



## EDITORIAL

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. Así lo proclama la Carta Democrática Interamericana, confirmando una nueva etapa en la región con la expansión de las democracias electorales y los regímenes constitucionales comprometidos con el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Poco más de un lustro después cabe preguntarse, a la vista de ciertos acontecimientos, si la democracia en Iberoamérica goza de buena salud.

Por un lado, si se toman en consideración el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas y la separación e independencia de los poderes públicos como algunos de los elementos fundamentales de la democracia representativa se puede obtener una respuesta afirmativa.

Así parecen confirmarlo las recientes convocatorias electorales en Iberoamérica, en el último año. Las elecciones que llevaron a Humala Tasso a la Presidencia Perú, a Cristina Fernández a su segundo mandato al frente de Argentina, sin necesidad de segunda vuelta, las presidenciales en Guatemala, con la victoria en segunda vuelta de Otto Pérez Molina, las de Nicaragua con Daniel Ortega como vencedor, las celebradas en España así como las más recientes en mayo de 2012, en República Dominicana y las previstas en 2012 en México, Venezuela y Puerto Rico permiten afirmar que, al menos desde el punto de vista formal, la democracia en Iberoamérica goza de buena salud.

Sin embargo, Daniel Ortega necesitó ser habilitado por un fallo del Tribunal Constitucional para ser dispensado del impedimento constitucional de ser relegado



Presidente mientras que no tuvo éxito en Guatemala el intento de la mujer del Presidente saliente de concurrir a las elecciones, previo divorcio para no quedar constitucionalmente excluida.

Y si bien es cierto que no se han producido golpes de Estado sangrientos no es menos que se pueden identificar ciertos comportamientos o conductas que permiten cuestionar la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad, elementos igualmente fundamentales para la democracia.

El derrocamiento de Zelaya en Honduras y la posterior crisis institucional fueron una primera muestra y tuvieron la virtud de mostrar la validez y utilidad de los mecanismos establecidos por la Carta Democrática así como los elevados costes que puede acarrear atentar contra el orden constitucional. El aspecto positivo fue la reacción internacional y su respuesta institucional.

Los recientes hechos en Paraguay, con la destitución por el Senado, el pasado 22 de junio, del Presidente Lugo, al ser considerado culpable, en un veloz juicio político, de mal desempeño de sus funciones y su sustitución por el que fuera Vicepresidente abren de nuevo la cuestión de la salud de la democracia en Iberoamérica.

De nuevo, el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos debe examinar si el proceso democrático de un Estado se ha visto afectado por un cambio político, pacífico aunque de dudosa legalidad.

Por otro lado, destaca la rapidez de la reacción de los Estados miembros de MERCOSUR con la suspensión de la participación de Paraguay hasta la celebración de las próximas elecciones generales, previstas en principio para abril de 2013. Se trata de una medida adoptada por primera vez en la historia de esta Organización que podría considerarse encomiable en defensa del orden democrático si no se viera empañada por la decisión paralela de plena incorporación de Venezuela a MERCOSUR, pospuesta desde 2006 por la falta de ratificación por parte del Senado paraguayo.



Esta resolución fue seguida por la suspensión de Paraguay por parte de UNASUR hasta el restablecimiento del orden institucional, poniendo fin al ejercicio de su Presidencia *pro tempore*. En ambos casos, se ha resaltado el carácter exclusivamente político y no económico de las sanciones aunque habrá que estar a los efectos de la suspensión en los acuerdos del MERCOSUR. Si no tuvieran repercusiones económicas negativas para el pueblo paraguayo este fácilmente podría cuestionarse su permanencia en la Organización.

En todo caso se abre el interrogante de si en Iberoamérica, superada la etapa de los golpes militares, se inicia a nueva etapa de golpes parlamentarios con pseudo amparo constitucional pero persistencia de las rupturas en el orden democrático y pérdida de la supremacía del Estado de derecho.



## TRIBUNA ABIERTA

### IBEROAMERICA Y CONSTITUCION

*Pedro González-Trevijano*

*Rector de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid*

Algunos Estados se agrupan en función de razones históricas e identitarias, como en el caso de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, que el año pasado cumplía dos décadas desde sus primeros pasos en 1991. La Comunidad Iberoamericana de Naciones es, de esta suerte, un ejemplo significativo de una realidad político cultural e identitaria común, a la vez que un destacado patrimonio de diversidad y especificidades propias, con una perceptible variedad cultural y, asimismo, hasta constitucional. Siendo la iberoamericanidad, entendida como identidad cultural común, la base sobre la que se erige y desarrolla la cooperación.

Se trata, con la perspectiva que sólo nos brinda el transcurso del tiempo, de un ya relevante edificio, dotado de sólidos pilares, mientras sus perfiles van lógicamente configurándose con el inexorable transcurso de los años. Hay que pensar que las eventuales divergencias, e incluso las inevitables problemáticas que pueden existir entre sus distintos miembros, no quiebran los profundos lazos existentes de identidad compartida, al igual que sucede, en el ámbito más privado, en las relaciones familiares. La identidad y la cooperación son siempre, pero especialmente cuando surgen diferencias, los mecanismos apropiados que permiten superar los eventuales conflictos. Y, dentro de estos elementos de identidad común, sobresalen fundamentalmente dos. A saber: las lenguas española y portuguesa, y la cultura. La primera, porque como apuntaba Francisco Ayala, “la patria de un escritor es su lengua”. Y, la segunda, porque como expresaba también Guillermo Díaz-Plaja, “la cultura es una forma de la memoria.”



Pero regresemos al ámbito constitucional e internacional. En términos políticos existe, no hay género de dudas, un espacio iberoamericano de cooperación que permanece y se asienta en el tiempo, aunque vaya incorporando los nuevos elementos a lo largo de su evolución, que lo enriquecen y van ofreciendo los perfiles de una comunidad, no sólo de Estados, sino también de ciudadanos. Iberoamérica es, por lo demás, una realidad complementaria y, en ningún caso, contradictoria con otras identidades particulares y singulares propias de todos y cada uno de sus Estados integrantes.

Así las cosas, las varias expresiones de la cooperación iberoamericana pueden variar en las formas y, en cada momento histórico, podrán ser más o menos atractivas. Pero, a la postre, los principios y valores culturales no desaparecen con facilidad, de manera que lo único que se precisa es que se consoliden al hilo de un comportamiento decidido de sus Estados miembros. En este sentido, se ha realizado un importante esfuerzo de articulación jurídica en la región, lo que ha puesto de manifiesto que se trata de una tarea compleja y ardua, donde obviamente no se han alcanzado aún todos los objetivos que permitirían explicitar la existencia de intangibles elementos de integración en Iberoamérica. Aunque, en esto tampoco hay duda, la cooperación entre los Estados iberoamericanos ha encontrado en los últimos años una indubitada recompensa: la visualización de un espacio perceptible por el conjunto de la comunidad internacional y, lo que es aún más destacado, que se proyecta como entidad singular en la escena internacional.

Pronto tendrá lugar la XXII Cumbre iberoamericana en Cádiz, en noviembre de este año, al hilo de la celebración del bicentenario de la Constitución española e iberoamericana de 1812. Una Constitución, *La Pepa*, que se adelantaba de alguna manera a su tiempo, cuando comenzaba prescribiendo en su bellissimo artículo 1, que “La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios.” Los ciudadanos iberoamericanos afrontamos significativos retos en el siglo XXI, siendo lo primero, el aseguramiento de nuestra unión. Homogeneidad que no implica



uniformidad. “Estamos unidos -decía Gabriel Celaya- por la común tarea, por quehaceres viriles, por cierto conjuntos.” Seguimos así también las palabras que los Jefes de Estado y de Gobierno pronunciaron en Guadalajara en 1991, con ocasión de la Primera Conferencia Iberoamericana: “Representamos un vasto conjunto de Naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de pueblos, credos y sangres diversas. A quinientos años de distancia de nuestro primer encuentro, y como uno de los grandes espacios que configuran el mundo de nuestros días, estamos decididos a proyectar hacia el tercer milenio la fuerza de nuestra comunidad”.

La reunión de Cádiz será, pues, una buena ocasión para expresar que nuestra comunidad iberoamericana tiene carácter “constitucional”, y que los iberoamericanos estamos decididos a hacer realidad que nuestra cultura e identidad comunes sean factores que movilicen las integridades nacionales, la cohesión social y el desarrollo económico de la región iberoamericana. No debemos perder, por tanto, el ritmo de la historia, ni tampoco sería bueno que una realidad tan rica, como la iberoamericana, pierda nuevas oportunidades. Los Estados miembros deben ser conscientes de que Iberoamérica es parte, sin controversia, de la solución a los problemas a los que cotidianamente todos se enfrentan. La cultura es, siguiendo el pensamiento del mentado Gabriel Celaya, “un arma cargada de futuro” y los iberoamericanos disponemos de un fundamento cultural único en el planeta.

La Constitución gaditana de 1812 inauguró en su día el constitucionalismo propiamente español, toda vez que el Estatuto de Bayona de 1808 no pasó de ser, además de una Constitución foránea y otorgada, una norma inaplicada como consecuencia de la Guerra de la Independencia. Por más que las especiales circunstancias históricas en que se elaboró y aplicó la Constitución gaditana evidencian su excepcionalidad. Una Constitución moderna, una Constitución de verdad que acogía, siguiendo la estela de la revolucionaria Declaración Francesa de los Derechos de Hombre y del Ciudadano de 1789, “que toda sociedad en la que no se reconocen los derechos fundamentales y libertades públicas, carece de Constitución (artículo 16).” Lo que es tanto como decir, que sólo son Constituciones las Constituciones democráticas, las que estructuran la ordenación política de los Estados bajo la fórmula de los



regímenes constitucionales. De aquí el reconocimiento, antes incluso de la aprobación de la Constitución, de la libertad de imprenta, y del aseguramiento, aunque seguramente demasiado rígido e impermeable, del principio de separación de poderes: una potestad legislativa residente en las Cortes con el Rey (artículo 15), una potestad de ejecutar las leyes por parte del Monarca (artículo 16) y una potestad de aplicar las leyes por los tribunales (artículo 17).

Cádiz abría así las puertas a la modernidad constitucional, erigiendo un nuevo sujeto del poder constituyente: la Nación. Una Nación a la que se atribuye, más allá de los principios del Antiguo Régimen, la soberanía. “La soberanía reside esencialmente en la Nación -establecía su artículo 3-, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.” Precedente de lo hoy fijado, con las lógicas salvedades temporales y las pertinentes distancias conceptuales, en la Constitución española de 1978: “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado” (artículo 1. 2). En resumidas cuentas, el sueño de una España mejor, que en su momento, antes de los procesos de independencia, integraba los territorios americanos. Así lo señalaba el mencionado artículo 1, “la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”, y se concretaba pormenorizadamente en su artículo 10, al describir el entonces territorio español.

Por lo demás, el subsiguiente desarrollo del constitucionalismo iberoamericano a finales del siglo XX y del siglo XXI ha dado muestras de vitalidad e innovación. Entre otros rasgos hay que indicar que el régimen jurídico interamericano, al igual que sucede en Europa, ha contribuido a la formación de valores constitucionales comunes, de un patrimonio público constitucional coparticipado, y que avanza nuevos principios y derechos, como los relativos a los derechos indígenas, el derecho a la verdad y la lucha contra la impunidad. En este contexto, el mayor reto que todavía tiene planteado el constitucionalismo americano es el impulso de un espacio social común que pueda superar las graves situaciones de desigualdad que han presidido la región, y frente a las cuales la cooperación política, económica, social y cultural aparecen como una de las mejores recetas. Iberoamérica puede, por tanto, y debe, reiterar el recientemente fallecido Carlos Fuentes, contribuir al bienestar de sus pueblos. Que así sea.



