11 sobre la cooperación científica técnica y con 10 sobre la lucha con el narcotráfico. Con 3 países fueron formalizadas las relaciones en promover y proteger mutuamente las inversiones y el uso pacífico del espacio ultraterrestre.

³⁵⁸ El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es una unión aduanera integrada por los Estados miembros Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, los asociados son Chile, Colombia, Ecuador, Perú; y México es observador. Además, están en proceso de incorporación Bolivia y Venezuela. Fue creado el 26 de marzo

CAN³⁵⁹ y SICA³⁶⁰, con los que están realizándose los memorandos sobre la creación de los mecanismos del diálogo político y la colaboración mutua. Con el MERCOSUR están elaborando las negociaciones para concluir los acuerdos sobre la colaboración en la esfera de la economía y el desarrollo, y también están estudiadas las opciones de firmar una alianza estratégica con Rusia.

En septiembre-octubre de 2008 tuvo lugar la visita a Rusia del Secretario General de la CAN Freddy Ehlers Zurita. En el marco de su visita se realizaron las consultas con el viceministro de Exteriores, Serguei Riábov.

El estatus de Rusia en la Organización de los Estados Americanos³⁶¹ fue utilizado para promover las prioridades rusas en la región, en particular sobre el terrorismo a través del Comité Interamericano contra el Terrorismo³⁶² y en la esfera de

de 1991 con la firma del Tratado de Asunción. Los idiomas oficiales de MERCOSUR son el castellano, el guaraní y el portugués. Sus propósitos son: La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países; El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común; La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes, y la armonización de las legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

³⁵⁹ La Comunidad Andina (CAN) es una comunidad de cuatro países que tiene un objetivo común: alcanzar un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, sudamericana y latinoamericana. El proceso andino de integración se inició con la suscripción del Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969. Los idiomas oficiales de CAN son el castellano, el quechua y el aimara. Antes de 1996, era conocida como el Pacto Andino o Grupo Andino. Está constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, además de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI). Los países asociados son Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay; los observadores: México y Panamá.

³⁶⁰ El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es un organismo internacional creado por los estados de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Al SICA se adhirió la República Dominicana como país asociado y, posteriormente, ingresaron al organismo: México, Chile y Brasil, como Observadores Regionales; y Taiwán, España, Alemania y Japón, como observadores extrarregionales. El SICA se estableció como marco institucional de la integración de los países centroamericanos e iniciaron sus actividades de manera formal el 1 de febrero de 1993.

³⁶¹ La Organización de los Estados Americanos (OEA, en inglés, Organization of American States) es una organización internacional panamericanista con el objetivo de ser un foro político para el diálogo multilateral y la toma de decisiones de ámbito americano creada en mayo de 1948. La declaración de la organización dice que trabaja para fortalecer la paz y seguridad, consolidar la democracia, promover los derechos humanos, apoyar el desarrollo social y económico y promover el desarrollo sostenible en América. En su accionar busca construir relaciones más fuertes entre las naciones y los pueblos del hemisferio. La OEA tiene su sede en Washington D.C. (los EE.UU.). También tiene oficinas regionales en sus distintos países miembros. La Organización está compuesta por 34 países miembros. El único miembro suspendido actualmente es Honduras. Los idiomas oficiales de la organización son el castellano, el portugués, el inglés y el francés.

³⁶² El Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) dentro de la OEA, tiene como propósito principal promover y desarrollar la cooperación entre los Estados Miembros para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, de acuerdo con los principios de la Carta de la OEA, con la Convención Interamericana contra el Terrorismo, y con pleno respeto a la soberanía de los países, al estado de derecho

la lucha contra el narcotráfico en el marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas³⁶³.

A partir de 1993 Rusia goza de un estatus de país observador ante la Asociación Latinoamericana de Integración³⁶⁴ y, a partir del año 1997, ante la Asociación de Estados del Caribe (AEC)³⁶⁵. Desde de 2002 se lleva a cabo un diálogo con la Comunidad del Caribe³⁶⁶. En la fase final de la elaboración se encuentra el proyecto del Protocolo sobre la creación del mecanismo del diálogo político y la colaboración entre la Federación Rusa y CARICOM.

y al derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados.

³⁶³ La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) es una agencia establecida por la Asamblea General de la OEA en 1986 como respuesta política del Hemisferio Occidental para resolver todos los aspectos del problema de las drogas. Cada gobierno miembro nombra a un representante de alto rango a la Comisión, la cual se reúne dos veces al año. La CICAD maneja programas de acción por medio de su Secretaría Ejecutiva para suscitar la cooperación y coordinación entre los países miembros. La misión principal de la CICAD es fortalecer las capacidades humanas e institucionales de sus Estados miembros para reducir la producción, tráfico y uso de drogas ilícitas, y encarar las consecuencias sanitarias, sociales y penales de la problemática de las drogas.

³⁶⁴ Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), organismo de integración económica intergubernamental de América Latina. Creado el 12 de agosto de 1980 por el Tratado de Montevideo. Reemplaza la ALALC. Su adhesión está abierta a cualquier país de Latinoamérica. Los Estados Miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

³⁶⁵ El Convenio Constitutivo de la AEC se firmó el 24 de julio de 1994 en Cartagena de Indias (Colombia), con el propósito de promover la consulta, la cooperación y la acción concertada entre todos los países del Caribe. Está integrada por 25 Estados Miembros (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, y Venezuela) y tres Miembros Asociados (Aruba, Francia (en nombre de Guyana francesa, Guadalupe y Martinica), las Antillas Neerlandesas y las Islas Turcos y Caicos). Otros 8 países no independientes son elegibles como Miembros Asociados. Sus funciones son: el fortalecimiento de la cooperación regional y del proceso de integración, con el propósito de crear un espacio económico ampliado en la región; preservar la integridad medioambiental del Mar Caribe, considerado como patrimonio común de los pueblos de la región; y promover el desarrollo sostenible del Gran Caribe. Sus áreas focales son en la actualidad el comercio, el transporte, el turismo sustentable y los desastres naturales.

³⁶⁶ La Comunidad del Caribe (en inglés, Caribbean Community o CARICOM) nació el 4 de julio de 1973 con la firma del Tratado de Chaguaramas por los primeros ministros de cuatro naciones (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago) con el fin de fortalecer sus lazos e integrar un mercado común en la región del Caribe. Actualmente cuenta con 15 miembros plenos (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago), 5 asociados (Anguila, Bermudas, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas) y 7 miembros observadores (Antillas Neerlandesas, Aruba, Colombia, México, Puerto Rico, República Dominicana, Venezuela), la mayoría de los cuales pertenece a la Mancomunidad Británica de Naciones. Los máximos órganos de gobierno son la Conferencia de Jefes de Estado y el Consejo de Ministros.

En el año 2008 el intercambio mercantil llegó a la cifra de 16 000 000 000 de dólares³⁶⁷, y la exportación rusa es aproximadamente de 7 000 000 000 de dólares³⁶⁸.

Como ya hemos explicado anteriormente, las compañías rusas son suministradoras de las instalaciones para las centrales hidroeléctricas en Argentina, Brasil, México y Colombia. En Venezuela, Colombia y Perú y otros países desarrollan su actividad las compañías petroleras rusas.

Con todo, se puede destacar que los intereses contemporáneos rusos coinciden con el sentido de la integración latina y sus metas en general. Además, en la política exterior rusa a los latinoamericanos les atrae la no aceptación de los intentos de imponer los enfoques unilaterales a los asuntos mundiales, sino la disponibilidad de buscar conjuntamente la solución aceptable para todos. Como resultado, la disponibilidad de coordinar una serie de cuestiones³⁶⁹ en la línea de la ONU o otros foros internacionales. En totalidad, América Latina y Rusia actúan como socios reales en la solución de los problemas claves contemporáneos, basándose en el derecho internacional y en el fortalecimiento del papel central de las Naciones Unidas en los asuntos mundiales. En un contexto más amplio para formar un nuevo orden económico internacional, que reduzca la dependencia económica del dólar y, por lo tanto, de los intereses de las estructuras financieras transnacionales. Precisamente este orden está formado los países latinoamericanos. Hace poco Venezuela, Brasil, Bolivia, Nicaragua, Cuba, Ecuador y Argentina han acordado crear un mercado, servicios, capitales, manos de obra y también una moneda única, que no esté vinculada solamente al dólar.

Paulatinamente empiezan a establecerse lazos de cooperación entre las provincias de la Federación Rusa y América Latina, los más activos son los siguientes: Tartaristán³⁷⁰, Óblast de Moscú³⁷¹, Óblast de Leningrado³⁷², Kaliningrado³⁷³, La

³⁶⁷ Si lo comparamos con el año 2007 hay un aumento del 25%.

³⁶⁸ Los socios principales son Brasil (con una circulación mercantil de 6 700 000 000 de dólares), Argentina (con 1 900 000 000 de dólares), México (1 200 000 000), Venezuela (96 000 000) y Ecuador (94 000 000).

³⁶⁹ Por ejemplo, desarmamiento, la lucha contra el terrorismo, etc.

³⁷⁰ La República de Tartaristán, o Tartaristán es un sujeto federal de Rusia (una república). Está aproximadamente a 800 km al este de Moscú. Se encuentra entre los ríos Volga y Kama (un afluente del Volga), y se extiende hacia el este hasta los montes Urales.

República de Udmurtia³⁷⁴. También se fortalecen las relaciones en la esfera humanitaria, se trabaja para establecer más contactos estrechos con los compatriotas, teniendo en cuenta varias olas de inmigración a los países latinoamericanos³⁷⁵, y para su unión.

En octubre- noviembre del año 2008 en los siete países de Latinoamérica³⁷⁶ y en diez ciudades de la región³⁷⁷, con la ayuda y el patrocinio del Gobierno Ruso y de la Iglesia Ortodoxa Rusa tuvieron lugar los “*Días de Rusia en América Latina*”. Fue un acontecimiento complejo y sin precedentes, que incluyó los conciertos del Coro del Monasterio Sretensky³⁷⁸, las semanas del cine ruso, las exposiciones de fotografías, los seminarios de negocios, los encuentros con compatriotas, las misas comunes con la participación de los curas ortodoxos locales.

Rusia presta ayuda a los países latinos en la educación para recursos humanos. A los ciudadanos que quieren les conceden anualmente becas para estudiar en Rusia³⁷⁹. Fue creada y sigue actuando la Asociación de Antiguos Estudiantes Latinoamericanos de la ex-Unión Soviética.

³⁷¹ El Óblast de Moscú es un sujeto federal de Rusia (un óblast: región o provincia). Es el más poblado (6.618.538 habitantes sin contar Moscú ciudad en 2002). Su área relativamente pequeña, 45.900 km², lo hace una de las regiones más densas. Está altamente industrializado y sus principales industrias trabajan las ramas de metalurgia, refinamiento de petróleo, ingeniería mecánica, industria alimentaria, energía e industria química.

³⁷² El Óblast de Leningrado es un sujeto federal de Rusia localizado en el Distrito Federal Noroeste y fue nombrado así tras la Revolución rusa en honor de Vladimir Lenin. Contiene la ciudad de San Petersburgo, llamada como Leningrado de 1924 a 1991, pero los dos no son administrados juntos.

³⁷³ Kaliningrado, la antigua Königsberg alemana, es una ciudad portuaria de Europa Oriental perteneciente a Rusia y situada en la desembocadura del río Pregel, que desagua en el Lago del Vístula, comunicado a su vez con el Mar Báltico por el estrecho de Baltiysk. Es capital del óblast de Kaliningrado, que ocupa 13.612 km² y tiene una población de 968.200 habitantes (2004). Dicho óblast se encuentra aislado del resto del territorio ruso, con fronteras al norte con Lituania y al sur con Polonia, ambas pertenecientes a la Unión Europea.

³⁷⁴ La República de Udmurtia, o Udmurtia, es un sujeto federal de Rusia. Udmurtia está ubicada en la porción oriental de la llanura de Europa oriental, entre los ríos Kama y Viatka. Los recursos naturales de Udmurtia incluyen petróleo, turba, aguas minerales y más.

³⁷⁵ Aproximadamente 300 000-350 000 personas procedentes de Rusia y la Unión Soviética.

³⁷⁶ Argentina, Brasil, Costa-Rica, Cuba, Chile, Paraguay y Venezuela.

³⁷⁷ Asunción, Brasilia y San Pablo, Buenos Aires, Caracas, La Habana, Mar del Plata, Río de Janeiro, San José y Santiago.

³⁷⁸ El Coro de Sretensky se organizó en 1994, después de que el Monasterio de Sretensky, uno de los más antiguos de Moscú, fuera devuelto a la Iglesia Ortodoxa Rusa. El director artístico y conductor del Coro es Nikon Zhila, graduado de la Academia de Música de Rusa Gnessin, y sus miembros pertenecen a la comunidad del monasterio, un hecho que influencia el repertorio y el estilo de sus interpretaciones.

³⁷⁹ En el año 2004 más que 300.

Al fortalecimiento de las tradiciones de la colaboración cultural favorecen los múltiples festivales de la cultura iberoamericana en Rusia y la creciente cantidad de los colectivos artísticos que están realizando giras por América Latina, la organización de exposiciones artísticas, etc. Los proyectos claves en este marco son la inauguración en Brasil de la Escuela del Teatro Bolshoi en Joinville³⁸⁰ y la escuela de música que lleva el nombre de Piotr Ilich Chaikovski (Fortaleza) bajo patrocinio del Conservatorio de Moscú.

Para concluir, señalamos que se fortalecen los vínculos amistosos con los países de la región con la intensificación de la colaboración en la arena mundial, el desarrollo de la cooperación económica-comercial, las inversiones y el plano científico-técnico y cultural. Se desarrolla el dialogo político y, al mismo tiempo, la Federación Rusa actualmente restablece su presencia económica y política en América Latina tras un periodo largo de menosprecio de este continente en las prioridades de las políticas exterior y económica rusa. Sumando lo anteriormente dicho se puede decir que las relaciones entre Rusia y los países latinoamericanos actualmente se encuentran en auge. En la base de este hecho se encuentran: la complementación mutua de las economías, la cercanía de los enfoques a muchos problemas mundiales actuales, la aspiración mutua de fortalecer las propias posiciones internacionales a cuenta de la diversificación y profundizamiento de los lazos exteriores y la participación en los procesos globales en las condiciones más favorables (no como objetos pasivos, sino como actores independientes, soberanos y activos). También es muy importante el hecho de que en la mayoría de los países de la región latina la imagen internacional rusa es mucho mejor que en los EE.UU. o Europa. Los latinoamericanos ven a la Federación Rusa como una gran potencia, que es capaz de proponer y realizar variantes alternativas de colaboración económica y política en la arena mundial y no tiende a hacer reclamaciones sin justificar, más parecidas a la intervención en los asuntos interiores.

También es importante revelar los puntos coincidentes de intereses, ventajas actuales principales de la colaboración de Rusia con los países latinoamericanos, lo que

³⁸⁰ La única que el teatro tiene en el exterior.

podría dar otro impulso al desarrollo y fortalecimiento de las relaciones mutuas. Son las siguientes:

- 1) Rusia y América Latina, si colabora en la esfera petrolífica, pueden influir más eficazmente en el mercado mundial del petróleo, sobre todo en el plan del aumento de los precios mundiales, que es vitalmente importante para Rusia y los países latinoamericanos “*petroleros*”³⁸¹, porque sus recursos comunes son casi un cuarto de los mundiales;
- 2) Los productos de la agricultura tropical³⁸², y la producción de pescado y carne, la podrá comprar directamente la Federación Rusa y no por medio de “*occidentales*” intermediarios, que aumentan el precio por las mismas mercancías por lo menos $\frac{1}{4}$;
- 3) La industria rusa estará ocupada con los encargos y pedidos a largo plazo sobre los equipos y artículos adyacentes que se necesitan en América Latina. Y para la industria rusa eso significa los puestos laborales estables, una alta demanda de mano de obra y especialistas científico-técnicos;
- 4) Muchas compañías rusas que están trabajando sobre los encargos y pedidos latinoamericanos van a obtener el estímulo a largo plazo de no blanquear el dinero en los llamados “*paraises fiscales*”³⁸³, la mayoría de los cuales se sitúa, por cierto, en la América Central y, podrá invertirlo en los sectores latinoamericanos con un beneficio más alto y garantizado.