***LA RONDA DE DOHA Y SU REPERCUSIÓN EN EL DESARROLLO  
DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS: CUESTIONES EN TORNO A  
LA AGRICULTURA Y LOS SERVICIOS<sup>1</sup>***

*THE DOHA ROUND AND ITS IMPACT IN THE IBEROAMERICAN  
COUNTRIES' DEVELOPMENT: SOME NOTES ON AGRICULTURE  
AND SERVICES<sup>2</sup>*

*Romualdo Bermejo García*

*Rosana Garcíandía Garmendia<sup>3</sup>*

**RESUMEN**

En 2001, la conferencia ministerial de Doha inició un periodo de negociaciones fundamental para resolver los problemas del libre comercio en relación con los países en desarrollo. La agricultura y los servicios son dos de los ámbitos más importantes en esas negociaciones. Sin embargo, las dificultades para alcanzar acuerdos han llevado a percibir la Ronda de Doha como un proceso largo y sin demasiado éxito. Este artículo analiza las negociaciones en materia de agricultura y servicios de dicha Ronda, haciendo especial mención a las cumbres de Cancún, Hong Kong y Ginebra, y trata de determinar su influencia en el desarrollo en los países de la región Iberoamericana.

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 11 de mayo de 2012 y aceptado el 30 de junio de 2012.

<sup>2</sup> El presente artículo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación DER 2010-20414-CO2-01.

<sup>3</sup> Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de León/Profesora Ayudante Doctor del área de Derecho Internacional Público en la Universidad de Murcia





## PALABRAS CLAVE

Ronda de Doha, OMC, Agricultura, Servicios, Iberoamérica.

## ABSTRACT

In 2001, the Doha ministerial conference started a period of negotiations that was essential for solving the problems that developing countries faced regarding free trade. Agriculture and services are two of the most important sectors in this negotiating process. However, due to the difficulties to reach agreements, the Doha Round has been characterized as long and not very successful. This paper analyzes negotiations in agriculture and services in that Round, paying special attention to the Cancun, Hong Kong and Geneva ministerial conferences. Its aim is to determine the influence of the Round in the development of the Iberoamerican countries.

## KEY WORDS

Doha Round, WTO, Agriculture, Services, Latin America.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. La Ronda de Doha y el desarrollo: ¿quimera o realidad? 3. Iberoamérica: un escenario fértil para las reformas. 4. La agricultura en Doha: el núcleo duro para América Latina. 5. Los servicios en la Ronda de Doha: un nuevo campo para el desarrollo. 6. Reflexiones finales.

### *1. Introducción*

El proceso de integración iberoamericana ha escrito su historia a través de acuerdos entre los países que componen la región, acuerdos con terceros países, e iniciativas plurinacionales que han tratado de aglutinar a aquellos países más afines en sus intereses. Uno de los ámbitos en los que ese proceso de integración ha tomado mayor impulso es el comercio internacional. La existencia de Mercosur, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, y los acuerdos CAFTA, NAFTA o ALCA son ejemplos del esfuerzo que han realizado los países de América Latina para proteger sus

intereses en materia de comercio internacional<sup>4</sup>. Igualmente, su participación en las diferentes cumbres iberoamericanas ha tenido efectos en el sistema comercial multilateral.

Uno de los motivos principales por los que se ha impulsado el libre comercio en la región, participando los países que la integran en la Organización Mundial del Comercio, y se han protegido sus necesidades particulares a través de distintos acuerdos regionales y de la negociación de ciertas cláusulas, es que se ha pretendido ver en el comercio internacional un motor para el desarrollo económico y social de estos pueblos. La apertura a nuevos mercados traía consigo posibilidades de crecimiento y prosperidad. Pero las debilidades del escenario iberoamericano obligaban a poner especial atención en la manera en que los países de la región se abrían al comercio internacional<sup>5</sup>.

La Ronda de Doha se iniciaba en 2001 con una agenda nueva de temas por negociar en materia comercial. Y es que, después del fracaso de la Conferencia de Seattle, la OMC no podía quedarse ahí, por lo que, con el fin de generar una nueva confianza en la Organización, el Consejo General adoptó el 10 de febrero de 2000 un nuevo programa de trabajo en Ginebra<sup>6</sup>. El objetivo era reanudar las negociaciones sobre los dos sectores principales que hicieron fracasar la “Ronda del Milenio”, es decir la agricultura y los servicios. Fue así como ya a finales de marzo de ese mismo año se retomaron las negociaciones sobre los servicios, mientras que la agricultura se deja para después. Esto no quiere decir que se olvidaran los otros temas (asistencia técnica a los países en desarrollo, las inversiones o la propiedad intelectual), aunque el objetivo final, y por lo tanto primordial, era poder convocar una nueva ronda global que abordara todos estos temas con profundidad y transparencia, algo que tendría lugar en Doha, iniciándose así la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, que se desarrolló del 9 al 14 de noviembre de 2001.

Al final de esta reunión ministerial, el 14 de noviembre de 2001, se adopta en Doha una declaración ministerial que dará comienzo a una nueva Ronda de Negociaciones<sup>7</sup> (Ronda de Doha para el Desarrollo). Las cuestiones que se incluyen en

---

<sup>4</sup> Sobre estos acuerdos, ver definiciones recogidas en Cástor M. Díaz Barrado y Ana Manero Salvador (dirs.), *Glosario de términos útiles para el análisis y estudio del Espacio Iberoamericano de Cooperación e Integración: Comercio, Cultura y Desarrollo*, Marcial Pons, Madrid, 2010, 419 pp.

<sup>5</sup> BERMEJO GARCÍA, R. / GARCIANDÍA GARMENDIA, R., “El comercio internacional como motor del desarrollo: aspectos jurídicos y económicos”, en José Escribano Úbeda-Portugués (coord.), *Comercio, economía internacional y desarrollo. Nuevos retos en la agenda global del siglo XXI*, AEBIUS, Madrid, en prensa.

<sup>6</sup> Cfr. Bulletin Agence Europe, nº 7633, 11 de febrero de 2000.

<sup>7</sup> Doc. OMC, WT/MIN(01)/DEC/1, de 20 de noviembre de 2001 ([http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm)). Esta nueva Ronda se convoca una vez que se llegó a un compromiso sobre la espinosa cuestión de las subvenciones agrícolas y sobre el medio ambiente, aspecto este último muy defendido por la Comunidad, aunque ésta tuvo que renunciar a las exigencias de las ecoetiquetas y al examen del principio de precaución, cuestiones que no fueron admitidas ni por los Estados Unidos ni por los países en desarrollo. Respecto a las cuestiones sociales,



el Programa de Doha son: agricultura<sup>8</sup>; servicios; acceso a los mercados de productos no agrícolas<sup>9</sup>; propiedad intelectual<sup>10</sup>; las llamadas “cuestiones de Singapur”<sup>11</sup>; las reglas de la OMC<sup>12</sup>; el Entendimiento sobre solución de diferencias, y el comercio y el medio ambiente<sup>13</sup>. El componente del desarrollo está presente en el conjunto del mandato de las negociaciones. Esto se ve claramente con el “trato especial y diferenciado”<sup>14</sup>, con la introducción de disposiciones particulares en los acuerdos que ofrecieran a los países en desarrollo plazos más largos para poner en práctica las decisiones; también se hablaba de adoptar compromisos o medidas para ampliar el acceso a los mercados de los productos de los países en desarrollo o de facilitar asistencia técnica, etc.

Se trata, pues, de una ronda de negociaciones crucial para la manera en que el comercio internacional pueda repercutir en mayores niveles de desarrollo en la región iberoamericana. Conocida como la Ronda del desarrollo, Doha ha puesto encima de la mesa cuestiones de gran relevancia para el desarrollo de esta área geográfica que en algunos momentos de la historia ha tenido que jugar en condiciones muy adversas. Entre ellas, destacan por su importancia la agricultura y los servicios. En este artículo se revisan los aspectos más controvertidos de la Ronda de Doha en lo que se refiere a su contribución al desarrollo, especialmente en Iberoamérica, centrandolo en los dos sectores mencionados: la agricultura, que sigue siendo el núcleo esencial del

---

defendidas también por la Comunidad, no pudo haber ningún acuerdo ante el rechazo frontal de los países en desarrollo. Es decir, el ambiente estaba caldeado y no se presentaba como un paseo para la Comunidad, aunque a pesar de todo esto se va hacia la nueva Ronda.

<sup>8</sup> El objetivo es lograr “mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio”. Las modalidades para los nuevos compromisos debían establecerse, a más tardar, el 31 de marzo de 2003.

<sup>9</sup> En esta materia, el objetivo es reducir o eliminar los aranceles, incluyendo la reducción o eliminación de las crestas arancelarias, los aranceles elevados y la progresividad arancelaria, así como los obstáculos no arancelarios, en particular respecto de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo.

<sup>10</sup> Aplicación del Acuerdo ADPIC, indicaciones geográficas, biodiversidad.

<sup>11</sup> Inversiones, competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio.

<sup>12</sup> Antidumping, subvenciones, acuerdos comerciales regionales.

<sup>13</sup> La relación entre las reglas de la OMC en vigor y las obligaciones comerciales contenidas en los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente. Para un estudio sobre esta cuestión y la Déclaration de Doha, cfr. BOISSON DE CHAZOURNES, L. y MBENGUE, M.M.: “La Déclaration de Doha de la Conférence Ministérielle de L’Organisation Mondiale du Commerce et sa portée dans les relations comerce/environnement”, RGDIP, 2002, pp. 855-892.

<sup>14</sup> Para un estudio exhaustivo y reciente sobre esta cuestión, cfr. MANERO SALVADOR, A.: El principio del trato desigual en el sistema multilateral de comercio, Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, 2004.



desarrollo en la región, y los servicios, que abarcan diversidad de sectores de gran relevancia para un desarrollo sostenible de cara al futuro. En torno a la Ronda de Doha, conviene resaltar que el entorno económico y político no eran los más adecuados, de forma que casi nadie apostaba por la posibilidad de que se pudiera convocar la dicha reunión. No hay que olvidar que el 7 de octubre comenzaron las acciones armadas estadounidenses sobre Afganistán, después de que tuvieran lugar los atentados del 11-S, y desde el punto de vista económico ni el Congreso de los Estados Unidos estaba por la labor ni el Comisario de Comercio de la UE, Pascal Lamy<sup>15</sup>, ni los grandes países en desarrollo como Brasil o la India<sup>16</sup> hacían grandes guiños hacia Doha<sup>17</sup>. No obstante, sobrevolaba todo este panorama bastante borroso un avión con dos paracaidistas a bordo: la China y Taiwán. Y es que ambos países estaban pendientes de que se aprobara su adhesión a la OMC, cosa que se hizo efectiva el 11 de diciembre de 2001 después de largas y complejas negociaciones<sup>18</sup>.

## 2. La Ronda de Doha y el desarrollo: ¿quimera o realidad?

La declaración ministerial de Doha, por la que en 2001 se inició la ronda de negociaciones que aún se encuentra abierta y lleva el nombre de la ciudad en que se produjo, ponía como insignia la pretensión de poner las necesidades e intereses de los países en desarrollo en el centro del programa de trabajo en ella adoptado, ya que la mayoría de los países miembros de la OMC son países en desarrollo. Se asignaba así al desarrollo un lugar central en las negociaciones, y se afirmaba el compromiso de continuar “realizando esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico”<sup>19</sup>. Entre esos esfuerzos, se destacaba la necesidad de mejorar su acceso a los mercados, establecer normas equilibradas, y consolidar programas de asistencia técnica y de

---

<sup>15</sup> Este a causa de los problemas que tenía con los agricultores de su país que no aceptaban rebajas adicionales en la agricultura ni que disminuyeran las siempre problemáticas subvenciones a la exportación.

<sup>16</sup> Los países en desarrollo se mostraban muy críticos y planteaban serias reservas a causa del proteccionismo agrícola, sobre todo de la PAC comunitaria.

<sup>17</sup> A este respecto, cfr. GRANELL, F.: “Doha, China y la OMC. Del pesimismo al diálogo multilateral”, *Política Exterior*, enero-febrero 2002, nº 85, pp. 26 y sgs.

<sup>18</sup> A este respecto, cfr. BERMEJO GARCÍA, R. y SAN MARTÍN SÁNCHEZ DE MUNIÁIN, L.: “La adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC)”, *REDI*, 2001, pp. 686-692. Ya en el año 2000, China era el séptimo exportador y el octavo importador mundial de mercancías (249.200 millones de dólares de exportaciones y 225.100 millones de importaciones, lo que da una idea de los efectos de esta adhesión.

<sup>19</sup> OMC, Texto de la conferencia ministerial de Doha, 20 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/DEC/1, para. 2.



creación de capacidad con objetivos bien definidos y financiación sostenible. Así las cosas, esta ronda de negociaciones se ha denominado también, informalmente, Programa de Doha para el desarrollo, por la relevancia que en la agenda parecía asignarse a esta cuestión. No obstante, es preciso ver cómo han avanzado las negociaciones de la Ronda de Doha desde que se iniciara en 2001 para ser capaces de valorar si su impacto ha sido realmente positivo en lo referente al desarrollo.

El papel de los países en desarrollo había empezado a cobrar importancia décadas antes, cuando se percibió su papel como agentes claves del comercio mundial. Y eso quedó reflejado en los avances de la Ronda Uruguay, en la que los países en desarrollo adoptaron los mismos acuerdos de la OMC que los demás miembros, en el marco de un compromiso único. Esto no obstante, esa ronda no introdujo avances suficientes en lo que respecta a la reducción de aranceles y de subvenciones que distorsionaban el comercio. Además, los países en desarrollo veían difícil la diversificación de sus exportaciones, debido a la progresividad arancelaria y a la persistencia de máximos arancelarios. Y por si esto fuera poco, la implementación de algunas de las medidas aprobadas en la Ronda Uruguay resultaba de un elevado coste y complejidad para los países en desarrollo más pobres<sup>20</sup>.

Con todo ello, y tras el fracaso de la cumbre de Seattle en 1999<sup>21</sup>, los países en desarrollo tenían, como hemos apuntado, grandes esperanzas depositadas en la reunión ministerial de Doha, que puso la primera piedra de un camino que se haría finalmente más largo y tortuoso de lo esperado. Se fijaron objetivos en materia de agricultura, servicios, bienes industriales, medidas antidumping, ADPIC, y medio ambiente, entre otros. Y en cierto modo se percibía una sensación de urgencia en alcanzar acuerdos que fueran satisfactorios para los intereses de los países en desarrollo en esas materias, para favorecer el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y para que por fin los países en desarrollo se beneficiasen definitivamente de la liberalización del comercio<sup>22</sup>.

Las principales instituciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, mostraban con determinación su confianza en las posibilidades de esta nueva ronda de negociaciones, y trabajaban para asesorar a los países más pobres en el diseño de sus políticas y en el fortalecimiento de sus instituciones, para que el comercio tuviera una mayor influencia en los niveles de

---

<sup>20</sup> McGUIRK, A., “El programa de Doha para el Desarrollo”, *Finanzas y Desarrollo*, Septiembre de 2002, pp. 4-7, p. 5.

<sup>21</sup> Para Marcelo Kohén, la Conferencia de Seattle sirvió para cuestionar las certezas proclamadas por el neoliberalismo, que no lograron los objetivos de desarrollo que se habían planteado (KOHÉN, M., “Manifeste pour le droit international du XXI Siècle”, en *The International Legal System in Quest of Equity and Universality. Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, L. Boissons de Chazournes, V. Gowlland-Debbas (eds.), Kluwer Law International, La Haya, 2001, p. 127.).

<sup>22</sup> Para una revisión de los objetivos de la conferencia ministerial de Doha, ver SRINIVASAN, T. N., “Developing Countries and the Multilateral Trading System after Doha”, *Yale University Economic Growth Centre Working Paper Series*, núm. 842, 37 pp.



desarrollo<sup>23</sup>. Igualmente, los países desarrollados se declaraban interesados en alcanzar acuerdos que supusieran un libre comercio más favorable para los países en desarrollo. Sin embargo, a medida que avanzaban las negociaciones, se vio que esa declaración de intenciones de los países desarrollados no se concretaría fácilmente en medidas favorables a los países en desarrollo, como la eliminación total de los subsidios<sup>24</sup>.

Las razones para que surgieran las dificultades se derivan fundamentalmente de las particulares características de la Ronda de Doha. Para empezar, las partes implicadas en las negociaciones representan intereses muy diferentes, lo que podría cuestionar el interés de algunos países en que la Ronda se complete. En segundo lugar, la declaración ministerial de Doha es un acuerdo de negociación, esto es, sólo establece como objetivo la negociación en ciertos temas, y no la consecución de acuerdos. En tercer lugar, dentro de esos ámbitos en los que se decidió abrir negociaciones en Doha, algunos ya estaban siendo negociados, como la agricultura y los servicios, y otros serían nuevos, como el medio ambiente, las inversiones o cuestiones de competencia. De esta manera, la coexistencia de negociaciones que empiezan de cero junto a otras que ya traían causa de anteriores fricciones podría dificultar la gestión de los posibles acuerdos. En cuarto lugar, en la conferencia ministerial de Doha, las partes asumieron la unicidad de los resultados de la Ronda que allí se iniciaba, es decir, una negociación global estableciendo así que sólo cuando se alcanzasen acuerdos en todos los aspectos se podría hablar de éxito. Por último, no hay que olvidar la complejidad técnica que caracteriza a estas negociaciones<sup>25</sup>.

La primera prueba de fuego que pasó la Ronda de Doha fue la conferencia de Cancún, del 10 al 14 de septiembre de 2003. Y lo hizo sin demasiado éxito. Los países africanos planteaban reducciones de subsidios que serían sistemáticamente rechazadas por la Unión Europea y los Estados Unidos. Éstos, a su vez, introducían en la agenda de negociaciones propuestas de acuerdo sobre inversiones internacionales, competencia o transparencia, que los países en vías de desarrollo no aceptaban, por entender que les

---

<sup>23</sup> De hecho, tal como quedaba de manifiesto en el comunicado de abril de 2006 del comité monetario y financiero internacional, en su reunión de primavera, el FMI y el Banco Mundial urgieron a una ayuda al comercio basada en estrategias de desarrollo nacional y en el pleno uso de los mecanismos existentes y mejorados de asistencia financiera para el comercio. En ese sentido, el FMI forma parte del Marco Integrado Mejorado (MIM) es un programa de múltiples donantes que ayuda a los países menos adelantados (PMA) a desempeñar un papel más activo en el sistema mundial de comercio. El programa tiene el objetivo más amplio de promover el crecimiento económico y el desarrollo sostenible y de ayudar a sacar a más personas de la pobreza.

<sup>24</sup> GARCÍA MATAMOROS, L. V., “La Ronda de Doha para el desarrollo ocho años después: de grandes propósitos a modestos acuerdos”, *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, núm. 16, enero-junio, 2010, pp. 213-258, p. 229.

<sup>25</sup> Estas notas características que explican las dificultades en la adopción de acuerdos se encuentran en SCHOTT, J., “Reflections on the Doha Ministerial”, *Economic Perspectives*, vol. 7, núm. 1, enero de 2002 y en DECREUX, Y., FONTAGNÉ, L., “A Quantitative Assessment of the Outcome of the Doha Development Agenda”, *Centre d'études prospectives et d'informations internationales, Working Paper*, núm. 10, 2006, 50 pp., p. 10.



impondrían mayores restricciones internas<sup>26</sup>. Además, las medidas adoptadas por estos dos grandes en materia agrícola no respondían a los intereses de los países en desarrollo, como se verá en el epígrafe correspondiente.

A este respecto, conviene apuntar que, aunque formalmente la causa del fracaso fueron las “cuestiones de Singapur”<sup>27</sup>, el tema agrícola estuvo siempre presente, desde el inicio hasta el fin, en el meollo de las negociaciones. Y es que los dos jugadores claves dentro de la partida que se jugaba en Cancún, los Estados Unidos y la UE, partían de premisas distintas y persiguieron en realidad dos fines distintos: los primeros eran favorables a una apertura significativa de los mercados y a una reducción importante de las ayudas y de las subvenciones a la exportación, mientras que la UE, a pesar de los grandes esfuerzos hechos en las sucesivas reformas de la PAC<sup>28</sup>, no insistía demasiado en esas cuestiones tan sensibles que suscitaban graves divisiones internas<sup>29</sup>, escudándose en que también había otras formas de subsidios, por ejemplo los de los Estados Unidos, para apoyar a los agricultores. Además, la UE insistía en otros conceptos, como el de la “multifuncionalidad” de la agricultura, que, sin ser nuevos, suscitaban una gran desconfianza sobre todo en el seno del Grupo de CAIRNS.

El siguiente examen lo pasaría la Ronda de Doha en 2005, durante la Conferencia Ministerial de Hong Kong en la que, a pesar de producirse algunos avances, la balanza, al menos para algunos, seguía siendo negativa, tal como reconocía el propio presidente del Comité de Negociaciones Comerciales<sup>30</sup>. En aquel entonces, las negociaciones en materia de agricultura no recogían aún todas las reformas necesarias para que el libre comercio en el sector contribuyera de la mejor manera al desarrollo de las regiones menos adelantadas. Además, el acceso a los mercados de los países menos desarrollados seguía siendo una asignatura pendiente.

---

<sup>26</sup> Sobre Cancún, ver OYARZUN, J., “El sistema de comercio internacional después de Cancún”, *Economistas*, 2004, pp. 66-75.

<sup>27</sup> Esto es al menos lo que dio a entender el Presidente de la Conferencia, Señor Derbez, Secretario de Relaciones Exteriores de México, quien al concluir la Conferencia dejó claro que “pese a los considerables avances logrados en las consultas, los Miembros permanecían aferrados a sus posiciones, en particular con respecto a los ‘temas de Singapur’”. Cfr. “La Conferencia termina sin consenso”, en [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min03\\_s/min03\\_14sept\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/min03_14sept_s.htm).

<sup>28</sup> Conviene resaltar que por estas fechas la UE había ya aprobado la tercera reforma de la PAC, que se formalizaría el 30 de septiembre de 2003.

<sup>29</sup> Por cierto, todavía no desaparecidas, como lo demuestra el rotundo fracaso de la reunión del Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2005 en el que Tony Blair no quería hablar de una eventual reducción del cheque británico si antes no se corregían los enormes gastos de la PAC, mientras que Jacques Chirac (otra vez Francia) se convertía en la última guardiana y defensora de la agricultura comunitaria y, por ende, de la agricultura francesa.

<sup>30</sup> Informe del presidente del Comité de Negociaciones Comerciales al Consejo General de la OMC, TN/C/5, de 28 de julio de 2005.