Así que las perspectivas son bastante amplias y multifacéticas y, lo que es más importante, son ventajosas para ambas partes. Las dos partes tienen que aprovecharse de ellas al máximo. Es obvia la necesidad de la intensificación de las relaciones con el mundo latinoamericano. Por eso es muy importante utilizar un clima positivo en las relaciones bilaterales y no perder este potencial acumulado con el fin de asegurar la promoción de los intereses económicos y políticos de ambas partes.

³⁸¹ Bolivia, Venezuela, Ecuador.

³⁸² Azúcar moreno de caña, café, cacao, frutas.

³⁸³ Un paraíso fiscal es un territorio o Estado que se caracteriza por aplicar un régimen tributario especialmente favorable a los ciudadanos y empresas no residentes, que se domicilien a efectos legales en el mismo. Principalmente, estas ventajas consisten en una exención total o una reducción muy significativa en el pago de los principales impuestos.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN. PERSPECTIVAS DE COLABORACIÓN Y PREVISIONES DE FUTURO

Hablando sobre los hechos que serán condicionamientos para la colaboración rusa latinoamericana se puede nombrar:

Primero, la salida paulatina de la parte de los países de la región de la zona periférica de la economía y política mundiales³⁸⁴;

Segundo, la necesidad de diversificar las relaciones internacionales políticas y económicas rusas y también el aumento del interés de parte de las corporaciones rusas hacia las inversiones en los países extranjeros;

Tercero, el interés objetivo de los productores latinoamericanos en el acceso al mercado ruso;

Cuarto, la semejanza de las posturas de la Federación Rusa y los principales países de Latinoamérica sobre las cuestiones claves del desarrollo mundial. La región apoya el papel activo de Moscú en la arena mundial, viendo en ella el centro alternativo del poder y la influencia.

Así seguramente hasta el 2017, América Latina va a gozar de un significado importante para la ampliación de la actividad internacional rusa y la consolidación de estatus de la potencia mundial. Además, la colaboración con los países latinoamericanos puede, de alguna manera, compensar la debilidad de las posturas rusas en otras direcciones de la política exterior.

El potencial conflictivo en las relaciones de Moscú con los socios latinoamericanos es mínimo. La Federación Rusa no se encuentra en una situación “*con las manos atadas*”, sino que hay una libertad plena para las iniciativas.

Las relaciones entre Moscú y los Estados de la región van mejorando, pero es evidente que se quedan atrás según formas, métodos y contenido de los estandartes

³⁸⁴ Sobre todo, eso se refiere a los países claves: Brasil, México, Argentina, Chile y Venezuela.

internacionales. Tampoco ellas llegan a tal nivel de cooperación como el logrado con los países latinoamericanos en sus relaciones con los EE.UU., la Unión Europea y los países del Pacific Rim. El progreso en este marco está impedido por la lenta modernización de la economía rusa y también por el anticuado principio que diferencia entre las grandes potencias y los “países en vías de desarrollo”.

Las tareas claves que tendrá que resolver la diplomacia Rusa en América Latina son:

- Diversificar la estructura institucional de la colaboración, completar y aumentar la base de los tratados hasta el estandarte contemporáneo de las relaciones bilaterales;
- Crear un mecanismo de apoyo de los exportadores rusos de la producción técnica y maquinas y los servicios de los ingenieros;
- Realizar el sistema de las medidas políticas y de información sobre la mejora de la imagen de Rusia en la opinión pública latinoamericana;
- Aumentar el campo de la colaboración en la base multilateral, mejorar los vínculos en los organismos internacionales de integración, e incorporarse en Banco Interamericano de Desarrollo³⁸⁵.
- Marcar la real presencia político-diplomática de la Federación Rusa (en el ranking de observador) en las organizaciones internacionales claves del hemisferio Occidental, sobre todo en la OEA;
- En los próximos 4 o 5 años llevar las relaciones con Brasil a nivel de la alianza estratégica y llenarlo de contenido real político y económico;

³⁸⁵ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es una organización financiera internacional con sede en la ciudad de Washington D.C. (los EE.UU.), creada en el año de 1959 con el propósito de financiar proyectos viables de desarrollo económico, social e institucional y promover la integración comercial regional en el área de América Latina y el Caribe. Es la institución financiera de desarrollo regional más grande de este tipo. Su objetivo central es reducir la pobreza en Latinoamérica y El Caribe y fomentar un crecimiento sostenible y duradero. En la actualidad el BID es el banco regional de desarrollo más grande a nivel mundial y ha servido como modelo para otras instituciones similares a nivel regional y subregional. Aunque nació en el seno de la OEA no guarda ninguna relación con esa institución panamericana, ni con el Fondo Monetario Internacional (FMI) o con el Banco Mundial. En la actualidad el capital ordinario del banco asciende a 101.000 millones de dólares estadounidenses.

- Intensificar la colaboración comercial y económica con los socios latinoamericanos con mayores perspectivas de futuro a través de la firma de acuerdos amplios y con posibilidades de cumplimiento por todas las partes.

Como ya hemos dicho anteriormente, en el año 2006 el intercambio comercial de la Federación Rusa con los países de la región superó los 7 000 000 000 de dólares (el socio principal fue Brasil con 4 000 000 000 de dólares)³⁸⁶. En el año 2008 aumentó un 25% si lo comparamos con el 2007 y llegó a la cifra de 16 100 000 000 de dólares³⁸⁷. Si las tendencias se mantienen, se puede pronosticar que para el año 2017 los datos lleguen a 20-25 000 000 000 de dólares. Y si las tareas enumeradas por nosotros van a ser resueltas, incluso de forma parcial, se puede subir el margen hasta 30-35 000 000 000 de dólares, mejorando con eso las proporciones de la importación y exportación, aumentando en los suministros la parte del componente de las materias no primas. Las mayores probabilidades de la Federación Rusa están en la venta de las instalaciones energéticas.

En los próximos 10 años los ejércitos de los países latinoamericanos renovarán sus armas y Rusia, que ya cuenta con una importante presencia en los mercados de la región, es el país con más posibilidades de vender helicópteros, armamentos teledirigidos y aparatos de espionaje electrónico a la región.

Lo más probable es que a lo largo del periodo pronosticado empiece la realización práctica de los convenios en el espacio ultraterrestre. En el caso con Brasil es ventajoso, porque Rusia puede utilizar el centro de lanzamiento de Alcántara.

Por supuesto, la activación e intensificación de la presencia rusa en América Latina conllevará las desavenencias con los proveedores tradicionales. Los diplomáticos rusos y los hombres de negocios van a tener que medir sus intereses con el riesgo de las complicaciones en las relaciones con los exportadores e inversionistas que estén dominando en los mercados regionales. Por esto, en una serie de casos es conveniente

³⁸⁶ DAVIDOV Vladimir, “Ветер перемен в Латинской Америке” (“El viento de los cambios en América Latina”), *op.cit.*

³⁸⁷ Dichos datos están presentados de conformidad con el comunicado del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa “Las relaciones rusos-latinoamericanos”, *op.cit.*

que los proveedores rusos apuesten por una cooperación más productiva (sobre todo con Brasil).

La cuestión más sensible para la diplomacia rusa va a quedarse en la cuestión con Cuba, precisamente en el caso de las acciones no adecuadas de Washington. No hay que olvidar que la involucración histórica de Moscú a los asuntos cubanos no la deja simplemente “*lavarse los manos*”. Hay que estar preparados en las maniobras complicadas a fin de asegurar las condiciones para la transformación y prevención de los choques nocivos. Por supuesto, es importante mantener con esto las posibilidades de la presencia en el mercado cubano.

Solamente así, cumpliendo paso a paso las tareas y logrando éxitos podremos decir que Rusia va a entrar en América Latina, y no solamente pronunciando buenas palabras, diplomáticas y haciendo gestos para cierta aproximación, que es algo insignificante y mínimo, sino como real amigo, y socio estable y seguro, con los principios claros de las relaciones que no están sujetos a los cambios y las coyunturas temporales.

6. BIBLIOGRAFÍA:

LIBROS:

- «Кризис и война: Международные отношения в центре и на периферии мировой системы в 30-40-х годах» (*La crisis y la guerra: las Relaciones Internacionales en el centro y en la periferia del sistema mundial en los años 30-40*), ed. por BOGATUROV Alexei, Moscú, МОНФ (MONF), 1998, se puede descargar en <<http://militera.lib.ru/research/bogaturov/index.html>>.
- DAVIDOV Vladimir, *Эффект адаптационного реформирования. От Латинской Америки к России (El efecto de las reformas que adoptan)*, Editorial del Instituto de Latinoamérica de La Academia de Ciencias de Rusia, Moscú, 2003.
- *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina (1806 - 1989)*, dirigida por Carlos Escudé y Andrés Cisneros. Se puede descargar en el Portal de Historia, Relaciones Internacionales y Estudios Judaicos, en <<http://www.argentina-rree.com/15/15-090.htm>>.

- JAZAGEROV Georgiy, *Сила права или право силы? Международная безопасность (латиноамериканский ракурс) (La fuerza del derecho o el derecho de la fuerza? La seguridad internacional (el enfoque latinoamericano))*, Editorial del Instituto de Latinoamérica de La Academia de Ciencias de Rusia, Moscú, 2004.
- TORKUNOV Anatoliy, *Современные международные отношения и мировая политика (Las Relaciones Internacionales contemporáneas y la política mundial)*, Moscú, Просвещение (Ilustración), 2004.

DOCUMENTOS OFICIALES:

- Doctrina de Monroe, traducción citada en <http://www.filosofia.org/ave/001/a264.htm>.
- Comunicado del MAE Ruso “Las relaciones rusas-latinoamericanas”, 11 de junio de 2009, publicado en <http://www.mid.ru/ns-rlat.nsf/b4f178bc327e9abb432569e70033efc6/684325010560dc36c32575d20029effa?OpenDocument>
- Conferencia del Embajador de la Federación de Rusia, Yuri Korchagin (ISEN, 25 de octubre de 2005), en http://www.argentina.mid.ru/ESP/RusiaArgentina/120an_5.html.
- “Россия и страны Латинской Америки” (“Rusia y los países de América Latina”), serie de publicaciones del MAE ruso, tituladas *La política exterior de Rusia en detalle*, que se puede descargar en http://www.ln.mid.ru/ns-vnpop.nsf/osn_copy/6FFE98C792E61FA0C32570430031545B.

ARTÍCULOS:

- BALSMATOV Sergey, «Россия и Никарагуа снова “дразнят” Запад» (“Rusia y Nicaragua nuevamente “irritan” el Occidente”), 19 de diciembre de 2008, en *Правда (Pravda)*. Se puede descargar en <http://www.pravda.ru/world/northamerica/caribbean-countries/296532-3/>.
- Burliaiy Ian “Латиноамериканское танго России” (“El tango latinoamericano de Rusia”), en *Международная жизнь (Mezdunarodnaya zizn)*, №4, 2007, pp. 140 - 146.

- CEREIJO Manuel, “Base De Lourdes O Base De Bejucal?”, disponible en: <http://www.futurodecuba.org/BASE%20DE%20LOURDES%20O%20BASE%20DE%20BEJUCAL_%20%20%20MANUEL%20CERE%20IJO.htm>.
- DAVIDOV Vladimir, “Ветер перемен в Латинской Америке” (“El viento de los cambios en América Latina”), en <<http://www.globalaffairs.ru/numbers/23/6677.html>>.
- IAKOVLEV Petr, “Латинская Америка: меняющийся облик” (“América Latina: la imagen que cambia”), 19 de marzo de 2007, Se puede descargar en <http://www.perspektivy.info/oykumena/amerika/latinskaja_amerika_menajush_hijsa_oblik_2007-03-19.htm>
- NOGUERAS Olance, “Un periodista cubano dice que la KGB quiso derrocar a Castro”, *El Nuevo Herald*, 27 de junio de 1998. Se puede descargar en <<http://www.cubanet.org/CNews/y98/jun98/29o5.htm>>.
- NÚÑEZ Rogelio, “El abrazo estratégico del oso ruso en Latinoamérica”, 26 de agosto de 2008, en <<http://www.casamerica.es/txt/opinion-y-analisis-de-prensa/iberoamerica-general/el-abrazo-estrategico-del-oso-ruso-en-latinoamerica>>.
- SNYDER Jeffrey L. y REED James W., «Cuban Embargo May Hold Hidden Perils for Unwary Mining Companies», *Crowell & Moring Mining Law Monitor*, vol. 20, №2, verano 2003. Se puede descargar en <<http://www.crowell.com/NewsEvents/Article.aspx?id=288>>.
- SPERSKIY Gennadiy, “Россия - Латинская Америка: проекция на будущее” (“Rusia -América Latina: la proyección hacia el futuro”), *РФ сегодня (Rusia hoy)*, №11, 2006, Se puede descargar en <http://archive.russia-today.ru/2006/no_11/11_topic_9.htm>.
- TRUXACHEV Vadim, “Россия пришла в Латинскую Америку как друг” (“Rusia vino a América Latina como amigo”), 11 de noviembre de 2008, en *Правда (Pravda)*. Se puede descargar en <<http://www.pravda.ru/world/restofworld/south-america/291351-0/>>.
- ZAVARANKOV Pavel, «Серебряные пули. Охотясь на «оборотней в погонах» (“Las balas de plata. Buscando “los funcionarios corruptos”, el dictador cubano

“*mató dos pájaros de un tiro*”),
<http://www.ko.ru/document_for_print.php?id=7453>.

- ZENICHEV Yaroslav, «РФ и Куба продолжают военно-техническое сотрудничество» (“Rusia y Cuba continuarán la colaboración técnica militar”), en *Новые хроники (Nuevas crónicas)*, 26 de enero de 2009. Se puede descargar en <<http://novchronic.ru/3026.htm>>.

FUENTES DE INTERNET³⁸⁸:

- Páginas web de las organizaciones regionales de integración mencionadas a lo largo de nuestro artículo.
- Signals Intelligence (SIGINT) facility, disponible en: <http://www.fas.org/irp/imint/c80_04.htm>.
- «Сейчас у Латинской Америки с Россией наилучший этап развития» (“Ahora América Latina y Rusia están en el mejor periodo de desarrollo”), charla con el doctor Alexandr Sizonenko. Se puede descargar en <<http://www.ecsocman.edu.ru/images/pubs/2005/02/21/0000204676/12.pdf>>.
- «Путин объявил о закрытии двух российских военных объектов во Вьетнаме и на Кубе» (“Putin anunció el cierre de dos objetivos militares rusos en Vietnam y Cuba”), 17 de octubre de 2001, en <<http://www.newsru.com/russia/17Oct2001/vyvod.html>>.
- “EE.UU. ratifica la extradición de Manuel Antonio Noriega”, 9 de enero de 2008, en <<http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-eeuu-ratifica-extradicion-de-manuel-antonio-noriega>>.
- «Россия вспомнила о Кубе» (“Rusia recordó a Cuba”), 31 de julio de 2008, en <<http://www.apn.ru/news/article20474.htm>>.
- «Гондурас вступил в сообщество “антиимпериалистических” стран Америки» (“Honduras se incorporó a la comunidad de los países “antiimperialistas” de América”), 26 de agosto de 2008, en <<http://www.rian.ru/world/20080826/150672051.html>>.