Por ello, la declaración ministerial de Hong Kong se comprometía a intensificar “la labor sobre todas las cuestiones pendientes con el propósito de cumplir los objetivos de Doha”, tras reconocer que quedaba “mucho por hacer para establecer las modalidades y concluir las negociaciones”. A partir de ahí, se propusieron algunas reformas para la eliminación de subvenciones a la exportación, y se avanzó en materia de servicios, medidas antidumping y propiedad intelectual. El trato especial y diferenciado fue otro de los ámbitos en que se produjeron avances. Pero todos ellos eran avances parciales, en los que se debía seguir profundizando.

En realidad, no hay que ignorar que la Conferencia ministerial de Hong-Kong fue siempre vista como una etapa a la que había que llegar y poner fin a las prolongadas negociaciones que se venían sucediendo tras la Declaración de Doha de 2001. Sin embargo, esas esperanzas pronto se desvanecieron, e incluso se puede afirmar que ya durante las semanas que precedieron la Conferencia se atisbaba un sentimiento de inseguridad y de fracaso, debido sobre todo a que todos los deberes se habían dejado para Hong-Kong, como si de una fuente milagrosa se tratara. Así las cosas, mientras que para unos la Conferencia de Hong-Kong fue un éxito, para otros se trataba de un fracaso<sup>31</sup>. Todo dependía pues del prisma desde el que se mirara los resultados de la Conferencia, aunque puestos a dar alguna opinión al respecto hay que reconocer que en relación con la Conferencia de Cancún, Hong-Kong puede ser considerada como un éxito, al menos relativo.

Desafortunadamente, en 2006 se produjo un bloqueo debido a las diferencias en las posiciones mantenidas por los distintos grupos en las negociaciones. Esto supuso la suspensión de esas negociaciones en julio del mismo año, que serían reanudadas meses después, en septiembre de 2007, con la esperanza de alcanzar objetivos concretos para 2008. La Conferencia Ministerial de Ginebra (2009) evaluaría esos avances en un momento en que los efectos de la crisis financiera internacional todavía se sentían con virulencia, especialmente en los países desarrollados, que tendían a adoptar medidas proteccionistas para tratar de salvar sus propias economías del desastre.

Esa coyuntura hacía peligrar, una vez más, un resultado mínimamente satisfactorio para las negociaciones de la Ronda de Doha, por lo que el propio Pascal Lamy instaba a aunar esfuerzos para concluir la Ronda en 2010<sup>32</sup>. Como es sabido, ese impulso no fue suficiente y la Ronda de Doha sigue abierta, avanzando lentamente. También lenta es la protección, en el marco de la ronda de negociaciones, de los intereses de los países en desarrollo, que ven cómo cuestiones de importancia para ellos como el acceso a los mercados no agrícolas o el establecimiento de contingentes arancelarios para ciertos productos no se abordan de momento.

---

<sup>31</sup> Así, la ONG Oxfam no tuvo reparos en señalar que la pobreza no se reduciría en el mundo a causa de los acuerdos alcanzados en Hong-Kong, mientras que la ONG Ayuda en Acción fue más lejos al considerar que los resultados de la Conferencia eran un insulto a los 2.400 millones de pobres.

<sup>32</sup> Declaración inicial del Director de la OMC en la Séptima Conferencia Ministerial de la OMC, Ginebra, 2009.





En general, se achaca a las partes falta de determinación para alcanzar acuerdos. Sin embargo, las características que se mencionaban al principio son muestra de que determinación y voluntad no son lo único necesario para alcanzar acuerdos satisfactorios. La complejidad técnica y la confluencia de intereses de naturalezas muy diversas dificultan sin lugar a dudas la perfección de ciertos acuerdos. Además, la situación de crisis financiera ha dejado tras de sí un sinfín de complicaciones en algunas de las economías más desarrolladas, teniendo esto un efecto relevante en las negociaciones de la Ronda de Doha. Quizá en este momento el objetivo prioritario no sea alcanzar mayores avances sino evitar que haya una regresión hacia el proteccionismo motivada por la crisis.

En cualquier caso, algunos estudios han analizado los efectos positivos que tendría para el desarrollo, o más bien, para la reducción de la pobreza, el éxito de la Ronda de Doha. Se estima que los beneficios serían más notables en las zonas rurales de los países en desarrollo, puesto que las reformas se adoptarían fundamentalmente en sectores como la agricultura<sup>33</sup>. Existe un cierto temor, en ese sentido, a que las reformas en la agricultura tengan un impacto negativo en economías desarrolladas, no siendo claro que los beneficios de las mismas vayan a repartirse por igual en todos los países en desarrollo<sup>34</sup>. Además, algunos autores apuntan a la parcialidad de las reformas de la Ronda de Doha como la causa de su limitado impacto en la reducción de la pobreza<sup>35</sup>.

### 3. *Iberoamérica: un escenario fértil para las reformas*

Como se ha mencionado anteriormente, la integración comercial ha sido una seña de identidad inconfundible de Iberoamérica en las últimas décadas. Esa integración se ha producido en dos vertientes: la externa y la interna.

La vertiente externa se ha consolidado con la perfección de acuerdos comerciales con países que no pertenecen a la región iberoamericana, como los Estados Unidos, y organizaciones regionales de gran relevancia comercial y política, como la Unión Europea. Son ejemplo de ello tratados como el NAFTA, o TLCAN en sus siglas en español, tratado de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, o los acuerdos de asociación de la Unión Europea con Centroamérica, Chile, México y Perú-

---

<sup>33</sup> HERTEL, T. W., ALAN WINTERS, L., “Estimating the Poverty Impacts of a Prospective Doha Development Agenda”, en Thomas W. Hertel y L. Alan Winters (eds.), *Poverty Impacts of a WTO Agreement: Synthesis and Overview*, 2005.

<sup>34</sup> DECREUX Y., FONTAGNÉ, L., “A Quantitative Assessment of the Outcome of the Doha Development Agenda”, *CEPII, Working Paper 2006-10*, 50 pp., p. 34.

<sup>35</sup> HERTEL, T. W., KEENEY, R., IVANIC, M., ALAN WINTERS, L., “Why Isn’t the Doha Development Agenda more Poverty Friendly?”, *Review of Development Economics*, vol. 13, núm. 4, 2009, pp. 543-559, p. 558.

Colombia<sup>36</sup>. Actualmente se está negociando también un acuerdo entre la Unión Europea y Mercosur<sup>37</sup>.

No debemos olvidar, además, las cada vez más fluidas relaciones comerciales entre Iberoamérica y sus socios de la región Asia-Pacífico. En 1989 se creó la APEC, foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, en la que Iberoamérica está representada pero no de manera sustancial<sup>38</sup>. Por eso, en 1999, a iniciativa de Chile y Singapur, se planteó la creación del Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCLAE)<sup>39</sup>, que reuniría por primera vez en 2001 a representantes de 17 países iberoamericanos y 15 asiáticos. Hasta el momento, este foro ha generado escasos resultados concretos. No obstante, su aportación reside fundamentalmente en la creación de un espacio de discusión y negociaciones que puede dar pie a logros sustanciales. Asimismo, existen múltiples acuerdos bilaterales comerciales entre países de ambas regiones<sup>40</sup> y la pertenencia de todos estos países a la OMC ha contribuido a favorecer acuerdos y mejores relaciones comerciales entre ambas latitudes<sup>41</sup>.

La vertiente interna de la integración comercial experimentada en Iberoamérica se ha consolidado a través de la gestación de grupos de países de la región que se unen para defender mejor sus intereses comerciales. Los dos ejemplos más paradigmáticos de este esfuerzo de integración interna son Mercosur y la Comunidad Andina, que han logrado establecer áreas de libre comercio entre diferentes Estados de la propia región latinoamericana<sup>42</sup>. Además, su fortalecimiento interno les ha permitido suscribir

---

<sup>36</sup> El acuerdo con México entró en vigor en 2000, el acuerdo con Chile lo hizo en 2003, y el resto no lo harían hasta 2010. Las negociaciones en lo que a éstos últimos respecta, fue fundamental la cumbre UE-América Latina y Caribe celebrada en Madrid en 2010.

<sup>37</sup> Se puede encontrar una reflexión sobre la historia de esa relación en PEÑA, F., “¿Es factible que en la Cumbre de Madrid se relancen las negociaciones UE-Mercosur?”, *ARI* 66/2010, Real Instituto Elcano.

<sup>38</sup> De los 21 miembros de la APEC, sólo 3 son Estados iberoamericanos: Chile, México y Perú. Colombia y Ecuador han sido analizados como nuevos candidatos, pero su adhesión no se ha producido.

<sup>39</sup> El documento marco que lo regula reconoce que “La tecnología ha reducido los efectos de la distancia geográfica existente entre Asia del Este y Latinoamérica y creado las oportunidades para desarrollar todas las potencialidades que ofrecen los intercambios más estrechos entre nuestras regiones. América Latina y Asia del Este están conformados principalmente por países en desarrollo que comparten muchas preocupaciones y problemas similares. El foro tratará asuntos y problemas comunes y explorará nuevas vías de cooperación. Iberoamérica y Asia del Este son económicamente dinámicas y complementarias entre sí. Hay un enorme abanico de oportunidades para la cooperación política, social, cultural, académica, económica o de otros tipos. La cooperación y los vínculos más estrechos entre Iberoamérica y Asia del Este van a ser de beneficio mutuo y contribuirán a la paz y estabilidad regional e internacional”.

<sup>40</sup> Chile mantiene acuerdos de libre comercio con Corea, China, Singapur, Nueva Zelanda, Brunei, India, Japón y Malasia. México, con Japón y Corea. Perú, con Thailandia, Panamá con Singapur, etc.

<sup>41</sup> A respecto, ver CEPAL, *Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y Asia-Pacífico*, Santiago de Chile, 2008, 109 pp.

<sup>42</sup> Sobre Mercosur, ver: OLIVARES, E., OLIVAR, M., “El Derecho del Mercosur y el Derecho internacional: la lucha por la independencia”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 18, 2009, 24 pp. Sobre el efecto de la crisis en América Latina, ver SZÉKELY, M., “América Latina después



acuerdos con terceros, como se mencionaba respecto de las negociaciones Mercosur-Unión Europea, o como el Tratado de Libre Comercio entre la Comunidad Andina de Naciones y los Estados Unidos. Otro efecto positivo de esa integración interna es que la capacidad de negociación de los países iberoamericanos ha aumentado al verse éstos integrados en grupos con posibilidad de ejercer presión a nivel de las negociaciones comerciales en el seno de la OMC.

Es este doble proceso de integración comercial externa e interna el que ha posibilitado que iberoamérica tenga una presencia más relevante en las negociaciones de la Ronda de Doha. Esto es valorable positivamente si se tiene en cuenta que la Ronda de Doha se considera la Ronda del Desarrollo, y muchos de los países de la región son países en desarrollo. No se puede afirmar que se trate de uno de los grupos más fuertes en las negociaciones. Los países desarrollados siguen estando mejor representados y ostentando mayor capacidad de negociación. Sin embargo, su poder es mayor que el de otros países en desarrollo. Esto se debe, por una parte, a que Iberoamérica ha sabido acercarse a socios estratégicos como los mencionados en la región asiática, y por otra parte, a que algunos de los países de la región son economías emergentes, como es el caso de Argentina, Brasil o México, y por ello, tienen mayor peso en las decisiones.

En lo que respecta a las materias que están siendo objeto de negociaciones en la Ronda de Doha, la región iberoamericana es un escenario muy propicio para que algunas de las reformas más emblemáticas pasen de la discusión a la realidad. La piedra angular de esas negociaciones está siendo la agricultura. Se trata del ámbito en el que la Ronda de Doha está encontrando más dificultades, pero también en el que se plantean reformas de mayor calado. Pues bien, Iberoamérica sigue dependiendo en gran parte de la agricultura, y las posibles reformas futuras en este campo podrían traducirse en notables cambios en los niveles de desarrollo de las comunidades de esta región.

La reducción o eliminación de subsidios a la agricultura por parte de los gobiernos de países desarrollados sigue siendo una lucha de los países en desarrollo, entre ellos los iberoamericanos, para los que las distorsiones que crean esos subsidios resultan claves en materia de exportaciones. El acceso a los mercados, especialmente en relación con los productos agrícolas, también es una cuestión clave para la región de la que se ocupó, sin mucho éxito, como ya hemos apuntado, la conferencia ministerial de Hong Kong en 2005, y que sigue sobre la mesa.

No todo son sinsabores en la Ronda de Doha para la región iberoamericana. Una de las medidas adoptadas en la Ronda que ha supuesto un éxito en lo que respecta a Iberoamérica y el Caribe, es el acuerdo de 2005 que extiende el trato preferencial para las exportaciones de países menos adelantados también a países desarrollados y países en desarrollo. Sin embargo, muchas de las reformas que serían beneficiosas para la

---

de la crisis de 2008-2009”, Intervención en el *Development Debate on Rethinking Globalization after the Crisis in Latin America*, Banco Mundial, 25 de agosto de 2010, 3 pp.

Sobre la Comunidad Andina, ver: ACOSTA ROJAS, G. E., “Comercio e infraestructura en la Comunidad Andina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 90, 2006, pp. 45-60; TREMOLADA ÁLVAREZ, E., “Los pilares jurídicos de la comunidad andina: elementos decisivos para su supervivencia”, *OASIS*, núm. 12, 2007, 317-146.



región siguen sin adoptarse, pudiendo afirmar que lo que prometía ser una Ronda de soluciones para los países en desarrollo se ha quedado en medidas y acuerdos modestos, que han supuesto mejoras para éstos, pero todavía tienen mucho camino por recorrer<sup>43</sup>.

Además de la agricultura, entre los ámbitos negociados en la Ronda de Doha hay otros que también sitúan a Iberoamérica como una de las regiones más afectadas por las decisiones que vayan a tomarse en este marco. La liberalización del comercio de servicios se consolida como otro de los pilares de la ronda para esta región y, en general, para los países en desarrollo. En el caso iberoamericano es especialmente llamativa la relación entre liberalización del comercio de servicios y privatización de esos servicios. En un momento en que las privatizaciones parecen vivir una etapa floreciente en países como Argentina, se reabre el debate sobre la conveniencia de asociar liberalización con privatización. Esta cuestión se abordará más adelante. No obstante, se percibe en su mera mención la magnitud del asunto en la región.

Una particularidad de la región Iberoamericana en la Ronda de Doha es su presencia y voz en las negociaciones. Como se apuntaba, en la medida en que los países de esta región han sido capaces de aglutinarse en bloques, sus intereses se han representado de mejor manera en las negociaciones. Un ejemplo de esto es la creación de grupos como el CAIRNS<sup>44</sup>, el G-20<sup>45</sup>, el G-33<sup>46</sup> o el G-90<sup>47</sup>, todos ellos con presencia de países latinoamericanos y de otras regiones. Estos grupos permitían a países en principio con poca capacidad de negociación estar mejor representados en negociaciones como las de la Ronda Uruguay o la Ronda de Doha.

Igualmente clarificadora resulta la revisión del contenido de las cumbres iberoamericanas que se han celebrado con distintos propósitos en cada ocasión pero que de un modo u otro han hecho referencia a una posición común en materia comercial. Así, por ejemplo, la cumbre de Guadalajara de 1991 puso de manifiesto la determinación de los países iberoamericanos de defender la supresión de obstáculos al intercambio comercial. En la misma línea, la cumbre de Salvador de Bahía de 1993 declaraba el apoyo de este grupo de países a las medidas de liberalización del comercio

---

<sup>43</sup> GARCÍA MATAMOROS, L. V., “La Ronda de Doha para el desarrollo ocho años después: de grandes propósitos a modestos acuerdos”, op. cit., p. 229.

<sup>44</sup> Se trata de un grupo de países exportadores de productos agropecuarios, que ejercen presión para que se liberalice el comercio de dichos productos. Entre ellos, están invitados los países iberoamericanos, y países de otras regiones como Malasia, Sudáfrica o Indonesia y también desarrollados como Australia, Canadá o Nueva Zelanda.

<sup>45</sup> No debe confundirse con el G-20 consolidado en relación con la reciente crisis financiera internacional. Esta coalición aglutina a países en desarrollo que pretenden impulsar reformas en materia de agricultura. Argentina, Ecuador, Cuba, India, Indonesia, México o Pakistán están en este grupo.

<sup>46</sup> Este grupo se denomina “Amigos de los productos especiales” en agricultura. También en él encontramos países latinoamericanos y de otras regiones.

<sup>47</sup> Surgió como grupo aglutinador de países de África, Caribe y Pacífico, y otros países menos avanzados, que pretendían hacer valer sus intereses frente a grupos como el G-10, que pretendía reivindicar el mantenimiento de medidas de protección y subvención de su producción agrícola.



de productos agrícolas. Asimismo, en la cumbre de Lima (2001) se advertía del peligro que podía suponer para la región la “persistencia de políticas o prácticas proteccionistas, especialmente aquellas que contravienen los acuerdos existentes en la OMC”. Su decisión de contribuir a la reducción de ese proteccionismo quedó patente en el texto de la cumbre. Las reuniones de Bavaro (2002) y Montevideo (2006) también mencionaron expresamente el compromiso de los países iberoamericanos de profundizar en las negociaciones de Doha para alcanzar mayores niveles de liberalización del comercio y que se favorezca así a países en desarrollo<sup>48</sup>.

No obstante, el mantenimiento de una posición común no es siempre una realidad, como muestran dos argumentos. En primer lugar, la pertenencia de los distintos países iberoamericanos a diversos grupos de los anteriormente mencionados dificulta que éstos defiendan sus intereses debidamente. Así, por ejemplo, Chile forma parte del Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC), al mismo tiempo que es miembro del CAIRNS, el G-20, el Grupo de Posición Intermedia<sup>49</sup>, y el grupo de las negociaciones antidumping, entre otros. De igual modo, Bolivia es miembro del Grupo de Economías Pequeñas y Vulnerables, del CAIRNS, del Grupo de Productos tropicales, del G-20, y del G-33. Para cada uno de estos países, su pertenencia a diversos grupos al mismo tiempo podría provocar que los intereses que defiende en distintos foros no sean siempre los mismos. Además, para la región iberoamericana resulta difícil hablar con una sola voz dada la cantidad de grupos en que cada uno de los países se ve representado en las negociaciones.

La quiebra de la voz única de Iberoamérica, o de las negociaciones de la Ronda de Doha se puso de manifiesto de manera evidente en una reunión miniministerial de un grupo de países miembros de la OMC el 21 de julio de 2008 en Ginebra. Para esa reunión, los países de Mercosur habían acordado una declaración conjunta que serviría de programa para los negociadores en su momento<sup>50</sup>. En esa declaración se señalaba “la necesidad de nuevos avances en los temas de Agricultura y Bienes Industriales (LAMA) que permitan alcanzar acuerdos equilibrados y ambiciosos que respondan al mandato de promover la liberalización del comercio y favorecer el desarrollo, particularmente de los países en desarrollo”. Se detallaban además las posturas a mantener en materia agrícola y de trato especial y diferenciado. En un momento de la negociación, se modificó la estructura de la reunión, pasando de 35 Estados a una mesa de negociación de únicamente 7 Estados, en la que sólo representaría al Mercosur, Brasil. La polémica llegó cuando Brasil defendió una postura diferente a la aceptada en la Cumbre de San

---

<sup>48</sup> BERMEJO GARCÍA, R. / GARCIANDÍA GARMENDIA, R., “El comercio internacional en las cumbres iberoamericanas y sus efectos en el sistema comercial multilateral”, Laboratorio iberoamericano para la protección y el análisis de la cultura, el comercio y el desarrollo como elementos de la cohesión social en Iberoamérica, Universidad Rey Juan Carlos, 2009, URL: [http://www.urjc.es/ceib/espacios/laboratorio/analisisycontribuciones/DT-2010-01\\_R\\_Bermejo.pdf](http://www.urjc.es/ceib/espacios/laboratorio/analisisycontribuciones/DT-2010-01_R_Bermejo.pdf)

<sup>49</sup> Es un grupo moderado, que pretende mejorar el acceso a los mercados de los países desarrollados y en desarrollo. Lo conforman Chile, Colombia, Costa Rica, Hong Kong, China, Israel, México, Malasia, Marruecos, Pakistán, Perú, Singapur y Tailandia.

<sup>50</sup> Esa declaración se produjo en la Cumbre de San Miguel de Tucumán.



Miguel de Tucumán por todos los miembros de Mercosur. Especialmente indignada se mostró Argentina<sup>51</sup>. Este incidente pone de manifiesto que el mantenimiento de una posición común en una región tan vasta y con particularidades en cada Estado es muy complejo.

#### 4. *La agricultura en Doha: el núcleo duro para Iberoamérica*

La agricultura ha sido y sigue siendo uno de los principales medios de subsistencia de las familias en Iberoamérica, especialmente en zonas rurales. Esa agricultura no sólo permite a las comunidades subsistir sino además progresar económica y socialmente, y por ende crear un cierto clima de estabilidad social y política. La aportación de la agricultura como sector al conjunto de la economía manifiesta asimismo la importancia de cualquier negociación que sobre esta se pueda llevar a cabo: un dólar adicional generado en agricultura aporta 4 dólares a la economía en general, por la interacción que se produce con los sectores agroindustrial y de servicios<sup>52</sup>.

El fomento de la agricultura como sector implica retos en otros muchos ámbitos estratégicos de la economía de un país. Se plantean cuestiones de interés en relación con el uso de recursos naturales como el agua utilizada para los regadíos, o el régimen de propiedad de las tierras. Asimismo, la conservación del medio ambiente juega un papel fundamental si se pretende conseguir un sector energético sostenible de cara al futuro. Igualmente, la seguridad alimentaria supone un reto al que los países deben hacer frente.

Todos esos asuntos se ven marcados por dos hechos que han modificado el panorama agrícola de un modo sin precedentes. Por una parte, la revolución tecnológica ha posibilitado que se pueda cultivar de manera mucho más eficiente y que la ventaja comparativa que tengan unos países sobre otros en materia de agricultura no dependa sólo de la riqueza de la tierra y sus características sino también del nivel de desarrollo de los países, que permite a éstos invertir en formas de cultivo más eficientes. Por otra parte, la liberalización del comercio obliga a los países en desarrollo a competir con economías desarrolladas, no sólo con la desventaja que su nivel de desarrollo le proporciona, sino además con otra desventaja añadida: la generada por los subsidios a la producción agrícola en esos países desarrollados.

Estas circunstancias dibujan un escenario cuando menos preocupante para la mayor parte de los países iberoamericanos que siguen teniendo en la agricultura un núcleo esencial de su economía. De ahí que, como se desprende de los mencionados

---

<sup>51</sup> Sobre este incidente, ver ZELICOVICH, J., “Mercosur, c’est moi, Implicancias para los socios del bloque del papel de Brasil como potencia emergente a la luz del caso de las negociaciones ministeriales de la OMC de julio de 2008”, *FLACSO*, 2010.