³⁸⁸ Centros de Noticias, noticias, entrevistas.

- “История отношений между Россией и Никарагуа. Справка” (“La historia de las relaciones bilaterales de Rusia y Nicaragua. Una nota informativa”), 5 de septiembre de 2008, en <http://www.rian.ru/politics/20080904/150968246.html>.
- «Россия и Венесуэла начали учения в Карибском море» (“Rusia y Venezuela han iniciado los simulacros tácticos”), 2 de diciembre de 2008, http://news.bbc.co.uk/hi/russian/international/newsid_7759000/7759921.stm.
- “Россия вооружает Никарагуа” (“Rusia arma a Nicaragua”), 14 de diciembre de 2008, en <http://news.liga.net/news/N0868326.html>.
- «Куба-Россия: новая попытка сближения» (“Cuba-Rusia: Nuevo intento de aproximación”), 31 de julio de 2008, en <http://www.rian.ru/analytics/20080731/115321373.html>.
- “La ONU condena el embargo de EEUU contra Cuba por 18ª vez”, 28 de octubre de 2009, en <http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTASIE59R1D020091028>.
- “Putin estrecha lazos con Chávez con acuerdos energéticos”, 3 de abril de 2010, en <http://es.noticias.yahoo.com/10/20100403/tts-oestp-venezuela-rusia-sabado-ca02f96.html>.

RESEÑAS:

DÍAZ-SILVEIRA SANTOS, CINTIA. LA ESTRATEGIA INTER-REGIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA CON LATINOAMÉRICA. EL CAMINO A LA ASOCIACIÓN CON EL MERCOSUR, LA COMUNIDAD ANDINA Y CENTROAMÉRICA. COLECCIÓN: MONOGRAFÍAS IBEROAMERICANAS CEIB, PLAZA Y VALDES, 2010, 420 PÁGINAS

Dra. Cristiane Pereira de Lima

Universidad Complutense de Madrid

La segunda entrega de la Colección de Monografías Iberoamericanas del Centro de Estudios Iberoamericanos nos muestra la investigación de la profesora Doctora Cintia Díaz-Silveira Santos sobre la estrategia inter-regional de la Unión Europea con América Latina desde una óptica del Derecho Internacional Público. El libro está dividido en dos partes, evolucionando desde conceptos generales hasta alcanzar los temas más específicos propuestos. La primera parte nos muestra con claridad y exactitud la comunidad internacional y la asociación Unión Europea-América Latina como escenario de la estrategia inter-regional. El estudio aborda un breve repaso histórico desde el Tratado de Westfalia, para llegar hasta el orden global actual, detallando el surgimiento del regionalismo en sus distintas fases y discusiones teóricas. El modelo de integración exitoso de la Unión Europea ha convertido el regionalismo en un punto clave para los países en vías de desarrollo. Los cambios en el escenario global con el final de la Guerra Fría, reforzaron el papel del regionalismo y proporcionaron el fortalecimiento de la integración entre países, dándoles más voz activa en el escenario internacional. Se apuesta por un sistema multilateralista, pero, a principios del siglo XXI comprobamos que la escena global es compleja y exige nuevas formas de actuar. Existen divisiones cada vez más marcadas entre norte y sur del planeta, donde los Estados Unidos y China se confirman como potencias comerciales, y Europa a su vez como potencia civil y política.

El inter-regionalismo es un fenómeno reciente compuesto por todas las relaciones existentes entre las organizaciones regionales del planeta, donde la Unión Europea es su máximo exponente. La estrategia europea permite alcanzar ciertos fines en sus relaciones internacionales como: presentar el regionalismo como modelo de construcción de sociedades; contribuir para la construcción de la identidad europea en la comunidad internacional; establecer redes de varios niveles de contrapartes; promover elementos esencialmente democráticos, y finalmente contribuir a la gobernanza global. La autora sostiene que el inter-regionalismo es la opción política complementaria al multilateralismo para la Unión Europea en la estrategia de asociación con América Latina. Ambas regiones, comparten valores comunes y apoyan decisiones que estén relacionadas con alcanzar el cumplimiento de los Objetivos del Milenio para el Desarrollo, siendo un punto favorable para encarar los desafíos globales. Desde la fundación de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe en 1999 en Río de Janeiro, las relaciones han evolucionado en un marco de prioridades dirigidas a consolidar el diálogo político y estratégico regional, el fomento de la integración regional, las negociaciones inter-regionales y a enfocar la cooperación al desarrollo hacia la reducción de la pobreza. Se ha avanzado en diálogos sectoriales relacionados con los derechos humanos, educación, drogas, migración, medio ambiente, cultura, ciencia y tecnología. Entre los desafíos para el período que comienza en 2010 están la intensificación del diálogo birregional, la consolidación de la integración, la interconectividad regional y la adaptación de los programas de cooperación. En lo referente al ámbito comercial, las relaciones están marcadas por el Sistema de Preferencias Generalizadas (SGP), que no genera demasiadas ventajas para los latinoamericanos, por el proteccionismo agrícola europeo, el aumento del déficit comercial latinoamericano respecto a la UE, los Acuerdos de cuarta generación que contemplan por primera vez la creación de áreas de libre comercio, y finalmente por el estancamiento de la Ronda de Doha.

La segunda parte del libro consta de tres capítulos, referentes a las relaciones inter-regionales de la Unión Europea con los procesos de integración del Mercosur, Comunidad Andina (CAN) y Centroamérica, trabajando desde un análisis jurídico y político. El capítulo tercero, nos muestra un estudio del proceso de asociación entre la

Unión Europea y el Mercosur. Ambas regiones se aproximaron a principios de los años 90 por sus valores compartidos y voluntad de fortalecer el sistema multilateral global, partiendo del convencimiento de que la integración regional es la piedra angular del desarrollo de los pueblos, de la consolidación de la democracia, de los derechos humanos y de la reducción de la pobreza. Las relaciones euro-mercosureñas son un hito histórico en el devenir de las relaciones internacionales por suponer una propuesta inédita y compleja. En 1995, el Acuerdo Marco de Cooperación Inter-regional UE-Mercosur, estableció un marco jurídico general para que las relaciones entre dos uniones aduaneras tuvieran como objetivo último el logro de un Asociación Inter-regional UE-Mercosur, estrenándose así el término “asociación” en la Comunidad Internacional. Se espera de esa asociación una relación económica y comercial ambiciosa, donde el Mercosur representa en la actualidad un portal para la entrada de empresas europeas en Suramérica.

Las relaciones entre el Mercosur y la Unión Europea se definen por su asimetría según el grado de integración de cada uno. El proceso de integración europeo está consolidado con un mercado único con unión económica y monetaria, a diferencia del Mercosur que encuentra dificultades constantes. El bajo crecimiento económico provocado por crisis internas, la falta de consolidación del esquema de integración debido a la marcada naturaleza intergubernamental, la unión aduanera incompleta, la falta de una agenda externa común, y tener la agricultura como base de sus exportaciones, dificultan la consolidación de la Asociación UE-Mercosur. Cabe destacar los desencuentros comerciales en el ámbito de la OMC y la dependencia euro-mercosureña de la conclusión de la Ronda de Doha en torno a cuestiones agrícolas. Desde la perspectiva europea, las dificultades a tener en cuenta están relacionadas con la ampliación a 27 estados miembros y al proteccionismo agrario. La UE elaboró un Documento de Estrategia Regional para el Mercosur para el período 2007-2013, que contó con la participación de representantes de los Estados miembros del Mercosur y de la sociedad civil organizada. La prioridad pasa a ser la institucionalización del Mercosur, seguido del apoyo a la profundización del proceso de integración y a la implementación del futuro Acuerdo de Asociación UE-Mercosur.

La asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina está expuesta en el capítulo cuarto. La autora, nos revela que las dificultades internas en el proceso andino residen en la falta de cooperación supranacional, habiendo distintos diálogos adoptados por las relaciones exteriores andinas con Europa y con los Estados Unidos. Las relaciones entre la UE y la Comunidad Andina empezaron en 1971, con el establecimiento del (SGP) negociado bilateralmente; en 1983 se firmó el Acuerdo de Cooperación que abarcaba en su mayoría acuerdos económicos; en 1996, se firmó la Declaración de Roma que estableció el primer foro de diálogo político entre la UE-CAN. En 2003, se firmó el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y la CAN, siendo éste el paso previo para el Acuerdo de Asociación inter-regional. En 2005, se realizó una Valoración Conjunta del estado de la integración económica de la CAN que fue presentada en la IV Cumbre UE-América Latina en Viena. Aquí se decidió entablar el proceso de negociación con el objetivo de consolidar las relaciones UE-CAN, intensificar la cooperación y crear condiciones para negociar la base de los resultados de Doha. En 2007, se define que las negociaciones tendrán un formato flexible con diferentes velocidades y plazos.

El marco institucional está dividido en diálogo político institucionalizado a nivel inter-regional, compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno, Ministros de Asuntos Exteriores y Altos Funcionarios; y, el diálogo técnico inter-regional que forma la Comisión Mixta y el Grupo de Trabajo. Con relación al diálogo político que se venía desarrollando, se buscó ampliarlo a nuevos ámbitos de interés común como la migración, prevención de conflictos, la buena gobernanza y la lucha contra el terrorismo. En lo que se refiere al comercio es posible visualizar que mientras la UE apuesta por el Arancel Externo común y respeta la institucionalidad y normativa interna de la CAN, los países andinos firman Tratados de libre comercio con los Estados Unidos que los debilita comercialmente como bloque. La CAN se beneficia desde 1991 del SGP, sustituido por el SGP Plus en 2008, incentivo que concede a sus exportaciones un acceso preferencial al mercado europeo, que exige a su vez, que los países andinos cumplan con criterios de elegibilidad. Es decir, la UE concede ayudas, pero exige la ratificación e implementación de una serie de instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos y laborales, medio ambiente, drogas y corrupción, así como, la

calificación de la economía vulnerable con base en indicadores previamente definidos. Teniendo en cuenta lo presentado, la asociación euro-andina implica un salto cualitativo y decisivo en su vertiente política con un marco inter-regional de paz y estabilidad, basado en principios fundamentales, los Derechos Humanos, la primacía del Estado de derecho, los valores democráticos y la seguridad mutua.

El capítulo quinto, aborda las relaciones entre la UE y Centroamérica. Creada en 1951, la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), viene desarrollando su integración para mejorar su situación política, social y económica. En 1960, la ODECA creó el Mercado Común Centroamericano (MCCA), con el objetivo de establecer una unión aduanera, que en 1991 pasó a llamarse SICA (Sistema de la Integración Centroamericana). No obstante, existen obstáculos como la falta de democracia, las amenazas a la seguridad ciudadana, la vulnerabilidad económica, la escasa cohesión social y la fragilidad medioambiental que dificultan y ralentizan el proceso de integración centroamericano. Hay que tener en cuenta los problemas y la confusión en el marco jurídico y político del proceso, los problemas de coordinación y seguimiento de las decisiones presidenciales y ministeriales, la dispersión institucional, el factor presupuestario limitado y la falta de voluntad política para dotar el sistema supranacional. El SICA es hoy una imperfecta Unión Aduanera, sin relevancia en el volumen de comercio internacional, pero con algunos productos específicos que le dan un tratamiento diferenciado y específico. La piedra angular en las relaciones entre la UE y Centroamérica es el Diálogo de San José, firmado en 1984 y renovado en 1996 y 2002. Tiene como fin apoyar la resolución de conflictos, la democratización y el desarrollo en América Central, incluyendo cuestiones de integración regional, seguridad, medio ambiente, catástrofes, relaciones birregionales y concertación política sobre asuntos internacionales de interés común. La UE considera Centroamérica una región vulnerable tanto por las cuestiones medio ambientales relacionadas con los desastres naturales, como por la problemática de la erradicación de la pobreza.

El proceso de negociación para la Asociación euro-centroamericana, comenzó en la II Cumbre UE-ALC de Guadalajara en 2002, pero no satisfacía a los centroamericanos, lo que dio comienzo a la fase de valoración del proceso centroamericano que terminó en 2007, cuando se decidió iniciar el proceso de

negociación para la conclusión de la Asociación inter-regional. El texto base que se utilizó para las negociaciones fue el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación de 2003, con el ánimo de adaptarlo al contexto internacional vigente en torno a tres pilares: diálogo político, comercio y cooperación. Los intereses europeos tienen la intención de extender sus relaciones exteriores para ser un actor protagonista de la política internacional, de la misma forma que buscan establecer nuevos mecanismos de cooperación hacia Centroamérica y fortalecer las inversiones europeas en la región. Desde la perspectiva centroamericana, se espera una continuidad con el proceso de apertura y diversificación de sus relaciones exteriores y la profundización en el proceso de integración económica. Los centroamericanos consideran que la experiencia europea y un futuro acuerdo de Asociación, puede ser un factor clave para superar los obstáculos del proceso de integración y avanzar en él. La autora considera importante que el primer Acuerdo Inter-regional de Asociación que firma la UE sea con Centroamérica, como compensación por los logros obtenidos en su proceso de integración en los últimos años y la posibilidad de seguir fortaleciendo la democracia participativa, la cohesión social y los derechos del ciudadano.

Definitivamente el libro de la Dra. profesora Cintia Díaz-Silveira Santos es de gran interés para la comunidad científica, pues nos muestra las relaciones de la UE con el Mercosur, la CAN y Centroamérica, desde una óptica sorprendente que nos revela la construcción de la asociación inter-regional entre la UE con los tres principales procesos de integración de Latinoamérica. Una obra fascinante e instructiva con una base teórica fundamentada, siendo esencial para estudiantes y académicos interesados en las relaciones UE-AL.

Dra. Cristiane Pereira de Lima (Brasil)

Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid.

crisrrpp@hotmail.com

NARCIS SERRA. LA TRANSICIÓN MILITAR: REFLEXIONES EN TORNO A LA REFORMA DEMOCRÁTICA DE LAS FUERZAS ARMADAS, RANDON HOUSE MONDATORI, BARCELONA, 2008, 342 PÁGINAS

POR SUZELEY KALIL MATHIAS

Cerca de 10 anos atrás, Felipe Agüero,³⁸⁹ um dos primeiros estudiosos das relações entre civis e militares, em especial dos fenômenos da transição de regimes com grande participação das Forças Armadas para governos democráticos, defendia que os cientistas sociais atribuíam pouca atenção à análise dos regimes burocrático-autoritários, na consagrada definição dada por O'Donnell,³⁹⁰ justamente porque esses fenômenos são de larga duração enquanto as ciências sociais estão presas àquilo que acontece no curto prazo. Tal atitude, ainda segundo Agüero, dificulta, senão impede, a compreensão dos acontecimentos em sua integralidade e, mais importante, na maioria das vezes leva a criar falsas expectativas sobre desdobramentos que jamais se apresentam.

É verdade que até bem pouco Agüero estava com a razão, mas o “presentismo” das análises é superado na exata medida em que vários dos atores daqueles processos vêm a público trazer seus testemunhos, depoimentos e análises, mostrando que a ciência social é uma ciência histórica – que sempre o foi, mas parecia ter esquecido disso –, por isso obrigando-se a avaliar os fenômenos no seu próprio ritmo de desdobramento, pois é só por esta via que se ampliará a compreensão daquilo que realmente aconteceu e de suas conseqüências, resultando em que as lições daí tiradas possam ser melhor apreendidas.

O livro de Narcís Serra pode ser encaixado nesta categoria, isto é, na categoria da ciência social histórica, que reconstrói fenômenos de longa duração, justamente para

³⁸⁹ Felipe AGÜERO, “Las Fuerzas Armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en America Latina”. In Rut DIAMINT (ed.) *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Nuevohacer & Universidad Torcuato di Tella, 1999, pp. 69-104.

³⁹⁰ Este conceito é trabalhado por O'Donnell em diferentes textos. Para citar um: Guillermo O'DONNELL, *Análise do Autoritarismo Burocrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990 (tradução de Cláudia Schilling).

avaliar seu processo de forma integral e, por isso, capazes de, enquanto modelo de análise, ultrapassar o próprio fenômeno analisado, estendendo-se a outros de natureza semelhante em sua eficiência analítica. Porém, não se pode esquecer que o autor foi muito mais que uma testemunha ocular da história; ele foi um ator do processo, um ator privilegiado porque é economista e político por profissão.

Como Serra informa nas primeiras linhas de seu livro, este é o resultado justamente da reflexão acerca do tempo em que ele não apenas permaneceu à frente do Ministério da Defesa da Espanha (dezembro de 1982 a março de 1991), mas também de sua atividade de consultoria aos governos de países de experiência semelhante à espanhola. Por isso mesmo, o leitor deveria esperar da análise muito mais que a frieza que marca a ciência, pois se trata do resultado do engajamento político. Entretanto, não é isso o que acontece.

Diferente de outros livros de teor semelhante, isto é, escrito por cientistas que foram atores políticos, o aqui em apreço não apresenta a paixão do político. Ao contrário, embora possa-se dizer que existe a parcialidade própria de qualquer análise da história recente, esta não se apresenta como se fosse produto da vivência do agente, mas sim da reflexão do autor. Constata-se, assim, as grandes virtudes de *La transición militar..*, a maior delas sendo a apresentação parcimoniosa dos eventos analisados. Antes, porém, de aprofundarmos essa discussão, necessitamos conhecer o livro em sua totalidade.

Procedendo a uma leitura linear, Narcís Serra, dedica a “Introdução” a situar o leitor a respeito dos objetivos do livro e da forma de chegar até eles. Para avaliar o fenômeno da transição de terceira onda – aquelas iniciadas nas últimas décadas do século XX –, o autor defende que é essencial entender que tais fenômenos têm momentos diferentes, o primeiro sendo aquele de superar o quadro autoritário e outro o de consolidar o regime democrático. E somente os trabalhos que partem dessa diferença é que podem compreender o fenômeno da reforma militar, o segundo objetivo central do texto.

Assim, o capítulo 1 é dedicado aos estudos dos processos transicionais de regimes de base militar para as democracias. Tendo como objeto os três casos sul-

européus, o autor revisita as consagradas escolas analíticas, apontando suas limitações, sendo a principal partir de modelos generalizantes, desconsiderando os casos concretos. Neste capítulo, se não há grandes novidades nos trabalhos mencionados, os números apresentados são espantosos. Tomando 1974 como disparador da terceira onda de processos de transição para a democracia, de um total de 145 países, apenas 39 eram democracias; 25 anos depois 117 eram considerados portadores de regimes democráticos, enquanto 28 continuavam sob governos autoritários.

No segundo capítulo, Serra dedica-se a dissecar as diferenças entre os momentos da transição para e da consolidação da democracia desde a perspectiva das relações entre civis e militares. Neste também não se apresentam novidades, pois a discussão principal dá-se em torno do conceito de democracia, consagrando-se uma vez mais aquele desenvolvido por Robert Dahl.³⁹¹ Destarte, a centralidade da discussão relativamente às Forças Armadas e ao caso espanhol são bastante elucidativos.

É apenas no terceiro capítulo que se pode dizer que tem início de fato a reflexão proposta em *La transición militar...* Neste, Narcís Serra apresenta o que é e quais as variáveis que compõem o que ele chama de “reforma militar”. No entanto, justamente porque defende que modelos gerais não auxiliam na compreensão do fenômeno, o autor insiste que é refazendo o processo espanhol de transição para a democracia, acompanhando passo a passo as medidas adotadas pelo governo, que se pode visualizar o que é uma reforma militar e apenas então será possível sugerir padrões que permitam a apreensão de outros casos semelhantes.

Do capítulo 4 ao 7, o leitor passa a acompanhar, então, o caso espanhol, vez por outra comparado com alguns casos latino-americanos. Assim, fica-se conhecendo os elementos essenciais dos processos de transição de regimes de base militar para a democracia, representados pelo respeito a três premissas: 1) a reforma militar acontece no interior do processo de reforma geral que o regime político apresenta; 2) existem condições para que uma reforma desta natureza seja levada a cabo, demonstrada pelo consenso tanto do governo (inclusive do Legislativo) quanto da sociedade sobre as

³⁹¹ Robert DAHL. *Poliarchy*. Participation and Opposition. New Haven, Yale University, 1971.

finalidades da mesma, em especial a aceitação do diálogo com todos os atores do processo; 3) o ritmo do processo de transição não é algo externo ao próprio processo, mas um seu produto, razão pela qual a tendência é que a percepção dos atores, especialmente da sociedade civil, sobre tal processo é que ele é muito lento, em particular quando se chega ao estágio da consolidação do regime democrático, pois este exige mudanças nas mentalidades, nas crenças alimentadas pela mesma sociedade.

Respeitadas as premissas, não apenas o regime de base militar é superado, como as mudanças no seio das Forças Armadas levam à consolidação da democracia. Isso significa, no que tange às relações entre civis e militares, que quando o país realmente vive sob o regime democrático, o controle civil dos militares é produto da ação dos atores, do auto-controle e do conhecimento mútuo desses atores.

Entendemos que essas conclusões são suficientes para adensar a avaliação que apresentamos antes, isto é, que a virtude da análise plasmada neste livro está na competência com que o autor acompanha e discute os acontecimentos. Porém, justamente porque o autor foi personagem privilegiado dos eventos que avalia, como já mencionado, criam-se expectativas relativamente à apresentação de novos fatores ou à adoção de uma nova perspectiva de análise que jamais acontece. Ou, em outras palavras, a tentativa do autor de superar interpretações consagradas, se reafirma as mesmas perspectivas.

Por outro lado, alternando a crítica aos enfoques sobre o tema da reforma militar e o acompanhamento historiográfico do processo no qual esta aconteceu, faz-se um interessante resgate de antigas escolas interpretativas das relações entre civis e militares, especialmente da participação das Forças Armadas no processo político. Com isso, mais que um livro informativo sobre o tema, é uma grande interpretação do muito que se produziu a respeito ao longo do século XX. Esta é a grande lição que se aprende com a leitura deste instigante livro.

SUZELEY KALIL MATHIAS

Doutora em Ciência Política, Professora da graduação e pós-graduação em Relações Internacionais e História, Universidade Estadual Paulista (UNESP) e investigadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), Brasil. Atualmente, realiza investigações sobre educação militar e democracia no Instituto Universitário “General Gutierrez Mellado”, em Madrid.

ARSON, CYNTHIA J.; ARMONY, ARIEL C.; SMULOVITZ, CATALINA; CHILLIER, GASTÓN Y PERUZZOTTI, ENRIQUE CON COHEN, ENRIQUE (COMPILADORES): LA “NUEVA IZQUIERDA” EN AMÉRICA LATINA: DERECHOS HUMANOS, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, Y SOCIEDAD CIVIL, WOODROW WILSON INTERNACIONAL CENTER FOR SCHOLARS, 2009, WASHINGTON, D.C., 288 PÁGINAS, ISBN: 1-933549-49-1

Por MIGUEL M. BENITO

El presente libro recoge los trabajos presentados durante la conferencia organizada por el Latin American Program del Woodrow Wilson International Center for Scholars (Estados Unidos), Universidad Torcuato di Tella (Argentina) y Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS- (Argentina), en los primeros días de diciembre de 2007 para tratar algunos aspectos de la evolución política de Latinoamérica en los últimos años. El conjunto conjuga las tres lógicas distintas de las entidades organizadoras –la de una Organización no gubernamental especialmente activa en el campo de los derechos humanos, como es el CELS, las inquietudes académicas propios de la universidad, conciliados con la vocación de influencia en la formulación de políticas públicas de todo centro de pensamiento, como el Woodrow Wilson- brindando un acercamiento a los temas diverso e interdisciplinar. A este efecto contribuyen poderosamente los distintos orígenes nacionales –estadounidenses, argentinos, uruguayos, brasileños, chilenos y venezolanos- y profesionales –activistas por los derechos humanos, académicos, a funcionarios públicos- de los participantes.

El objetivo último del presente grupo de ponencias se dirige a establecer la existencia de lo que se viene dando en llamar “Nueva izquierda” latinoamericana. Los autores analizan las políticas de los gobiernos de Argentina, Chile y Uruguay, y, con menor amplitud, los casos de Brasil, Bolivia y Venezuela sobre tres ejes concretos: la promoción y protección de los Derechos Humanos, la ampliación de la participación política y la inclusión ciudadana, y el fortalecimiento de la sociedad civil vigorosa e involucrada en la formulación de políticas públicas.

El mayor desafío de estos trabajos, por tanto, consiste en rebasar los límites de la retórica política al uso para revisar aspectos concretos de la acción de algunos gobiernos del subcontinente marcados con esa etiqueta.

Los trabajos de este libro concentran su atención sobre todo en los países del Cono Sur, creando un cierto desequilibrio en el análisis: de las 17 ponencias que lo componen, cuatro se dedican a Argentina, otras cuatro a Uruguay, tres a Chile, dos a Brasil, otras dos a Bolivia, una a Venezuela y una reflexiona de modo general sobre la naturaleza de la “Nueva Izquierda”.

En este sentido puede defraudar que los dos países en los que quizá se pueda hablar con mayor propiedad, aunque por motivos distintos, de “Nueva Izquierda” – Brasil y Venezuela- reciban menos atención de la que desearíamos –aunque el texto de Ana María Sanjuán referido a la República Bolivariana es el más extenso y, posiblemente, el más exhaustivo-, como resultado de la estructura adoptada.

De las cuatro secciones en las que se divide el libro, dos giran sobre los Derechos Humanos. En la titulada “*Accountability*” por las violaciones del pasado, el planteamiento es esencialmente histórico –las medidas adoptadas en Uruguay, Chile y Argentina para reconocer los derechos de víctimas de las dictaduras militares tras la restauración democrática en estos países- y otra más actual, *Los nuevos desafíos en la promoción de los derechos humanos*, en que se analiza cómo se están incorporando los nuevos derechos humanos en la actualidad en los tres países antes mencionados y Brasil.

Entrado en algunas de las conclusiones más sugerentes de esta sección del texto, la comparación las dos dimensiones, histórica y presente, muestra que la agenda de los Derechos Humanos está marcada por la experiencia de las dictaduras, con las dificultades que eso implica en la actualidad a la hora de hacerla avanzar y darle nuevos contenidos. El éxito en la recuperación de derechos durante las transiciones democráticas está operando como un freno para el reconocimiento de los derechos de las minorías. Este obstáculo de percepción, se acrecienta con otro en la concepción de la clase política, que percibe como incompatible el desarrollo del principio de igualdad,

inspiración fundamental de las políticas de izquierda tradicionales, y el reconocimiento de derechos específicos a ciertos grupos –indígenas, afrodescendientes, LGTB...-.

En la parte dedicada a *Participación política y relaciones Estado-sociedad civil*, los trabajos de René Antonio Mayorga y Luis Tapia acerca de Bolivia presentan visiones casi antitéticas del proceso de ampliación de la participación política. Para el primero el Movimiento al Socialismo del presidente Morales confundiría mayoría con hegemonía. La desestructuración y crisis del sistema político boliviano habrían llevado a una lógica de imposición (y polarización). Para el segundo, los cambios políticos serían el resultado de una dinámica de institucionalización de movimientos democráticos informales. Si para Mayorga el partido político habría ido cooptando los movimientos sociales de bases y apropiándose los, para Tapia habría ocurrido lo contrario, a saber, que los movimientos sociales habrían entrado en el MAS dotando a éste de mecanismos de reconocimiento e interlocución que garantizan su inserción política de todos los bolivianos.

A la luz de las ponencias que analizan la situación de Argentina, Uruguay y Chile, la permanencia en el cuerpo político de elementos refractarios al cambio e identificados con los períodos dictatoriales, habría retrasado los avances en el reconocimiento de cambios sociales y forzado generar procesos de negociación interna. Lo que al principio, pudo ser visto como un freno y límite a la legitimidad de las transiciones democráticas, a la vista de la experiencia de los países denominados bolivarianos, se revela como la consolidación de las prácticas consensuales que han dado estabilidad al sistema político y evitado ciertas formas de revanchismo.

Frente al reconocimiento que hacen Uruguay, Chile y, en menor medida Argentina, de la importancia de una sociedad civil dinámica y vigorosa para mejorar la calidad de la democracia, los procesos políticos en Venezuela y Bolivia parecen desdeñar el concepto. Especialmente en la primera el término sociedad civil –entendida como elaboración de clase- se contrapone en la visión presidencial al concepto de pueblo, acreedor de todos los derechos. Desde la óptica del régimen operaría una dicotomía entre lo cívico y lo popular. Así, si podemos hablar de una ampliación en los grados de inclusión y participación social, identificamos también polarización social y

sectarismo, en los usos del poder político a la hora de canalizar la participación de organizaciones y movimientos sociales en el sistema político.

En el último apartado, el dedicado a *Sociedad civil y políticas sociales*, es posiblemente donde se presentan con más claridad las carencias y limitaciones de los procesos políticos en curso y emerge una visión generalizada de poca participación social y escasa articulación. En este sentido, si el libro en sus primera sección analizaba una serie de políticas mayoritariamente exitosas y concluidas, en esta última presenta el caso opuesto: el de políticas en proceso de planteamiento e implementación con escaso impacto todavía, cuando no fallidas u olvidadas.

Una de las constantes del conjunto de ponencias muestra el alto nivel de heterogeneidad tanto entre los distintos países tratados, como dentro de cada uno de ellos en los niveles nacional, regional y municipal. Razones históricas, institucionales y personales determinan marcos muy diferentes para el reconocimiento de derechos y participación cívica que jueguen un papel en la mejora de la calidad democrática de la región. Esta constatación de la diversidad supone una seria llamada de atención a los que exageran las concordancias que hay en esta “Nueva Izquierda” latinoamericana.

Queremos llamar la atención sobre un punto, el interés reciente sobre el giro a la izquierda del continente americano y las “Nuevas Izquierdas” no ha llevado todavía a plantear una reflexión equivalente hacia la Derecha política continental, que nos permita ver si ésta ha sufrido transformaciones significativas en la última década. De la comparación obtendríamos valiosas claves para comprobar el grado de modernización de las estructuras políticas del subcontinente. Por ejemplo, específicamente en el tema de los Derechos Humanos, el reconocimiento de sus violaciones, la respuesta judicial y los mecanismos de compensación a las víctimas, el caso colombiano no debe quedar excluido.

Ala vista de sus contenidos, cabe plantearse si el libro logra establecer sólidamente la existencia de esa “Nueva Izquierda” a la que hemos aludido repetidamente. Creemos que no. No obstante, lejos de suponer una frustración, esta conclusión anima a seguir estudiando un fenómeno que se revela difícil de conceptualizar y estudiar por estar en pleno desarrollo.

MIGUEL M. BENITO

Licenciado en Historia por la Universidad Complutense de Madrid,

Máster Interuniversitario de Diplomacia y Relaciones Internacionales y estudiante del Programa de Doctorado Paz y Seguridad Internacional del Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”, colaborador de Mundo Político, Observatorio Sudamérica XXI y Asuntos del Sur.