<sup>52</sup> SEIXAS, M. A., ARDILA, J., “La Agricultura de América Latina y el Caribe: sus desafíos y oportunidades desde la óptica del cambio tecnológico”, *Documento presentado en la tercera Reunión Internacional de FORA GRO*, Brasilia, Abril 2002.



textos de las cumbres iberoamericanas, gran parte de sus esfuerzos en las negociaciones de Doha se hayan encaminado a eliminar esos subsidios y otras medidas proteccionistas, al tiempo que se ha pretendido mejorar el acceso de los países en desarrollo y menos adelantados a los mercados, y la protección de éstos con la aplicación del trato especial y diferenciado.

Desde que en 2001 la conferencia ministerial de Doha sentara las bases de los asuntos que iban a negociarse en los años subsiguientes, muchas de las metas concretas que en materia agrícola se habían planteado no se pudieron alcanzar, al menos en las fechas propuestas inicialmente. Se han producido algunos progresos importantes, pero las expectativas eran tan altas que puede percibirse una cierta sensación de fracaso entre las partes que participan en la negociación<sup>53</sup>. No en vano, la agricultura es uno de los sectores más sensibles tanto económica como políticamente. Los países en desarrollo son conscientes de que el resultado de estas negociaciones va a determinar su porvenir. Por su parte, los países desarrollados se resisten a eliminar las medidas nacionales de protección de sus agricultores, por las consecuencias que eso tendría para el sector, y por la reacción social que podría causar.

La Declaración de Doha concretaba el mandato para las negociaciones en materia agrícola, estableciendo el compromiso de alcanzar mejoras sustanciales en el acceso a los mercados, reducciones de los subsidios a la exportación, y reducciones sustanciales en las medidas nacionales que distorsionen el comercio. También se apuntaban como prioridades el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y la necesidad de tener en cuenta las demandas de estos países en materia de seguridad alimentaria y desarrollo rural<sup>54</sup>.

Desafortunadamente, pronto llegarían las primeras desilusiones. La reunión ministerial de Cancún en 2003 puso de manifiesto, de manera más clara que nunca, las divergencias entre los intereses defendidos por los países en desarrollo y menos adelantados, y por los países desarrollados. Mientras que unos pedían la reducción de los subsidios nacionales a la producción agrícola, otros se negaban a acceder a esa petición<sup>55</sup>. Estados Unidos y la Unión Europea mantuvieron una postura muy clara al

---

<sup>53</sup> MILLET, M., GARCÍA-DURÁN, P., “La PAC ante las negociaciones de Doha”, *op. cit.*, p. 95.

<sup>54</sup> OMC, Texto de la conferencia ministerial de Doha, 20 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/DEC/1, paras. 13, 14 y 44, este último dedicado expresamente al trato especial y diferenciado.

<sup>55</sup> Los medios de prensa se hicieron especialmente eco del problema agrícola. El País del 10 de septiembre de 2003 destacaba que “La cumbre de la OMC arranca con el desafío de liberalizar la agricultura mundial”, p. 8, mientras que el ABC de la misma fecha señalaba: “La liberalización del comercio mundial, pendiente del recorte de ayudas agrícolas”, p. 68. En las fechas posteriores el tema seguiría de actualidad. A este respecto, cfr. La Razón, 11 de septiembre de 2003, con el título “La Cumbre de Cancún arranca con el enfrentamiento en el capítulo agrario”, p. 59. Para El País del 13 de septiembre de 2003 “El enfrentamiento por el mercado agrícola paraliza la cumbre de la OMC”, p. 7, refiriéndose expresamente al problema del algodón. Por su parte el ABC del 12 de septiembre destaca que “La ‘batalla del algodón’ desata la guerra agrícola entre países ricos y pobres”, p. 74. Las subvenciones al algodón han sido el objeto del debate en el caso presentado por Brasil contra los Estados Unidos ante la

respecto en esos primeros momentos, aunque pronto la Unión Europea mostraría su compromiso de ir modificando esta postura, con la reforma de la Política Agrícola Común<sup>56</sup>. La agricultura, y curiosamente el algodón, bloquearon las negociaciones notablemente en el resto de ámbitos.

Sin embargo, un año más tarde, una carta dirigida por los Comisarios europeos de comercio, Pascal Lamy, y agricultura, Franz Fischler, a los Ministros de comercio de todos los miembros de la OMC dio un nuevo impulso a las negociaciones, aportando una serie de propuestas nuevas en cuestiones clave. En ella se hacía hincapié en:

-la voluntad de la UE de poner sobre la mesa todas las subvenciones a la exportación y de intentar una reducción sustancial de todas las formas de subvenciones que tengan un efecto distorsionador del comercio;

-el acuerdo de dejar de lado las cuestiones relativas a las inversiones, a la competencia y a la transparencia de los mercados públicos, pero manteniendo en el Programa de Doha el tema de la facilitación del comercio (cuestiones de Singapur);

-la propuesta de no obligar a los países menos avanzados ni a “los demás países en vías de desarrollo débiles o vulnerables en una situación similar” (esencialmente se refiere al G90) a una mayor apertura de sus mercados ni a adoptar nuevos compromisos. Se trataba pues de ayudarles a beneficiarse de un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados y de los países en desarrollo más avanzados.

Estas nuevas propuestas dieron lugar a intensas discusiones que condujeron a la adopción de un acuerdo marco relativo al Programa de Doha para el Desarrollo, adoptado por el Consejo General de la OMC el 1 de agosto de 2004<sup>57</sup>, aunque se conoce como el “Acuerdo de julio de 2004”, porque las negociaciones tuvieron lugar en su mayor parte durante ese mes.

El Acuerdo de julio de 2004 fija los parámetros esenciales de las negociaciones futuras en cinco ámbitos claves: agricultura, derechos de aduana aplicados a productos

---

OMC, que se ha pronunciado a favor del primero. Sobre este asunto (DS267) cfr. FERREIRO PRESSER, M. y TOGEIRO DE ALMEIDA, L.: “El caso Brasil-EE.UU. sobre el algodón: un ejemplo exitoso de desarrollo de capacidades”, Puentes, Vol. V, nº 3, mayo-junio 2004, pp. 1-4. Este asunto ha suscitado gran atención en países como Argentina, Australia, Benin, Canadá, Chad, China, India, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Taiwán, Venezuela así como en la Unión Europea que actuaron como terceras partes interesadas. Por otro lado, Benin, Burkina Faso, Chad y Mali presentaron la “Iniciativa del Algodón en 2003, argumentando que habían realizado serias reformas en sus sistemas de comercio exterior y eliminado subsidios en sus sectores agrícolas con el objeto de ajustar los precios y adaptarse así a lo previsto por las instituciones internacionales. Sin embargo, estas medidas no tuvieron el efecto deseado debido a las altas subvenciones que otorgaban a este producto los países industrializados, especialmente los Estados Unidos.

<sup>56</sup> En dicha reforma, la UE se comprometía a reducir sus subsidios a la agricultura y a la exportación.

<sup>57</sup> Doc. WT/L/579, de 2 de agosto: Programa de Trabajo de Doha. Decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004.





industriales, facilitación del comercio, cuestiones relacionadas con el desarrollo y servicios. Además fija la fecha de la próxima conferencia ministerial de la OMC, que tendrá lugar en Hong Kong en diciembre de 2005.

Respecto al contenido del Acuerdo, conviene poner de relieve que deja un amplio margen de interpretación al partir de la premisa de que todavía son necesarias numerosas negociaciones sobre algunos temas difíciles que apenas son evocados en el texto. Parece sin embargo reconocer que el Programa de Doha está fuertemente vinculado a la cuestión agrícola<sup>58</sup> de forma que, según se resuelvan los problemas ya reconocidos en este sector, dependerá un resultado favorable o no de las negociaciones. Con esto no queremos decir que los otros sectores no planteen problemas, pero estos son de mucha menor envergadura para el resultado de las negociaciones que el agrícola. Desde esta perspectiva no es extraño pues que, para atenuar las tensiones, el G5 (Australia, Brasil, los Estados Unidos, la India y la UE) llegara a un acuerdo previo en esta materia el 29 de julio, siguiendo así los pasos del acuerdo entre los Estados Unidos y la UE antes de Cancún.

Si miramos el contenido del Acuerdo, hay que reconocer que no es muy ambicioso, aunque el mero hecho de haberlo adoptado supone ya romper la barrera de la desconfianza y del espíritu de fracaso que había generado Cancún. Desde esta perspectiva, hay que destacar que en materia agrícola se logra un acuerdo marco para lograr la reducción de las ayudas agrícolas que distorsionan el comercio, la eliminación de determinadas prácticas a la exportación consideradas desleales, como los monopolios de exportación de algunas empresas de Estado, y una apertura importante de los mercados agrícolas<sup>59</sup>. Sin embargo, ningún calendario está previsto con precisión para el desmantelamiento de las ayudas y de esas prácticas desleales, aunque Francia espera un período que pueda ir hasta el 2015 o 2017 para llevar a la práctica esta adaptación<sup>60</sup>. Este acuerdo marco contiene además las bases para una solución del tema del algodón, que queda así reintegrado en el sector agrícola, aunque guardando una cierta especificidad en la medida en que este producto será examinado por un grupo de trabajo específico en la OMC, a causa del peso económico y social que representa en algunos

---

<sup>58</sup> Para un análisis sobre los retos de la PAC en las negociaciones durante este período, cfr. MILLET, M. y GARCÍA-DURÁN, P.: “La PAC face défis défis du cycle de Doha”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, nº 494, janvier 2006, pp. 16-23.

<sup>59</sup> La liberalización de los mercados agrícolas es una cuestión sobre la que muchos países en desarrollo se muestran muy ofensivos. Sin embargo, y a pesar de que sea esto en general lo que se predica como muy beneficioso para todos estos países, algunos análisis se muestran muy escépticos de forma que tan sólo Argentina, Brasil, Malasia y Tailandia retirarían importantes beneficios, mientras que para muchos otros su situación comercial agrícola se degradaría. A este respecto, cfr. *Rapport sur le commerce mondial 2004 - Analyse du lien entre le cadre general des politiques intérieures et le commerce international*, OMC, 16 septiembre 2004.

<sup>60</sup> A este respecto, cfr. RICHEZ, B.: “L’accord de juillet 2004 à l’OMC: un manque d’ambition?”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, nº 484, 2005, p. 27.



países en desarrollo<sup>61</sup>. Respecto a los otros sectores, conviene recalcar que no hay grandes novedades, aunque se producen algunos tibios progresos.

El Acuerdo de julio de 2004 fue valorado positivamente por el Parlamento Europeo<sup>62</sup>, al considerarlo como un gran avance hacia un sistema multilateral de comercio libre y justo para contribuir al desarrollo sostenible y a la gestión eficaz de la globalización.

Así las cosas, los esfuerzos negociadores se intensificaron de cara a la conferencia de Hong Kong de 2005. Los pasos que la Unión Europea daba hacia la eliminación de las barreras agrícolas sirvieron de impulso para alcanzar un acuerdo que, si bien era muy mejorable, supuso un avance. Dicho acuerdo contemplaba el compromiso de eliminar, en una fecha razonable todas las formas de subsidios a la exportación<sup>63</sup>.