5415 Connecticut Avenue, NW - The Kenmore, Apt. # 239; Washington, D.C. (20015 - Estados Unidos); Tfno: (001) 2024319673; e-mail: mbenitolazaro@gmail.com

OPPENHEIMER, ANDRÉS, LOS ESTADOS DESUNIDOS DE LAS AMÉRICAS, MADRID, 2009

Por Rogelio Núñez Castellanos

Si existe un periodista con fuerza y prestigio en Estados Unidos, referente en todo lo que se refiere a América Latina, ése es Andrés Oppenheimer. El periodista argentino, radicado en Estados Unidos desde hace décadas ha lanzado un nuevo libro “Los Estados Unidos de las Américas”, llamado a no dejar indiferente a nadie ya que Oppenheimer dice de forma clara y directa lo que piensa, sin caer en lo políticamente correcto ni en el temor a ser acusado de izquierdista peligroso por los más conservadores o ultraderechista neoliberal por los radicales de izquierda.

El presente volumen enraíza con el publicado en 2005 “Cuentos Chinos: El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina”, donde analizaba la diferencia entre el desarrollo de las economías emergentes asiáticas y el estancamiento económico de América Latina. Allí ya se perfilaban las preocupaciones que le han llevado a escribir este volumen y su apuesta por la libertad en general, de prensa, opinión y económica en particular, y su rechazo visceral a cualquier tipo de autoritarismo o caudillismo.

Además, ha publicado otros muchos libros en los que explica el actual momento por el que atraviesa la región: “Ojos vendados: Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina” que ganó el Premio Rey de España a la mejor investigación periodística en el año 2002. “Crónicas de héroes y bandidos”, “En la frontera del caos” y “La hora final de Castro”.

Oppenheimer, muy desconocido en España, es un referente inexcusable en Estados Unidos y en toda América Latina para entender lo que pasa en la región y cómo reacciona la política estadounidense ante los sucesos latinoamericanos. Analista político de la CNN y editor de The Miami Herald, sus artículos (sobre todo su columna de análisis, “*El informe Oppenheimer*”) aparecen semanalmente publicados en los

principales periódicos del subcontinente: El Mercurio de Chile, El Comercio de Lima, La Nación de Argentina, El Periódico de Guatemala o Reforma de México, por sólo citar algunos ejemplos que ya muestran su capacidad de llegada e influencia: desde México a Argentina.

Ha recibido, entre otros galardones, el Premio Rey de España (2001) y el premio Ortega y Gasset (1993). Es además, autor de cuatro best-sellers y uno de los 500 periodistas más importantes de Estados Unidos, según la revista Forbes. Como director y presentador de televisión, Andrés Oppenheimer lleva a las pantallas de los latinoamericanos la política del continente, de manera distendida y muy directa entretenida. Por su programa *Oppenheimer Presenta*, han pasado los políticos y los académicos más importantes de ambas orillas del Atlántico.

Oppenheimer saltó a la fama cuando se convirtió en el Ganador del premio Pulitzer 1987 junto con el equipo de «The Miami Herald» que destapó el escándalo «Irán -Contras». Su último galardón ha sido el VII premio Algaba precisamente por «Los Estados Desunidos de las Américas». Este libro es una compilación de sus mejores columnas publicadas, sobre todo en el Nuevo Herald, en las que denuncia la incapacidad de los dirigentes latinoamericanos para alcanzar la integración regional. El periodista argentino-estadounidense afirma que mientras los presidentes «van de cumbre en cumbre y proclaman supuestos avances en la integración», la región está «cada vez más dividida y menos insertada en la economía global». América Latina se ha convertido en una región en la que parece que “todos están contra todos” en alusión a las tensiones entre Colombia y Ecuador, Colombia y Venezuela, Perú y Chile, Paraguay y Bolivia...

El libro recoge los mejores artículos escritos entre 2006 y 2009, que fueron publicados en cerca de 60 periódicos. Las columnas, según su autor, 'tienen en común el tema de la falta de integración real en las Américas' a la vez que se plantean 'qué se puede hacer para seguir los pasos de Europa, con una integración real'.

Para Oppenheimer nunca como hasta ahora 'se han visto más cumbres latinoamericanas proclamando la integración regional, ni tantas peleas entre países vecinos. En esto sigue los análisis de otros autores que como Carlos Malamud siempre

ha denunciado el exceso de retórica que existe en las cumbres regionales que buscan la integración.

En su libro queda claro finalmente que en la región "hay un absoluto desfase entre el discurso político y la realidad" ya que "estos presidentes se reúnen en cumbres, se juran amor eterno" y "después de eso es más fácil vender pollos de Guatemala a la China que de Guatemala a Costa Rica".

Asimismo, Oppenheimer aborda en estos artículos seleccionados temas de mayor interés respecto al presente y al futuro de América Latina, abordando un abanico de temas que van desde la demografía y los recursos naturales, hasta la violencia, el racismo y las nuevas tecnologías. Asimismo, Oppenheimer se adentra en la relación de Latinoamérica con Estados Unidos y la forma en la que las medidas adoptadas por Barack Obama pueden impactar estos países.

Oppenheimer se muestra optimista acerca del futuro de América Latina, ya que de la región han desaparecido los típicos grandes bandazos ideológicos que le impedían avanzar. Una región en la que los empresarios no invertían y en la que cada líder cambiaba las reglas del juego. De todas formas, subsisten algunos ejemplos preocupantes donde el populismo ha regresado con fuerza: "¿qué puede ofrecer Simón Bolívar en la actualidad, un personaje que murió 150 años antes de inventarse internet?", se pregunta Oppenheimer.

La principal virtud de Oppenheimer es que este libro, como todos los suyos, posee la impronta de su estilo personal: es sencillo, directo, claro y contundente. Para quienes no están acostumbrados a la forma de escribir de Oppenheimer el texto les va a sorprender por cómo estén escritas sus columnas, que siempre responde a un mismo patrón. Cada artículo se divide en tres partes: en la primera se expone de una forma sencilla el problema que se va a plantear. En la segunda se exponen diferentes opiniones de distintos especialistas o políticos. En la última, aparece en primer plano Oppenheimer para dar su opinión.

Como aseguraba uno de los miembros del jurado que le otorgó el premio, Ramón Pernas: "No es un conjunto de radiografías, es un TAC de la realidad

latinoamericana”. O como dijo Patricio de Blas se trata de “una visión impresionista de la realidad política, económica y social iberoamericana que ayudará a interpretar las claves de lo que viene ocurriendo allí en los últimos años”. En el libro aparecen con claridad las obsesiones de Oppenheimer: el desagrado que le produce Hugo Chávez (a quien reiteradamente-quizá demasiado reiteradamente-) califica de narcisista-leninista. Es una broma claro está, pero una broma demasiado repetida pierde su originalidad y, peor aún, su efecto.

Otra de sus obsesiones, y motivo de su próximo libro, es la necesidad que tiene América de invertir en educación para ganar en competitividad y para emular a los países emergentes de Asia, cuyo éxito se asienta en la inversión en educación que realizaron hace ya un cuarto de siglo.

En definitiva, “Los Estados Unidos de las Américas” es un excelente acercamiento a la realidad latinoamericana actual, a sus grandes retos (la integración uno de ellos), a las grandes oportunidades que le esperan a la región si se siguen haciendo las cosas bien. Un libro muy recomendable para deshacer los muchos mitos que aún perduran sobre América Latina en Europa, y en España en especial. No es, ni pretende ser, un trabajo académico, sino periodístico con todas sus virtudes (agilidad y fácil lectura) y sus defectos (la escasa profundización en los temas abordados).

Quien no conoce a Oppenheimer descubrirá a un periodista que escribe bien, de forma ágil y clara, que huye de los lugares comunes y que tiene una visión muy refrescante de la realidad regional.

Rogelio Núñez Castellanos

Asesor de contenidos y analista de Infolatam,

Profesor de la Universidad Camilo José Cela, de Madrid. Licenciado en periodismo por la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid y Doctor en Historia de América Latina Contemporánea por el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Redactor de informativos de Canal Plus desde 1992 hasta 2009. Miembro del Observatorio de Seguridad y Defensa de América Latina, OSAL (2002) ha realizado diversos trabajos de investigación sobre América Latina. Colaborador del Real

Instituto Elcano, del portal de análisis socio-político latinoamericano Nueva Mayoría y en la revista de historia latinoamericana "Bicentenario".



CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA



Madrid, 18 de mayo de 2010
9931/10 (Presse 131)

VI Cumbre UE-ALC, Madrid, 18 de mayo de 2010

DECLARACIÓN DE MADRID

"Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social"

1. Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión, nos hemos reunido en Madrid el 18 de mayo de 2010 para reiterar nuestro compromiso de continuar promoviendo y reforzando nuestra asociación estratégica birregional, basada en nuestros principios, valores e intereses comunes. Para ello, nos comprometemos a reforzar nuestro diálogo y cooperación en los ámbitos prioritarios que hemos definido conjuntamente en las cinco cumbres anteriores, desde la de Río de Janeiro en 1999, haciendo hincapié en la presente cumbre en la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social.

P R E N S A

Rue de la Loi, 175 B – 1048 BRUSELAS Tfno.: +32 (0)2 281 6319 Fax: +32 (0)2 281 8026
press.office@consilium.europa.eu <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>
9931/10 (Presse 131)

I. Socios para hacer frente de manera común a los retos mundiales

2. Para promover la paz y la seguridad, la libertad, la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la prosperidad, reiteramos nuestro compromiso con el multilateralismo, en particular en el marco del sistema de las Naciones Unidas. En este contexto, intensificaremos nuestros esfuerzos, tanto a escala subregional como birregional, para definir los intereses comunes y, siempre que sea posible, coordinar posiciones y actuaciones en las organizaciones y foros multilaterales en los que nuestros países son Partes. Para seguir defendiendo un sistema multilateral eficaz, seguimos estando dispuestos a cooperar en la reforma de las Naciones Unidas, con el objeto de reforzar su capacidad para hacer frente a los muchos retos que plantea el nuevo milenio. Reconocemos la necesidad de proseguir la reforma general de los organismos principales de dicha organización, como: la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Seguridad, a fin de mejorar la representatividad, la transparencia y la eficacia del sistema.

3. Reiteramos nuestro apoyo al desarme nuclear y a la no proliferación. Nos comprometemos a proseguir nuestros esfuerzos conjuntos para lograr el éxito de la VIII Conferencia de Examen del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares.

4. Igualmente nos comprometemos con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tratado sobre el Comercio de Armas, que se llevará a cabo en un espíritu de apertura y transparencia, de forma consensuada, para conseguir un tratado fuerte y sólido.

5. Confirmamos nuestro compromiso con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y la Declaración y el Programa de acción de Viena de 1993 así como con la defensa y protección de los derechos humanos universales, y resaltamos nuestra voluntad de cooperar para lograr el objetivo común de alcanzar los más altos niveles de derechos humanos. Además, hacemos hincapié en el deseo mutuo de ampliar nuestra coordinación en foros como el Consejo de Derechos Humanos de Ginebra y la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de Nueva York.

Reconocemos los esfuerzos relacionados con la moratoria sobre la utilización de la pena de muerte.

6. Reafirmamos nuestro compromiso de combatir la impunidad, en particular respecto de los delitos más graves del Derecho internacional, y en concreto los que se contemplan en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI). Se deberán adoptar medidas de ámbito nacional u otro ámbito adecuado e intensificar la cooperación internacional, a fin de que dichos delitos sean sometidos a la acción de la justicia. Invitamos a aquellos países que no son Partes a que contemplen la posibilidad de ratificar o de adherirse, según proceda, al Estatuto de Roma. Nos congratulamos ante la próxima Conferencia de Examen de la Corte Penal Internacional, que se celebrará en Kampala, Uganda, del 31 de mayo al 11 de junio de 2010.

7. Reiteramos nuestro compromiso con los objetivos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, confirmamos nuestra decisión de apoyar todos los esfuerzos para defender la igualdad soberana de todos los Estados, respetar su integridad territorial e independencia política, abstenernos en nuestras relaciones internacionales de la amenaza o el uso de la fuerza en contradicción con los objetivos y principios de las Naciones Unidas, y defender la resolución de controversias por medios pacíficos y en conformidad con los principios de la justicia y del Derecho Internacional.

Rechazamos tajantemente todas las medidas coercitivas de carácter unilateral y efecto extraterritorial que sean contrarias al Derecho internacional y a las normas generalmente aceptadas del libre comercio. Coincidimos en que este tipo de prácticas representa una amenaza grave para el multilateralismo. En este contexto, y en referencia a la resolución A/RES/64/6 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, confirmamos nuestras ya conocidas posiciones sobre la aplicación de las disposiciones extraterritoriales de la Ley Helms-Burton.

8. Estamos decididos a intensificar nuestra cooperación para hacer frente a las consecuencias mundiales de la crisis económica y financiera y evitar que vuelva a producirse una crisis de este tipo, en consonancia con los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis económica y financiera mundial y sus efectos sobre el desarrollo (22 y 23 de junio de 2009), teniendo además en cuenta los objetivos establecidos por el G-20 y los foros regionales adecuados. Seguiremos esforzándonos por aplicar políticas macroeconómicas y financieras concebidas para evitar futuras crisis financieras con las subsiguientes consecuencias económicas y financieras, fomentar un crecimiento económico mundial equilibrado y sostenible, restablecer la confianza y estabilizar los mercados financieros mundiales. Subrayamos la importancia de prestar especial atención al impacto social y económico de la crisis, especialmente en los países en desarrollo. Resaltamos que es necesario reforzar la ayuda a las personas más vulnerables y pobres.

En este contexto, confirmamos nuestro compromiso de trabajar juntos en pro de una nueva arquitectura financiera internacional, que incluya la reforma de las instituciones financieras internacionales, dando mayor voz y derechos de voto a los países en desarrollo o en transición que están subrepresentados y realizando al mismo tiempo reformas en materia de gobernanza fuera de cuotas. También confirmamos nuestro compromiso de reformar el marco reglamentario y de supervisión financiera internacional, para garantizar la estabilidad y la solvencia de nuestros sistemas financieros.

9. Recordamos el trigésimo aniversario de la adopción de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), así como el decimoquinto aniversario de la adopción de la "Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing" (Beijing + 15) y resaltamos la importancia de la igualdad entre los sexos y la emancipación de las mujeres, aumentando su participación en las actividades políticas, sociales y económicas y haciendo frente a las consecuencias negativas que tiene la crisis financiera internacional para su situación.

En este mismo sentido, condenamos firmemente cualquier tipo de violencia de género, y reconocemos la necesidad de adoptar todas las medidas necesarias para prevenirla y erradicarla. Reconocemos que es necesario integrar las cuestiones de género en todos los aspectos de la actividad internacional, incluido el cambio climático. A este respecto, estamos decididos a cooperar con vistas a desarrollar el diálogo futuro.

10. Manifestamos nuestra intención de mejorar la coherencia y la eficacia de nuestras políticas de cooperación para el desarrollo y de lograr el objetivo del 0,56% en 2010 y el de un ratio entre ayuda oficial al desarrollo y renta nacional bruta del 0,7% en la UE para 2015, tal como quedó reflejado en el Consenso de Monterrey y en la Declaración de la Cumbre de Viena. Los Estados miembros que se han adherido a la UE después de 2002 se esforzarán por aumentar dicho ratio al 0,33% para 2015. Además, reconocemos la importancia de colaborar en la sesión plenaria de alto nivel de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se celebrará en septiembre de 2010, a fin de lograr resultados prácticos para lograr dichos Objetivos de aquí a 2015. Reconocemos, además, los progresos significativos realizados a nivel regional para alcanzar estos Objetivos.

11. Reiteramos nuestro compromiso de prestar especial atención a los países menos desarrollados, los países en desarrollo sin litoral, y los pequeños países insulares en desarrollo.

12. Nos comprometemos a evitar el proteccionismo en todas sus formas. Seguimos decididos a favorecer un sistema comercial multilateral abierto y no discriminatorio, basado en normas, y a respetar plenamente su disciplina, y reconocemos su contribución para promover la recuperación de la crisis económica, así como el crecimiento y el desarrollo, conforme al principio de tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo, cuando corresponda. Por lo que se refiere al programa actual de negociación de la OMC, reiteramos nuestro compromiso de coordinar esfuerzos para la obtención de una conclusión rápida, ambiciosa, plena, equilibrada y rápida de la Ronda de Doha.

13. Reconocemos el principio del derecho soberano de los Estados para gestionar y reglamentar sus recursos naturales. Se deberían tomar en consideración criterios de sostenibilidad.

Para la erradicación de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio consideramos que son esenciales la diversificación y la complementariedad de las matrices energéticas, mediante la promoción de las energías renovables, así como una mayor eficiencia energética y mayores ahorros energéticos en todos los sectores de la economía, como el transporte, cambios en los modelos actuales de consumo y producción, la mejora de la interconectividad regional de la energía y el acceso de las personas a los servicios de energía.

Intercambiaremos experiencias sobre tecnología, normas y reglamentaciones en materia de biocombustibles, energía hidroeléctrica y otras energías.

14. Reconocemos nuestro interés común en mejorar la eficiencia energética y reducir la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero en las actividades de consumo y producción en nuestros países, en consonancia con los compromisos internacionales existentes para hacer frente a los retos económicos, sociales, medioambientales y de otro tipo que plantea el cambio climático. Además, subrayamos la importancia de estrategias de desarrollo sostenible con baja emisión de gases de efecto invernadero, para el crecimiento y el desarrollo, que sirvan para orientar y aplicar las medidas y acciones de adaptación y mitigación. Con arreglo a los compromisos contraídos en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), reforzaremos la confianza entre nuestras regiones sobre las cuestiones de cambio climático, e intensificaremos nuestra cooperación para alcanzar sus objetivos.

15. A raíz de la CP 15 celebrada en Copenhague y trabajando conjuntamente de cara a la futura CP 16 en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), reconociendo el parecer científico sobre el límite del aumento general de la temperatura y basándonos en los progresos realizados hasta el momento en el proceso formal multilateral, y mediante la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto, manifestamos nuestro apoyo a México y a sus esfuerzos por obtener, mediante un proceso de negociación transparente y aglutinador que busca un resultado general, ambicioso, eficaz y jurídicamente vinculante, destinado a reducir y limitar las emisiones de gases de efecto invernadero para alcanzar el objetivo final de la CMNUCC, teniendo en cuenta el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y de las capacidades respectivas.

16. Tomamos nota de que se han organizado actos para estimular el debate acerca del cambio climático, como la Conferencia sobre el Cambio climático que tuvo lugar en Cochabamba, cuyas conclusiones han sido remitidas a la CMNUCC, y el Diálogo para una acción progresiva que tuvo lugar en Cartagena.

17. Estamos decididos a redoblar nuestros esfuerzos en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica por lo que respecta a la conservación y al uso sostenible de la biodiversidad, y proseguiremos nuestros esfuerzos para reducir significativamente la pérdida de biodiversidad, teniendo en mente los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la contribución de la biodiversidad a la erradicación de la pobreza. Manifestamos nuestra determinación de hacer lo posible por adoptar un plan estratégico para el periodo posterior a 2010, eficaz y localizado, que incluya objetivos mensurables, alcanzables y realistas, en la 10ª Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CP 10). Asimismo, confirmamos nuestro empeño por concluir con éxito en la CP 10 las negociaciones sobre un régimen internacional legal de acceso a los recursos genéticos y de participación en los beneficios de los mismos. Confiamos en alcanzar un acuerdo acerca de si debe establecerse una plataforma intergubernamental sobre biodiversidad y servicios ecosistémicos (PIBSE) en la tercera y última reunión ad hoc que se celebrará en Busan, República de Corea, en junio de 2010.

18. Estamos decididos a contribuir de forma positiva a la constitución de un Comité de Negociación Intergubernamental del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, encargado de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante sobre el mercurio, cuya primera reunión tendrá lugar en Estocolmo del 7 al 11 de junio de 2010.

19. Reiteramos que toda cultura tiene derecho a existir y a preservar su propio patrimonio cultural. En esta perspectiva, el diálogo intercultural debería fomentar la comprensión mutua y preservar la diversidad y la identidad cultural, promoviendo al mismo tiempo el desarrollo de la industria cultural.

20. Deberíamos intensificar nuestra cooperación en torno a los retos que plantean el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, la corrupción, el tráfico ilícito de armas y municiones, el problema mundial de las drogas y el tráfico de armas relacionado con ellas, el blanqueo de dinero, la trata de seres humanos, especialmente de mujeres y niños, y la introducción ilegal de inmigrantes.

Expresamos nuestra preocupación por la violencia cada vez mayor relacionada, en algunos casos, con organizaciones delictivas implicadas en el tráfico ilícito de drogas, y abogamos por que se adopten medidas que impidan a estas organizaciones adquirir los medios para proseguir sus actividades, las cuales pueden afectar a la sociedad civil así como a las fuerzas de seguridad.

Rechazamos tajantemente el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones y reiteramos que, sea cual sea su origen o su motivación, no hay nada que pueda justificarlo. Reiteramos además nuestro empeño en prevenir, combatir y eliminar el terrorismo y su financiación a través de una cooperación lo más amplia posible.

Nuestra cooperación para combatir estos problemas deberá respetar plenamente los derechos humanos y el Estado de derecho, así como ajustarse al Derecho internacional.

21. Apoyamos la cooperación en los ámbitos de la paz y la seguridad con el objetivo de reforzar el papel de la ONU en este ámbito, incluyendo la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Desarrollaremos un diálogo birregional en la materia.

II. Reforzar nuestra asociación birregional

22. Nos congratulamos de los avances logrados en nuestra asociación estratégica. Nos comprometemos a seguir reforzando esta asociación con los objetivos de profundizar el diálogo político y la integración regional, promover la inclusión y la cohesión social, así como intensificar las relaciones bilaterales entre los diferentes países de ambas regiones.

23. En particular, expresamos nuestra satisfacción por los siguientes avances:
- UE-Colombia y Perú: la conclusión de las negociaciones de un Acuerdo Comercial a Varias Bandas¹.
 - UE-Centroamérica: conclusión de las negociaciones de un acuerdo de asociación.
 - UE-CARIFORUM: diálogo político regional renovado, iniciado el 23 de marzo de 2010 en Kingston, Jamaica, y avances hace el establecimiento de una nueva estrategia conjunta UE-Caribe.
 - III Cumbre UE-Brasil en el marco de la Asociación estratégica UE-Brasil.
 - V Cumbre UE-México y adopción del Plan ejecutivo conjunto en el marco de la Asociación estratégica UE-México.
 - IV Cumbre UE-Chile y establecimiento de la Asociación para el Desarrollo y la Innovación UE-Chile.
24. Negociaciones UE-MERCOSUR: recordamos la importancia de las negociaciones recientemente reanudadas con vistas a alcanzar un Acuerdo de Asociación ambicioso y equilibrado entre ambas regiones.
25. Manifestamos nuestra satisfacción por la decisión adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y del Caribe de crear la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe, como primer mandato de la Declaración Presidencial de la "Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe" celebrada en Cancún el 23 de febrero de 2010. Expresamos asimismo nuestro apoyo a la República Bolivariana de Venezuela y a la República de Chile en sus tareas de organizar, respectivamente, las Cumbres de la CALC y del Grupo de Río, el 5 de julio de 2011 en Venezuela y en 2012 en Chile, con el compromiso de que representen un verdadero avance hacia la consolidación de la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y del Caribe.
26. Reiteramos nuestro compromiso de contribuir, a largo plazo y al límite de nuestra capacidad, a los esfuerzos conjuntos emprendidos en favor del pueblo de Haití y a la recuperación y reconstrucción del país y de sus instituciones, según las prioridades y las necesidades más esenciales del pueblo y del Gobierno de Haití. Expresamos nuestra confianza en que la reciente catástrofe natural se convierta no solo en una oportunidad de "reconstruir mejor", sino también de fomentar el progreso económico y social general, en consonancia con el Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo Nacional del país. En este sentido, confiamos en el éxito de la Conferencia de Santo Domingo, que se celebrará el 2 de junio de 2010.

¹ Bolivia ha observado este Acuerdo y ha presentado una reclamación ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

27. Manifestamos asimismo nuestro propósito de reforzar la cooperación para prevenir y gestionar los efectos de las catástrofes naturales. Reconocemos la importancia de las redes e infraestructuras de TIC, en situaciones de catástrofe natural y como instrumentos para la prevención y la gestión de dichas catástrofes.

28. A raíz de los compromisos que contrajimos en Lima en 2008, manifestamos nuestra satisfacción por el inicio, el 30 de junio de 2009, del diálogo estructurado y global UE-ALC sobre migración y apoyamos los principios y la plena ejecución de su programa, tal como se aprobó en el documento "Bases para estructurar el diálogo UE-ALC" adoptado en dicha ocasión. A través de un enfoque multidimensional, con este diálogo se pretende conseguir un conocimiento más adecuado de las realidades de la migración y a fomentar el disfrute efectivo y la protección de los derechos humanos de todos los emigrantes en ambas regiones, así como determinar los retos y los ámbitos de interés mutuo que requieren soluciones comunes y una cooperación práctica y concreta sobre cuestiones específicas, como las que se especifican en nuestro Plan de Acción.

En el contexto de nuestro diálogo, deberíamos abordar también medidas para combatir la trata de seres humanos y la introducción ilegal de emigrantes y para ayudar a las víctimas. Manifestamos asimismo nuestra preocupación por todas las prácticas debidas a la intolerancia y los prejuicios raciales.

29. La asociación estratégica UE-ALC debería desempeñar un papel clave en las negociaciones futuras sobre el cambio climático y la biodiversidad. A este respecto, hemos iniciado un Diálogo UE-ALC sobre Cambio climático y Medio Ambiente, sobre la base de los compromisos pertinentes contraídos en la "Agenda de Lima para el Desarrollo Sostenible: Medio Ambiente; Cambio Climático; Energía", así como sobre biodiversidad, que pretendemos cumplir. En el marco del Diálogo, se ha subrayado la importancia de avanzar en la aplicación de la Agenda de Lima. Manifestamos nuestro respaldo político a que se estudien iniciativas innovadoras en este sentido.

30. Manifestamos nuestro compromiso con la promoción de estrategias integradas y políticas públicas como la protección social y las políticas fiscales, destinadas a erradicar la pobreza y reducir las desigualdades y la exclusión social. Alentamos la incorporación de los jóvenes a puestos de trabajo decentes, dignos y productivos y el establecimiento de sistemas educativos y de formación profesional que respondan a las necesidades del mercado de trabajo, a los objetivos de desarrollo así como para abordar y prevenir el paro de larga duración.

31. Nos congratulamos del activo papel desempeñado por el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y por los organismos equivalentes de América Latina y el Caribe.

32. Intensificaremos nuestra cooperación birregional actual para combatir el problema mundial de las drogas, de acuerdo con el principio de la responsabilidad común y compartida. En este contexto, nos congratulamos por la Declaración de Madrid, adoptada durante la XII Reunión de alto nivel del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, que se celebró en Madrid el 26 y 27 de abril de 2010.

33. Celebramos la creación por la UE de un nuevo Mecanismo de Inversión en América Latina, cuyo objetivo principal es servir de palanca para movilizar nuevos fondos de respaldo a la inversión en América Latina, que ayuden a avanzar en los ámbitos prioritarios. Al mismo tiempo, esperamos con interés la creación de un Fondo Caribeño para Infraestructuras. Estas iniciativas aumentarán la capacidad de financiar proyectos en sectores clave de la región de América Latina y el Caribe.

34. Además de la iniciativa adoptada en la Cumbre de Lima, hemos decidido crear una Fundación UE-ALC, cuyo mandato hemos recibido. Esta fundación está concebida como instrumento útil para reforzar nuestra asociación birregional y como medio para suscitar el debate sobre las estrategias y actuaciones comunes, así como para mejorar su visibilidad. Los altos funcionarios adoptarán la decisión sobre la sede de la Fundación.

35. Tomamos nota de las resoluciones de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat) y le invitamos a seguir consolidando su actuación en beneficio de ambas regiones.

36. Mostramos nuestra satisfacción por las reuniones y actividades que se han llevado a cabo entre las cumbres de Lima y de Madrid, así como por su contribución en cuestiones incluidas en las relaciones birregionales, y por todas las iniciativas para llevar a la práctica nuestros compromisos. Expresamos nuestro agradecimiento a todos los países de la UE y de América Latina y el Caribe que han acogido y ha prestado su apoyo a estas reuniones.

37. Pretendemos que nuestro diálogo birregional alcance resultados concretos y de mayor valor ampliándolo a nuevos ámbitos de interés común, como se expone en el Plan de Acción conjunto que adoptamos hoy. El principal objetivo de este Plan de Acción es elaborar programas e iniciativas de cooperación birregional, incluida la cooperación sur-sur y la cooperación triangular. Esto supone seleccionar los ámbitos prioritarios en los que trabajar en el futuro: sectores como ciencia, investigación, innovación y tecnología; desarrollo sostenible; medio ambiente; cambio climático; biodiversidad; energía; integración regional e interconexión para fomentar la inclusión y cohesión sociales; migración; educación y empleo para fomentar la inclusión y cohesión sociales; el problema mundial de las drogas.

III. Promover la innovación y la tecnología a escala birregional en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social

38. Conscientes del papel clave que desempeñan la ciencia, la tecnología y la innovación para lograr un desarrollo sostenible y la inclusión social, gracias a la apropiación social del conocimiento, así como los beneficios comunes que aporta la cooperación en la mejora de las capacidades, los programas de investigación y las actividades de transferencia de tecnología, gracias a las redes temáticas de mejora de la innovación y al aumento de la competitividad, al fomento de la independencia en ciencia y tecnología y a la promoción de una mayor integración de la ciencia y la tecnología en Latinoamérica, el Caribe y la UE, convenimos en dar prioridad a la cooperación birregional y triangular, así como a las actividades en estos ámbitos, especialmente para permitir que los países que no participan o que participan de forma reducida en los programas europeos puedan acceder a las posibilidades de cooperación.

39. Asimismo, decidimos reforzar el diálogo sobre ciencia, tecnología e innovación a nivel ministerial y de altos funcionarios encargados de ciencia y tecnología de la UE y de América Latina y el Caribe, para poder garantizar la actualización y la supervisión de las prioridades y de los instrumentos comunes, teniendo en cuenta los intereses y las diferencias entre las regiones y en cada una de ellas, a fin de consolidar un entorno favorable para la innovación social y tecnológica en todas nuestras sociedades.