En este punto, es preciso aclarar que las negociaciones en materia de subvenciones se han basado en la distinción de tres compartimentos o cajas tal y como se acordó en el Acuerdo sobre Agricultura adoptado en la Ronda Uruguay: el compartimento verde, esto es, el de las subvenciones permitidas; el compartimento ámbar, el de aquellas que deben reducirse; y el compartimento rojo, el de las prohibidas. La particularidad en el caso de la agricultura es que no se contemplan subvenciones del compartimento rojo. Dicho esto, la conferencia de Hong Kong sirvió para acordar que los subsidios de la “caja ámbar” deberían reducirse sustancialmente, según una fórmula estratificada basada en el enfoque armonizador. Además, se consensuó que algunos pagos se podrían mantener, si se trataba de ayudas a los agricultores más pobres en países en desarrollo. Las subvenciones del compartimento azul deberían reducirse también, sin que éstos pudieran exceder de un 5% del valor total de la producción agrícola del país. La caja verde quedaba pendiente de revisión para evitar distorsiones comerciales. Asimismo, se establecía el compromiso de eliminar las subvenciones y créditos a la exportación y se introducían algunas medidas, aunque insuficientes, relacionadas con el acceso a los mercados y el trato especial y diferenciado<sup>64</sup>.

En cualquier caso, los avances eran limitados, en este y otros ámbitos, lo que llevó a suspender las negociaciones de la ronda en julio de 2006, como ya se

---

<sup>61</sup> Para más detalles, cfr. Doc. WT/L/579, op. cit., Anexo A.

<sup>62</sup> Informe del PE sobre la evaluación de la Ronda de Doha tras el acuerdo de la OMC de 1 de agosto de 2004

<sup>63</sup> En efecto, el punto 6 de la Declaración recogía lo siguiente: “Convenios en asegurar la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a la exportación y disciplinas sobre todas las medidas relativas a la exportación que tengan efecto equivalente, lo que ha de completarse para fines de 2013. Esto se logrará de una manera progresiva y paralela, que ha de especificarse en las modalidades, de modo que una parte sustancial se realice para fines de la primera mitad del periodo de aplicación”.

<sup>64</sup> FRITSCHER, M., MARAÑÓN, B., “Las dificultades de las negociaciones agrícolas en la OMC: de Doha a Hong Kong”, *Debate Agrario*, núm. 40-41, 2006, pp. 197-224, pp. 217-218.



mencionaba en un epígrafe anterior<sup>65</sup>. Y es que, en realidad, para que tuviese éxito la reunión de Ginebra era necesario cumplir con las tres condiciones siguientes: a) que los Estados Unidos hiciesen las concesiones necesarias para reducir el apoyo interno que otorga a la renta de sus agricultores; b) que la Comunidad flexibilizara su postura lo suficiente con el fin de mejorar el acceso de los productos agrícolas de terceros países a sus mercados en especial de Argentina, Australia y Brasil; y c) que los países en desarrollo felicitaran la entrada en sus mercados de los productos industriales, algo que reivindican los países desarrollados. Al final, ninguno ha cedido lo suficiente cara al otro, aunque todo indica que se ha producido un vuelco en la posición entre los Estados Unidos y la Comunidad, ya que si antes era la Comunidad la que se enfrentaba tanto a los Estados Unidos como al G-20, ahora parece que es el caso de los Estados Unidos. Esto se debe a que el Comisario europeo, Peter Mandelson, se ha aproximado del G-20 al proponer una rebaja arancelaria del 54 %, invitando al mismo tiempo a que los Estados Unidos rebajen sus ayudas internas hasta alrededor de 12.000 millones de dólares<sup>66</sup>. Así las cosas, o cedían todos lo suficiente para convencerse unos a otros, o el fracaso estaba garantizado, que es lo que ocurrió.

En diciembre de 2007 se reactivaban las negociaciones con el objetivo de alcanzar, para 2008, nuevos avances sustanciales, con base en lo que se conoció como “paquete de julio de 2008”. Dicho paquete contenía modalidades de acuerdo en materia de acceso a los mercados, trato especial y diferenciado, y reducción de medidas proteccionistas. Su contenido se ha modificado en diversas ocasiones, sin lograr que muchas de esas modalidades finalicen en acuerdos<sup>67</sup>.

Un año después, Ginebra volvía a albergar una conferencia ministerial, esta vez en circunstancias muy diferentes a la primera. La crisis financiera internacional había modificado el panorama económico y comercial mundial, y los países desarrollados, principales víctimas de su propia crisis, tendían al proteccionismo en materia comercial, como un intento de preservar las escasas bazas que sus economías les podían permitir. El Director General de la OMC, Pascal Lamy manifestaba en su informe al Consejo General de 17 de noviembre de 2009 la conveniencia de que dicha conferencia ministerial fuera una ocasión “para que los Miembros de la OMC transmitan al mundo varias señales claras sobre todo el conjunto de cuestiones que abarca la OMC, desde la

---

<sup>65</sup> Conviene apuntar, sin embargo, que en el tema del algodón, producto que representa un enorme interés para varios países africanos al ser casi su único producto de exportación (Togo, Benín, Chad, Mali, Níger, etc.), los miembros ya se habían comprometido en la Decisión adoptada por el Consejo General el 1 de agosto de 2004, de tratar este producto de una manera rápida y específica en las negociaciones sobre la agricultura. No es extraño pues, que siguiendo este compromiso, en Hong-Kong los países desarrollados de la OMC se hayan mostrado dispuestos a eliminar “todas las formas de subvenciones a la exportación para el algodón en 2006”

<sup>66</sup> Cfr. “Les Etats-Unis seuls contre tous à l’OMC”, Le Temps, de 1 de julio de 2006.

<sup>67</sup> Comité de Agricultura de la OMC, Proyecto revisado de modalidades para la agricultura, TN/AG/W/4/Rev. 3, 10 de julio de 2008, 133 pp.



supervisión y vigilancia hasta las diferencias, pasando por las adhesiones, la Ayuda para el Comercio, la asistencia técnica y la gobernanza internacional”.

En la misma línea abrió Lamy la conferencia ministerial, al trasladar a los países miembros de la OMC su esperanza de que la Ronda de Doha concluyera en 2010<sup>68</sup>. Como es sabido, las expectativas de Lamy no se cumplieron, pero en la Conferencia Ministerial de 2009, se avanzó en el Marco Integrado Mejorado, que pretende contribuir a mejorar el acceso de los Países Menos Adelantados a los mercados, en especial los agrícolas.

Se puede observar en estos esfuerzos recientes una cierta disposición de los países desarrollados por acceder a las peticiones de los países menos adelantados. En cambio, el resto de países en desarrollo no han visto sus expectativas igualmente cubiertas. Esta podría ser la idea de fondo de los efectos de la Ronda de Doha para Iberoamérica en materia agrícola. Se han alcanzado acuerdos importantes, sobre todo en la reducción de los subsidios a la agricultura y acceso a los mercados, pero esas medidas han tenido especial incidencia en aquellos países de la región que se sitúan dentro del grupo de países menos adelantados. Por tanto, como región, cabe esperar que Iberoamérica no se beneficie todo lo que podría de la Ronda de Doha.

Muchos países en desarrollo, incluidos los de la región iberoamericana, tenían la sensación de no haber obtenido grandes beneficios de las negociaciones de la Ronda Uruguay. En el caso de la Ronda de Doha, aunque ha supuesto importantes avances para los países en desarrollo, en concreto para esta región, el comercio agrícola sigue necesitando una mayor liberalización. Y más allá de esa necesidad existe el temor a que no avanzar hacia un comercio agrícola más liberalizado implique un retroceso hacia nuevas medidas de proteccionismo, que resultarían en general muy negativas para los países en desarrollo<sup>69</sup>.

En general, los países e instituciones iberoamericanos valoran positivamente los avances de la Ronda de Doha, aunque reconocen que podían haber sido más beneficiosos para su región. Especialmente reseñable es la aceptación de estas negociaciones y acuerdos por parte de la CEPAL, que acoge con optimismo los esfuerzos realizados por todas las partes, al mismo tiempo que llama la atención sobre la responsabilidad de los países cuyas políticas afectan negativamente al comercio de los países en desarrollo. Apunta asimismo la CEPAL como un logro el acuerdo de Hong Kong por el que en 2005 los países miembros de la OMC se comprometieron a eliminar gradualmente los subsidios a la exportación para el año 2013, pero insta a su vez a que esos compromisos se cumplan<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> OMC, Declaración inicial de Pascal Lamy, Séptima Conferencia Ministerial de la OMC, 30 de noviembre de 2009.

<sup>69</sup> ANDERSON, K., MARTIN, W., “Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda”, *World Bank Working Paper*, 2005, pp. 1301-1327, p. 1303.

<sup>70</sup> MACHINEA, J. L., “La Ronda de Doha: visión de América Latina y el Caribe”, Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, 2007.



## 5. *Los servicios en la Ronda de Doha: un nuevo campo para el desarrollo*

Aunque la agricultura siga siendo una de las principales bazas para el desarrollo económico de la región iberoamericana, su evolución en distintos ámbitos ha permitido a los países que la componen abrirse camino en otros sectores, como el prometedor campo del sector servicios. En este sector, también la Ronda de Doha puede ser determinante para el desarrollo en América Latina y en todo el mundo, puesto que el Acuerdo General de Comercio de Servicios, que entrara en vigor en 1995, planteaba algunos problemas en relación con los países en desarrollo. Como en el resto de materias, Doha prometía ser la hoja de ruta para lograr una mayor conexión entre comercio y desarrollo. Se puede decir que en cierto modo así ha sido, aunque el éxito es matizable, puesto que todavía son muy mejorables los acuerdos alcanzados en esta materia.

La Declaración de la reunión ministerial de Doha preveía expresamente como una prioridad la reglamentación y el establecimiento de nuevas reglamentaciones en materia de provisión de servicios, tras las reacciones de la sociedad civil en la conferencia ministerial de Seattle, que se recuerda más por la virulencia de las reclamaciones civiles que por los acuerdos adoptados<sup>71</sup>. En esta línea, en marzo de 2001, el Consejo del Comercio de Servicios aprobaba unas “Directrices y procedimientos para las negociaciones del comercio de servicios”, que servirían a los países miembros de la OMC como referencia a la hora de afrontar dichas negociaciones.

Con esas directrices como punto de partida, se pretende que las negociaciones en materia de servicios tengan como objetivo que el comercio de servicios pueda traducirse en mayores niveles de desarrollo en los países en desarrollo y especialmente en los países menos adelantados. Los retos que planteaba el comercio de servicios en relación con el desarrollo eran numerosos. No obstante, las ventajas que dichos países podían obtener de una regulación que tuviera en cuenta sus particularidades serían también considerables, por lo que valía la pena esforzarse en alcanzar acuerdos satisfactorios para todas las partes.

Se podría pensar que no se trata de un ámbito tan sensible políticamente como lo puede ser la agricultura. Sin embargo, esta afirmación no es del todo cierta, sobre todo por una realidad que durante años ha estado asociada a la liberalización del comercio de servicios: la privatización. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios incluye todo servicio de cualquier sector, excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales<sup>72</sup>. Esto implica que las normas de comercio de servicios van a regular servicios como la telefonía, los servicios bancarios y financieros, la salud o la construcción, entre otros. Todos ellos pueden ser considerados sectores estratégicos para los países, de un modo u otro. Pues bien, durante años se ha identificado la liberalización del comercio de servicios con su privatización. Esto se debe a que muchas de las barreras a su libre prestación provenían del hecho de que ésta estaba centralizada

---

<sup>71</sup> GRANELL, F., “La OMC y la fallida cumbre de Seattle”, *Política Exterior*, núm. 73, enero/febrero 2000, pp. 59-70.