40. Plenamente comprometidos con las prioridades y con la decisión adoptada en las cumbres anteriores entre la UE-ALC de crear un "Espacio UE-ALC del Conocimiento", convenimos en el desarrollo y aplicación de la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación UE-ALC, adoptada en el Foro ministerial UE-ALC sobre ciencia y tecnología celebrado en Madrid el 14 de mayo de 2010. La iniciativa se basa en una serie de actuaciones nuevas y preexistentes que combina diferentes tipos de instrumentos a nivel nacional, regional y birregional, según proceda, de una manera complementaria y coordinada en pro de los objetivos de la iniciativa. La iniciativa sitúa la cooperación científica y tecnológica en una estrecha coordinación con las actuaciones de educación superior y de innovación. Se espera que cree condiciones para mejorar la interfaz entre investigación e innovación y para facilitar la transferencia de tecnología y la adaptación en formatos accesibles para las microempresas y las PYME, mediante una red de centros de conocimiento e innovación, la participación en el Programa marco europeo de investigación, la apertura paulatina de los programas nacionales de investigación, la interconectividad entre infraestructuras de investigación, y promoviendo la cooperación en la constitución de capacidades humanas e institucionales.

41. A fin de realizar estos objetivos, por lo que respecta a la investigación, la tecnología y la innovación, el Plan de Acción conjunto antes citado incluye la ejecución de la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación, así como otras actuaciones birregionales en relación con la investigación, el desarrollo y la innovación.

42. Nos congratulamos especialmente de que la VII Cumbre UE-ALC se vaya a celebrar en Chile en 2012 y aceptamos con mucho gusto la invitación para participar.

43. Agradecemos a España y a la ciudad de Madrid su ofrecimiento a acoger la VI Cumbre UE-ALC.

Anexo: Plan de Acción UE-ALC



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**



Madrid, 18 de mayo de 2010

CUMBRE UE-ALC , Madrid, 18 de mayo de 2010

"Hacia una nueva fase de la asociación birregional: Innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la integración social"

PLAN DE ACCIÓN DE MADRID 2010-2012

El presente Plan de acción contiene diversas iniciativas conformes a las prioridades establecidas en la VI Cumbre UE-ALC y recogidas en su Declaración final. El Plan de acción identifica instrumentos y actividades que, si se realizan correctamente, deberían ofrecer resultados concretos que garanticen implicación y desarrollo de capacidades en los siguientes ámbitos, vinculados de forma directa o indirecta al tema central de la Cumbre:

1. Ciencia, investigación, innovación y tecnología.
2. Desarrollo sostenible; medio ambiente; cambio climático; biodiversidad; energía.
3. Integración regional e interconectividad para fomentar la integración y la cohesión social.
4. Migraciones.

P R E N S A

Rue de la Loi, 175 B - 1048 BRUSELAS Tfno.: +32 (0)2 281 6319 Fax: +32 (0)2 281 8026
press.office@consilium.europa.eu <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>

)

1
ES

5. Educación y empleo para fomentar la integración y la cohesión social.
 6. El problema mundial de la droga.
- a) Ciencia, investigación, innovación y tecnología**

El principal objetivo en este ámbito consiste en desarrollar el "Espacio UE-ALC del Conocimiento", por medio de: i) la mejora de la cooperación en investigación e innovación; ii) el refuerzo de las capacidades e infraestructuras científicas y tecnológicas; iii) la posibilidad de investigación, innovación y puesta en común de conocimientos de manera sostenible teniendo en cuenta la contribución de los conocimientos ancestrales y tradicionales; iv) la potenciación del uso de nuevas tecnologías y de la transferencia de tecnología que apoyen un desarrollo socioeconómico sostenible; y v) el fomento de la cooperación entre ambas regiones en lo relativo a la economía digital y la reducción de la brecha digital para mejorar su competitividad, al tiempo que se da a la integración social un carácter transversal.

Programa de trabajo:

**** Diálogo***

- a. Establecer un diálogo birregional regular en materia de ciencia, investigación, tecnología e innovación para consolidar la cooperación UE-ALC y actualizar las prioridades comunes, propiciar el aprendizaje recíproco de las políticas y velar por la correcta aplicación y la eficacia de los instrumentos de cooperación.
- b. Estudiar la posibilidad de trabajar conjuntamente con otras instituciones en cuestiones relacionadas con la innovación y el conocimiento, la investigación aplicada y la innovación tecnológica.

**** Actividades e iniciativas de cooperación***

- c. Comenzar el desarrollo y la aplicación del nuevo mecanismo, la "Iniciativa Conjunta UE-ALC de Investigación e Innovación", que combina instrumentos de nivel nacional, regional y birregional, según proceda, de manera complementaria y sinérgica.
- d. Establecer o reforzar redes temáticas sobre aspectos acordados de interés común, facilitando con ello los intercambios entre universidades y centros de investigación UE-ALC y con instituciones de los sectores público y privado.

- e. Reforzar la integración de ambas regiones en la Sociedad de la Información y respaldar el desarrollo del sector de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y la reducción de la brecha digital y el analfabetismo digital por medio de la mejora de la interconectividad entre las redes de enseñanza e investigación tanto dentro como entre regiones, e incrementar el acceso y la utilización de recursos.
- f. Desarrollar e intensificar el diálogo y la cooperación sobre la sociedad de la información, estrategias, modelos de reglamentación del sector de las comunicaciones y del sector audiovisual.
- g. Desarrollar un interfaz entre la investigación y la innovación, por medio de una red de centros de conocimiento e innovación que facilite el apoderamiento social del conocimiento y la tecnología teniendo especialmente presentes a las microempresas y las PYME.
- h. Promover la ampliación de la cooperación científica y tecnológica en todas las subregiones latinoamericanas y en el Caribe, así como la adopción de instrumentos innovadores para reforzar la cooperación, prestando especial atención a los países con escasa participación en las actividades de cooperación Científica y Tecnológica UE-ALC.
- i. Fomentar la cooperación para el desarrollo de las capacidades humanas e institucionales y alentar el regreso de los investigadores a sus países de origen.
- j. Intercambiar experiencias y mejores prácticas en los ámbitos de la innovación, como incubación, iniciativa empresarial, parques tecnológicos y empresas incipientes.

*** Resultados esperados**

- k. Nuevas iniciativas para una coordinación y cooperación más eficaces destinadas a la interconexión del conocimiento y la ciencia; la investigación y la innovación; así como centros y redes de negocios, empresariales y de investigación de los países de la UE y de ALC, y que den lugar a una mejora de la captación y de la divulgación de los resultados de investigación en aras de la innovación especialmente para las microempresas y las PYME.
- l. Se elaborará y actualizará regularmente una "hoja de ruta" que defina objetivos concretos y los correspondientes indicadores de resultados para la aplicación de la Iniciativa Conjunta.
- m. Una estrategia conjunta global de investigación, desarrollo e innovación que respalde, entre otras cosas, un mejor aprovechamiento de las posibilidades que brindan las TIC, incluso en los ámbitos de la administración electrónica, la sanidad electrónica y el aprendizaje por medios electrónicos, así como en cuestiones relacionadas con el cambio climático y otras cuestiones pertinentes.

- n. Intensificación de los esfuerzos del sector privado y público para mejorar la interconexión de las redes de enseñanza e investigación, a través de la mejora de los enlaces transatlánticos, también por medio de nuevos cables de fibra óptica.
 - o. Aumento de la compatibilidad de los marcos reglamentarios en materia de comunicaciones electrónicas y mejora de la calidad de los contenidos digitales.
 - p. Mejora de la calidad y la eficacia de la cooperación científica y tecnológica por medio de: i) el aumento de los conocimientos de las comunidades científicas y tecnológicas UE-ALC; ii) una mayor orientación de la investigación hacia temas acordados de interés común; iii) el aumento de las capacidades científicas y tecnológicas de los países de ALC, abarcando también programas nacionales y desarrollo de capacidades para el Caribe, para ser motores de su propio desarrollo y para acceder a mejores oportunidades de cooperación con la UE; v) un mayor intercambio de información.
- b) Desarrollo sostenible; Medio ambiente; Cambio climático; Biodiversidad; Energía**

Los principales objetivos siguientes en este ámbito para garantizar la sostenibilidad medioambiental teniendo en cuenta el principio de las responsabilidades comunes aunque diferenciadas son: i) fomentar el desarrollo sostenible de todos los países y respaldar la realización de los OMD y los demás acuerdos internacionales sobre estas cuestiones; ii) garantizar la aplicación efectiva de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del Protocolo de Kyoto, reconociendo el parecer científico sobre el límite del aumento de la temperatura del planeta; iii) desarrollar políticas e instrumentos de adaptación y mitigación para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático, potenciar iniciativas de cooperación a largo plazo y reducir la vulnerabilidad ante las catástrofes naturales; iv) apoyar actividades orientadas a reducir la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero de las actividades de consumo y producción de nuestros países, **de conformidad con los compromisos adquiridos a escala internacional**; v) facilitar el acceso y el intercambio de información sobre buenas prácticas y tecnologías medioambientales; vi) garantizar y apoyar la plena aplicación de los tres objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica, vii) mejorar la eficiencia energética y el ahorro y así como la accesibilidad; viii) desarrollar y llevar a la práctica energías renovables y fomentar las redes de interconexión energética, garantizando la diversificación y complementariedad de la matriz energética.

Programa de trabajo:

**** Diálogo***

- a. Intensificar el diálogo regular para desarrollar los aspectos pertinentes de la "Agenda de Lima sobre desarrollo sostenible; Medio ambiente; Cambio climático; Energía" así como sobre Biodiversidad; con el objetivo, entre otros, de propiciar el consenso y facilitar la correcta aplicación de los acuerdos internacionales y otras decisiones en estos ámbitos.

**** Actividades e iniciativas de cooperación***

- b. Reforzar la cooperación birregional en materia de medio ambiente y la reducción y gestión del riesgo de catástrofes, entre otros medios mejorando el conocimiento de los problemas y las consecuencias del cambio climático y de la pérdida de biodiversidad y la importancia de un desarrollo resistente al clima y de la adaptación al clima, y fomentando la integración de estos aspectos en estrategias de desarrollo sostenible y en la concepción de las políticas.
- c. Intercambiar experiencias e información entre nuestro países y entre nuestras regiones, con vistas a facilitar la concepción de estrategias y políticas de adaptación y mitigación, en particular, entre otros medios, a través del programa EUrocLIMA y la cooperación triangular y sur-sur.
- d. Obtener los recursos financieros necesarios para i) contribuir al desarrollo sostenible, la conservación de la biodiversidad, la utilización sostenible, así como la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, ii) garantizar la coordinación de actividades destinadas a la reducción de emisiones resultantes de la deforestación y la degradación forestal, atendiendo a las especificidades de los distintos países.
- e. Fomentar el desarrollo de proyectos en los ámbitos de la energía renovable y la eficiencia energética.
- f. Impulsar la mejora de capacidades en materia de tecnologías con bajas emisiones de carbono seguras y sostenibles y de estrategias de desarrollo con bajas emisiones, observación del cambio climático, notificación y verificación de emisiones de gases de efecto invernadero, gestión de bosques y suelos, entre otras cosas.
- g. Trabajar conjuntamente para dar el curso adecuado al Foro sobre Cooperación Técnica, Energías Renovables y Eficiencia energética UE-ALC.

**** Resultados esperados***

- h. Mejor conocimiento de los problemas y las consecuencias del cambio climático, incluida la evaluación de la vulnerabilidad y el riesgo, la pérdida de biodiversidad, y los aspectos medioambientales en el sentido más amplio, así como la integración de estos aspectos en estrategias de desarrollo sostenible y de adaptación al clima y en otras actividades de adaptación.
- i. Capacidades y redes de emergencia reforzadas para prevenir y afrontar los efectos de catástrofes naturales.
- j. Mejora de la capacidad en lo tocante a los retos de desarrollo sostenible, medio ambiente y cambio climático, así como para la conservación y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad.

- k. Mejora del uso y la accesibilidad de las energías renovables, mayor eficiencia energética y ahorro de energía, dado que estos aspectos desempeñan una función importante en la diversificación y la complementariedad de la matriz energética.
- c) Integración regional e interconectividad para fomentar la integración y cohesión sociales**

Los principales objetivos en este ámbito consisten en i) aumentar la integración regional y la integración y cohesión social, ii) contribuir al objetivo general de erradicación de la pobreza, en especial en la población vulnerable, en el contexto del desarrollo sostenible, como también el empeño de realizar los ODM. Son elementos esenciales para la consecución de estos objetivos el fomento de la inversión en infraestructuras que favorezcan la interconectividad y el desarrollo de redes sociales y económicas.

Programa de trabajo:

**** Diálogo***

- a. Utilización de todos los instrumentos disponibles para garantizar un diálogo apropiado sobre este asunto entre la UE, los países de América Latina y del Caribe, como los contemplados en el programa EUROsociAL II (incluida la cooperación institucional), el diálogo vinculado a la ejecución del tramo de gobernanza en el marco del 10.º Fondo Europeo de Desarrollo (FED), así como en el contexto de actuales y futuros acuerdos de asociación económica con América Latina y el Caribe.
- b. Mantenimiento del diálogo birregional en el Foro de Cohesión Social UE-ALC.

**** Actividades e iniciativas de cooperación***

- c. Movilizar los recursos financieros necesarios para mejorar y crear infraestructuras y redes sostenibles que favorezcan la integración regional y la integración y cohesión social, incluso por medio del Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL). Se espera que los subsidios del MIAL tengan un efecto de palanca para movilizar recursos de las entidades financieras con vistas a la financiación de proyectos tecnológicos y transferencia de tecnología, especialmente en tres campos: i) interconectividad e infraestructura, especialmente en los ámbitos de eficiencia y ahorro energético y sistemas de energías renovables, investigación, transporte sostenible, y redes de telecomunicaciones; ii) sectores social y medioambiental, con inclusión de la mitigación de cambio climático y la adaptación al mismo; iii) crecimiento del sector privado (en especial de microempresas y PYME).

- d. Movilizar los recursos necesarios para la constitución del Fondo para Infraestructuras UE-Caribe, destinado a contribuir al refuerzo de la integración regional y al acceso a servicios sociales básicos a través de mejoras de la infraestructura material y servicios asociados. Se espera que el Fondo facilite la movilización de otros recursos, gracias al efecto de apalancamiento de subsidios mediante préstamos y capital privado.
- e. Impulsar el desarrollo de políticas sociales públicas más eficaces, así como de políticas destinadas a reforzar el entorno empresarial local y la responsabilidad social de las empresas, propiciando la inversión nacional y extranjera y la transferencia de tecnología.

Resultados esperados

- f. Realización de proyectos, en ámbitos como la eficiencia energética, el ahorro de energía y la energía renovable, el transporte sostenible, las redes de comunicación, la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, las redes sociales y económicas, dando lugar a una mayor integración regional y a una mayor integración y cohesión social, incluyendo la transferencia e innovación tecnológicas si procede.
- g. Establecimiento de asociaciones entre las administraciones públicas de la UE y de ALC, por medio del refuerzo y la cooperación institucional, en apoyo de la administración y aplicación de políticas sociales en ámbitos como la enseñanza, la sanidad, el aprendizaje permanente, la seguridad social y los servicios sociales, la administración de justicia, la fiscalidad y el empleo. Estas asociaciones podrán implicar también a distintos países latinoamericanos y caribeños en una cooperación triangular.

4. Migraciones

Los principales objetivos en este ámbito son:

- i) intensificar la cooperación birregional determinando los retos y oportunidades comunes que requieren soluciones comunes;
- ii) constituir una base documental más sólida para la migración UE-ALC, con el fin de comprender mejor sus realidades;
- iii) abordar las sinergias positivas entre migración y desarrollo, migración regular e irregular y otras cuestiones relacionadas;
- iv) promover el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes.

Programa de trabajo:

**** Diálogo***

- a) Reforzar y desarrollar en mayor medida el Diálogo Estructurado y Completo sobre Migración, junto con todos los temas acordados en la Cumbre de Lima, haciendo hincapié en los asuntos enumerados en el documento de 30 de junio de 2009 "Bases para estructurar el diálogo UE-ALC sobre migración", y adelantar su aplicación.

**** Actividades e iniciativas de cooperación***

- b) Mantener la cooperación en torno a los ámbitos enumerados en el documento sobre Bases.
- c) Promover programas de cooperación para combatir y prevenir el tráfico y las redes de contrabando de migrantes y asistir a las víctimas, especialmente a las mujeres y los niños.
- d) Promover una cooperación técnica entre la UE y los países de ALC para intercambiar información sobre flujos migratorios, así como en apoyo de la mejora de las políticas de migración y desarrollo, entre otros medios a través de un "proyecto dirigido" destinado a reforzar el diálogo y la cooperación UE-ALC, además de actividades específicas para los países caribeños.
- e) Desarrollar medidas que hagan el envío de remesas de emigrantes más barato, seguro, transparente y propicio al desarrollo, sin dejar de respetar su carácter privado:
- f) Mantener la cooperación intrarregional y birregional en los ámbitos de la educación y la salud de los migrantes, así como por lo que atañe a los grupos de migrantes en situación de vulnerabilidad, especialmente las mujeres y los niños.

Resultados esperados

- g) **Reforzar el** impacto de la relación positiva entre migración y desarrollo
- h) Promover el pleno respeto de los derechos humanos de **todos** los inmigrantes y mejorar la coherencia de la lucha y prevención de la trata de seres humanos y las redes de introducción ilegal de inmigrantes, así como de la ayuda a las víctimas. Luchar mejor contra la xenofobia, el racismo y todas las formas de intolerancia.

- i) Mejora de la información recíproca sobre novedades y buenas prácticas de la política de migraciones en ambas regiones, así como mejora del conocimiento y disponibilidad de datos más precisos sobre flujos migratorios entre ambas regiones.
- j) Mejora de las cualificaciones y la concienciación en torno a las cuestiones de migración por parte de los funcionarios pertinentes.
- k) Fomento de las sinergias positivas entre migración y desarrollo en los países de origen, tránsito y destino, con inclusión de medidas que hagan el envío de remesas de emigrantes más barato, seguro, transparente y conducente al desarrollo.
- l) Intensificación de la cooperación intrarregional y birregional para mejorar la situación de los migrantes en materia de educación y sanidad y de protección de los grupos vulnerables, en particular las mujeres y los niños, conforme a lo que se determine a través del Diálogo.

5. Educación y empleo para fomentar la integración y la cohesión sociales

En este ámbito, los principales objetivos consisten en fomentar la educación, el aprendizaje y la formación permanentes (incluida la educación y la formación profesionales) tomando en consideración la diversidad y los niveles de vulnerabilidad, y mejorar el funcionamiento de los mercados laborales, también por medio de la cooperación triangular, atendiendo a la importancia del papel de la acción social de las empresas. De ello deberían derivarse un acceso más fácil al empleo, un trabajo decente, digno y productivo, así como oportunidades laborales sobre todo para las mujeres y los jóvenes, así como para otros grupos vulnerables, y una contribución a la mejora de la integración social y la cohesión.

Programa de trabajo:

**** Diálogo***

- a) Establecer un diálogo periódico birregional sobre educación y empleo, partiendo de los resultados del II Foro UE-ALC sobre cohesión social.

**** Actividades e iniciativas de cooperación***

- b) Impulsar la calidad y la igualdad de acceso a la enseñanza superior, el aprendizaje permanente, la educación y la formación profesionales y la mejora de la integración regional en esta materia.

- c) Fomentar la movilidad y los intercambios de estudiantes, docentes y personal de los centros de enseñanza superior de los países de la UE y de ALC.
- d) Fomentar los sistemas de educación y formación profesionales y técnicas, entre ellos los transversales, que respondan a las necesidades del mercado laboral y los objetivos de desarrollo nacionales.
- e) Contribuir al cumplimiento de los objetivos educativos 2021 mencionados en el Foro Ministerial UE-ALC sobre "Educación, innovación e integración social".
- f) Aplicar programas de fomento del empleo formal desde las primeras experiencias laborales, entre otras cosas fomentando el espíritu de empresa y mejorando el acceso de los jóvenes a los mecanismos de protección social.
- g) Aplicar programas destinados a reducir la discriminación de los jóvenes, las mujeres y las personas discapacitadas en el trabajo.
- h) Fomentar programas birregionales de intercambio de experiencias y conocimientos técnicos sobre los sistemas laborales y su vinculación al sistema de enseñanza técnica y formación para el empleo.

*** Resultados esperados**

- i) Mayor movilidad, intercambios académicos y asociaciones duraderas entre los estudiantes/profesores/centros de enseñanza superior de la UE y de ALC, atendiendo a la necesidad de prevenir el fenómeno de "fuga de cerebros".
- j) Estudios estratégicos sobre el funcionamiento de los actuales sistemas de información del mercado de trabajo, que den lugar a la concepción y la aplicación de los necesarios planes de mejora de capacidades y a la mejora de los servicios estadísticos pertinentes.
- k) Surgimiento de una red de centros de enseñanza y formación técnica y profesional de alta calidad y de carácter integrador.
- l) Una mejor integración de los jóvenes trabajadores en trabajos decentes, dignos y productivos.
- m) Reducción del abandono escolar y refuerzo de los vínculos entre la enseñanza básica, profesional y superior.
- n) Avances en el cumplimiento de los objetivos educativos 2021 .

6. El problema mundial de las drogas

El objetivo consiste en reforzar el diálogo birregional y la eficacia de los esfuerzos conjuntos para abordar el problema mundial de las drogas, según se expone y desarrolla en el marco del Mecanismo de Cooperación y Coordinación UE-ALC en materia de Drogas de acuerdo con los principios de responsabilidad común y compartida, mediante un enfoque integral y equilibrado y **con arreglo al Derecho internacional**.

Programa de trabajo:

** Diálogo*

- a) Desarrollar y consolidar el Mecanismo de Cooperación y Coordinación en Materia de Drogas.
- b) Intensificar nuestra cooperación en el marco de las Naciones Unidas, en especial dentro de la Comisión de Estupefacientes con el fin de combatir, entre otras cosas, el tráfico de drogas llevado a cabo por la delincuencia organizada y organizaciones delictivas.

** Actividades e iniciativas de cooperación*

- c) Respalda la constitución de redes UE-ALC para poner en común experiencias, conocimientos técnicos y buenas prácticas destinadas a hacer frente al problema mundial de la droga por medio de la definición de políticas y la creación de capacidades, como el programa "COPOLAD".
- d) Reforzar las estructuras regionales de cooperación en el ámbito de la seguridad y propiciar la cooperación regional en la lucha contra las drogas ilícitas y la delincuencia relacionada con ellas, en el Caribe en el marco del programa regional del 10.º FED.
- e) Reforzar la cooperación en la lucha contra el desvío y el tráfico ilícito de precursores químicos.
- e bis) Reforzar la cooperación en la lucha contra el blanqueo de capitales relacionado con las drogas.
- f) Impulsar programas completos de prevención, la asistencia sanitaria, las toxicomanías y el tratamiento social y la reinserción social, a fin de reducir el consumo de drogas y su uso abusivo.

- g) Cooperar en materia de desarrollo alternativo en las regiones donde los cultivos estén orientados a la producción de drogas ilícitas, incluido, según convenga, el desarrollo alternativo preventivo, con un planteamiento integrado y sostenible. Prestar la debida atención a la asistencia técnica en relación con la cadena de producción y comercialización de productos procedentes del desarrollo alternativo.
- h) Fomentar iniciativas destinadas a afrontar las consecuencias medioambientales del problema mundial de la droga, de conformidad con las políticas nacionales.
- i) Avanzar en el cumplimiento de los compromisos adoptados en la Declaración política y el Plan de acción aprobados al término de la 52.^a sesión de la Comisión de Estupefacientes celebrada en 2009.

** Resultados esperados*

- j) Refuerzo de la cooperación birregional, la coordinación y el intercambio de información sobre:
 - reducción de la demanda
 - reducción de la oferta
 - desarrollo alternativo, incluido, si procede, desarrollo alternativo preventivo
 - actuación policial, aduanera y judicial
 - tráfico de armas y municiones relacionado con la droga
 - blanqueo de capitales y desvío de precursores en relación con la droga
 - organización judicial, legislación sobre estupefacientes y creación de capacidades institucionales, tanto a nivel político como técnico
 - intensificación de las campañas de prevención y mejora de los programas de rehabilitación de toxicómanos
 - repercusiones medioambientales relacionadas con la droga.

Refuerzo de la capacidad de los agentes institucionales en la reducción de la demanda y la oferta de drogas y en el tratamiento de las consecuencias generales del problema **mundial** de la droga..

Presentación de iniciativas conjuntas en el marco de la ONU y mejora del cumplimiento de los compromisos.



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**



Madrid, 19 de mayo de 2010
9977/10 (Presse 133)

**IV Cumbre Unión Europea- América Central
Comunicado conjunto
(Madrid, 19 de mayo de 2010)**

1. Los Jefes de Estado o de Gobierno de América Central y de la Unión Europea, esta última representada por Herman Van Rompuy, Presidente del Consejo Europeo, y por José Manuel Durão Barroso, Presidente de la Comisión Europea, con la participación de José Luis Rodríguez Zapatero, Presidente del Gobierno de España y presidente rotatorio del Consejo de la Unión Europea, se han reunido en Madrid, el 19 de mayo de 2010. En la reunión han destacado la naturaleza fructífera de las relaciones existentes entre ambas regiones, que se ha desarrollado en el marco del Diálogo de San José, establecido en 1984, y han confirmado los puntos de vista y los compromisos manifestados en Lima el 17 de mayo de 2008.
2. Los Jefes de Estado o de Gobierno han acogido calurosamente la conclusión de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre la UE y América Central y han elogiado a sus respectivos equipos negociadores por su esforzado trabajo.

P R E N S A

3. Dicho Acuerdo, que abarca todos los aspectos de las relaciones birregionales, el diálogo político, la cooperación y el comercio, constituye la manifestación más concreta de la fuerza de nuestros vínculos. Al fomentar el diálogo político y la cooperación en asuntos de interés común y al impulsar nuestros respectivos flujos comerciales e inversiones, el Acuerdo de Asociación anuncia una nueva era en las relaciones entre la Unión Europea y América Central.
4. Los Jefes de Estado o de Gobierno se comprometen a obrar en favor de una pronta ratificación y entrada en vigor del Acuerdo de Asociación.
5. Los Jefes de Estado o de Gobierno toman nota de la decisión de Panamá de iniciar su proceso de incorporación al Subsistema de Integración Económica Centroamericana, utilizando como referencia la hoja de ruta contenida en el documento técnico "Pasos a seguir por Panamá para su Incorporación al Subsistema de Integración Económica", presentado por el Gobierno de Panamá al Consejo de Ministros de la Integración Económica.
6. Los Jefes de Estado o de Gobierno han insistido en que la seguridad es uno de los aspectos prioritarios de su plan de trabajo común y en que la inseguridad plantea graves riesgos para el desarrollo humano, social y económico y, por consiguiente, para la estabilidad democrática en América Central. Los Jefes de Estado o de Gobierno han convenido en intensificar la cooperación respecto a los desafíos planteados por el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, la corrupción, el tráfico ilegal de armas y municiones, el problema de la droga a escala mundial, el tráfico de armas relacionado con la droga, el blanqueo de dinero, el tráfico de personas, especialmente de mujeres y niños, y el tráfico de migrantes.
7. Las Partes han estado de acuerdo en que el ejercicio efectivo de la democracia, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos son esenciales para la seguridad de las personas. Han celebrado la evolución y los esfuerzos que con ese fin han realizado los Gobiernos de América Central para desarrollar y aplicar los adecuados marcos nacionales y regionales de actuación y las políticas y la legislación necesarias en este sentido. Se han comprometido a mantener un diálogo y una cooperación permanentes respecto al refuerzo de capacidades del Estado y de la sociedad civil con el fin de lograr mayores avances en este terreno.
8. Los Jefes de Estado o de Gobierno han observado que los países de América Central comparten retos comunes de seguridad que son también de dimensión regional. En consecuencia, han reconocido la importancia de una estrategia regional de seguridad eficaz, en sinergia y coordinación con las estrategias nacionales de los países de América Central. A este respecto, han expresado su satisfacción por la estrategia global de seguridad regional que está aplicando el Sistema de la Integración Centroamericana. La Parte europea ha reiterado su compromiso de cooperación bilateral, así como de cooperación regional ampliada, en este ámbito.

9. Las Partes han hecho hincapié en que las reuniones *ad hoc* sobre temas de seguridad podrían mejorar el intercambio de información y crear una orientación de tipo anticipatorio para la cooperación.
10. Las Partes han acogido con beneplácito la celebración, en el año 2010, de la Primera Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, que tiene como finalidad sensibilizar y obtener el respaldo de la comunidad internacional a fin de contribuir con la región a afrontar los problemas de seguridad que la afectan.
11. Las dos regiones han cambiado impresiones sobre la cuestión del cambio climático, en especial para preparar un resultado satisfactorio de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (la CCPP 16), que se celebrará en Cancún a final de año. Han convenido en que es necesario garantizar un proceso de negociaciones transparente e incluyente, que conduzca a un acuerdo ambicioso, global, efectivo y jurídicamente vinculante.
12. Tras la CCPP 15 en Copenhague y trabajando conjuntamente en la preparación de la CCPP 16 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, reconociendo los dictámenes científicos relativos a la necesidad de poner límites al aumento de la temperatura mundial y basándose en los avances alcanzados hasta ahora merced al proceso multilateral formal, mediante la CMNUCC y el Protocolo de Kioto, las Partes han expresado su apoyo a México para que se obtengan resultados concretos gracias a un acuerdo encaminado a reducir y limitar las emisiones de gases con efecto invernadero, lográndose así el objetivo último de la CMNUCC, teniendo cuenta el principio de las responsabilidades comunes aunque diferenciadas, y de las capacidades respectivas.
13. Las Partes han destacado la importancia de unas estrategias de desarrollo con bajas emisiones de carbono y la necesidad de integrar urgentemente los efectos adversos del cambio climático en todo el proceso de planificación y toma de decisiones para orientar y aplicar de modo eficaz las actuaciones nacionales para la mitigación y las medidas nacionales de adaptación, como se declaró en Bali, en el contexto de una mayor cooperación en la transferencia de tecnologías y en la financiación de lo relacionado con el clima.
14. Las Partes han coincidido en señalar que unas políticas ambiciosas y globales en relación con el cambio climático contribuyen a un desarrollo sostenible así como a la seguridad energética y a general múltiples beneficios en términos de desarrollo socioeconómico, entre otras cosas mediante la creación de puestos de trabajo y de oportunidades de inversión

15. Por último, los Jefes de Estado y de Gobierno han destacado la gran variedad de conocimientos, tanto teóricos como técnicos, con que cuenta cada región y ha animado a utilizar las estructuras existentes de diálogo como plataformas para seguir intercambiando experiencias y buenas prácticas entre regiones y dentro de cada región.
 16. Los Jefes de Estado y de Gobierno han acogido con beneplácito la creación de la Facilidad de Inversión para América Latina (LAIF) durante la Cumbre UE-ALC y destacado que la primera operación aprobada dentro de dicha facilidad es un programa de eficiencia energética y energía renovable para la MIPYME centroamericana, bajo un consorcio establecido entre el KfW de Alemania y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
 17. Los Jefes de Estado o de Gobierno han acordado celebrar la próxima cumbre en el marco de la séptima cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en Chile en 2012.
-