<sup>72</sup> Art. 3.b).



en el Estado. Así pues, para eliminar esas barreras se procedía a la privatización, esperando que esto repercutiera en mayores niveles de eficiencia en la prestación de servicios.

Aunque algunos estudios mantienen los efectos positivos de la privatización en el desarrollo de las economías a través de la atracción de inversión extranjera directa y una prestación más eficiente de los servicios, lo cierto es que esa relación no es siempre positiva<sup>73</sup>. Además, las privatizaciones pueden llegar a generar controversias de fuerte carga política, ya que pueden llegar a herir las susceptibilidades políticas de las partes implicadas, lo que nos lleva a entender las dificultades que en este sentido podrían encontrarse los negociadores de la Ronda de Doha en materia de libre comercio de servicios.

Partiendo de la Declaración Ministerial de Doha, en 2003 las partes no habían hecho progresos reseñables en lo que a las negociaciones de liberalización del comercio de servicios se refiere. Se habían generado expectativas muy elevadas, que no llegaron a alcanzarse. De ahí que a partir de ese momento reinara el escepticismo en relación con esta cuestión entre los países en desarrollo y entre los países de la región iberoamericana. Muchos de los países de Iberoamérica y Caribe habían participado en las negociaciones sobre el Acuerdo General de Comercio de Servicios, y habían contribuido a la liberalización de ese comercio con la adopción de medidas de reforma a nivel interno<sup>74</sup>. Ahora que esperaban el momento en que el libre comercio de servicios podía tener más en cuenta sus necesidades e intereses, los avances no acababan de consolidarse. Es lógico que en estas circunstancias el desconcierto se apoderara de ellos.

Un elemento que dificultó de manera sustancial el avance de las negociaciones en materia de servicios para Iberoamérica está vinculado con la propia naturaleza de los servicios. Regular el comercio de servicios implica revisar normas aplicables a sectores muy diferentes, presentando todos ellos gran complejidad técnica y ciertos conocimientos específicos. Además, administrativamente dependen de organismos diferentes, de ahí que sea muy complicado aplicar las mismas normas a todos ellos. Esa complejidad es la que ha dificultado, a su vez, la formación de grupos de interés similares a los existentes en materia agrícola (G-20, G-33, CAIRNS, etc.).

Las cuestiones que más controversia han planteado en las negociaciones en esta materia son el movimiento de personas, el acceso a los mercados, y los problemas en la aplicación del Acuerdo General de Comercio de Servicios.

Las barreras al comercio de servicios en los modos 1, 2, y 3, es decir, en las circunstancias descritas en los apartados a, b y c, del artículo I.2 del AGCS, se han ido reduciendo. Sin embargo, en el modo 4, los servicios prestados por un proveedor de un Estado miembro, mediante la presencia de personas físicas de un Estado miembro en el

---

<sup>73</sup> FERRANTI, D., LEIPZIGER, D., FOSTER, V., "Privatizaciones en América Latina", Banco Mundial, Working Paper, 2002.

<sup>74</sup> FINDLAY, C., STEPHENSON, S., PRIETO, F. J., "Services in Regional Trading Arrangements", Conferencia de Economistas de Australia, 2002.



territorio de otro Estado miembro<sup>75</sup>, no se ha seguido la misma tendencia. Se ha facilitado la movilidad de personas cualificadas para la prestación de servicios, pero la movilidad de personas no cualificadas sigue estando sometida a barreras que dificultan la libre prestación de servicios, especialmente en los países en desarrollo<sup>76</sup>.

El acceso a los mercados se planteaba como uno de los retos de la Ronda de Doha, también en materia de comercio de servicios. Los primeros objetivos se fijaron para 2003, y posteriormente esas fechas objetivo se trasladaron a 2005, sin demasiado éxito. El asunto sigue siendo negociado, con base en objetivos que se plantearon en abril de 2011, lo que pone de manifiesto la falta de avances. En 2011 también se intensificaron las negociaciones en lo que respecta a la aplicación del AGCS. Habrá que ver si ese impulso se materializa en algún tipo de acuerdo que favorezca a los países en desarrollo. En esta línea, en la conferencia ministerial de 2011, celebrada en Ginebra, se adoptó una exención para permitir a los países en desarrollo y desarrollados miembros de la OMC otorgar un trato preferencial a los servicios y proveedores de servicios de los países menos adelantados.

Una vez más, en materia de servicios Iberoamérica se encuentra con una situación mejor que la anterior a la Ronda de Doha, igual que para la agricultura, pero los avances que se han producido no son tan numerosos como cabía esperar en un principio, por las dificultades que se han descrito. Además, los países menos adelantados han tenido una regulación más favorable que el resto de países en desarrollo, lo que puede crear situaciones de desventaja entre ellos, dentro de la propia región.

En general, se ha producido una liberalización del comercio de servicios beneficiosa para la región, pero esa liberalización ha sido limitada y parcial. Se espera que tras el impulso de las negociaciones en 2011, una verdadera reforma acontezca. No obstante, la historia de las anteriores negociaciones en la materia no invita al optimismo.

## 6. *Reflexiones finales*

Las negociaciones de la Ronda de Doha se han caracterizado por haber materializado menos acuerdos y reformas de los inicialmente esperados por los países en desarrollo, que eran los que más esperanzas albergaban en una cumbre calificada como cumbre del desarrollo. Las limitaciones en los resultados se han debido, en algunas ocasiones, a la falta de voluntad de las partes para alcanzar acuerdos. Sin embargo, en otras muchas ocasiones las dificultades técnicas han sido las responsables de que los acuerdos fueran tan difíciles de alcanzar.

En lo que respecta a la agricultura se han dado bastantes avances, muchos de ellos beneficiosos para los países en desarrollo. El más emblemático ha sido la

---

<sup>75</sup> Apartado d del art. I.2.

<sup>76</sup> PRIETO, F. J., “Servicios en el Programa de Doha para el Desarrollo: cuestiones relativas a la aplicación y a las políticas”, *Integración y Comercio*, núm. 22, 2005, pp. 155-177, p. 169.



reducción de los subsidios a la agricultura y a la exportación de bienes agrícolas, a la que tan reacia se mostraban los países desarrollados, sobre todo la Unión Europea.

En materia de servicios, las negociaciones no han dado tan buenos resultados como la agricultura, pero es posible que se produzca una reactivación de esas negociaciones en el futuro. Para los países en desarrollo, en concreto para la región iberoamericana, la adopción de acuerdos en esta materia supondría ventajas considerables, puesto que la prestación de servicios será probablemente uno de los puntos fuertes de las economías iberoamericanas en los próximos años.

En general, Iberoamérica se encuentra en un buen momento comercial, a pesar de los efectos negativos que sobre su balanza de exportaciones haya tenido la crisis financiera sufrida por las economías más industrializadas. A ese buen momento se une su creciente capacidad de negociación, con países como Brasil, Méjico y Argentina a la cabeza, aunque en determinadas circunstancias sus dificultades para hablar con una sola voz puedan causarles perjuicios importantes. La estrategia de seguir profundizando en los procesos de integración comercial regional parece la más recomendable para que los intereses de la región se vean protegidos de la mejor manera posible, siempre y cuando que esa integración sea eficaz y real, y no sólo formal. Por último, en materia de servicios, los países iberoamericanos deben hacer gala de saber respetar las reglas internacionales para que las inversiones sigan fluyendo hacia ese continente. No se trata de dictarles la política económica, pero sí que asumen las consecuencias que de ella se deriven, con el fin de generar confianza y respeto al estado de derecho.





## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROJAS, G. E., “Comercio e infraestructura en la Comunidad Andina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 90, 2006, pp. 45-60.

ANDERSON, K., MARTIN, W., “Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda”, *World Bank Working Paper*, 2005, pp. 1301-1327, p. 1303.

BERMEJO GARCÍA, R. / GARCIANDÍA GARMENDIA, R., “El comercio internacional en las cumbres iberoamericanas y sus efectos en el sistema comercial multilateral”, Laboratorio iberoamericano para la protección y el análisis de la cultura, el comercio y el desarrollo como elementos de la cohesión social en Iberoamérica, Universidad Rey Juan Carlos, 2009, URL: [http://www.urjc.es/ceib/espacios/laboratorio/analisisycontribuciones/DT-2010-01\\_R\\_Bermejo.pdf](http://www.urjc.es/ceib/espacios/laboratorio/analisisycontribuciones/DT-2010-01_R_Bermejo.pdf)

BERMEJO GARCÍA, R. / GARCIANDÍA GARMENDIA, R., “El comercio internacional como motor del desarrollo: aspectos jurídicos y económicos”, en José Escribano Úbeda-Portugués (coord.), Comercio, economía internacional y desarrollo. Nuevos retos en la agenda global del siglo XXI, AEBIUS, Madrid, en prensa.

CÁSTOR M. DÍAZ BARRADO Y ANA MANERO SALVADOR (dirs.), *Glosario de términos útiles para el análisis y estudio del Espacio Iberoamericano de Cooperación e Integración: Comercio, Cultura y Desarrollo*, Marcial Pons, Madrid, 2010, 419 pp.

CEPAL, *Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y Asia-Pacífico*, Santiago de Chile, 2008, 109 pp.

Comité de Agricultura de la OMC, Proyecto revisado de modalidades para la agricultura, TN/AG/W/4/Rev. 3, 10 de julio de 2008, 133 pp.

Declaración inicial del Director de la OMC en la Séptima Conferencia Ministerial de la OMC, Ginebra, 2009.

DECREUX Y., FONTAGNÉ, L., “A Quantitative Assessment of the Outcome of the Doha Development Agenda”, *CEPII, Working Paper* 2006-10, 50 pp., p. 34.

DECREUX, Y., FONTAGNÉ, L., “A Quantitative Assessment of the Outcome of the Doha Development Agenda”, *Centre d'études prospectives et d'informations internationales, Working Paper*, núm. 10, 2006, 50 pp., p. 10.

FERRANTI, D., LEIPZIGER, D., FOSTER, V., “Privatizaciones en América Latina”, Banco Mundial, Working Paper, 2002.

FINDLAY, C., STEPHENSON, S., PRIETO, F. J., “Services in Regional Trading Arrangements”, Conferencia de Economistas de Australia, 2002.



FRITSCHER, M., MARAÑÓN, B., “Las dificultades de las negociaciones agrícolas en la OMC: de Doha a Hong Kong”, *Debate Agrario*, núm. 40-41, 2006, pp. 197-224, pp. 217-218.

GARCÍA MATAMOROS, L. V., “La Ronda de Doha para el desarrollo ocho años después: de grandes propósitos a modestos acuerdos”, *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, núm. 16, enero-junio, 2010, pp. 213-258, p. 229.

GARCÍA MATAMOROS, L. V., “La Ronda de Doha para el desarrollo ocho años después: de grandes propósitos a modestos acuerdos”, *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, núm. 16, enero-junio, 2010, pp. 213-258, p. 229.

GRANELL, F., “La OMC y la fallida cumbre de Seattle”, *Política Exterior*, núm. 73, enero/febrero 2000, pp. 59-70.

HERTEL, T. W., ALAN WINTERS, L., “Estimating the Poverty Impacts of a Prospective Doha Development Agenda”, en Thomas W. Hertel y L. Alan Winters (eds.), *Poverty Impacts of a WTO Agreement: Synthesis and Overview*, 2005.

HERTEL, T. W., KEENEY, R., IVANIC, M., ALAN WINTERS, L., “Why Isn’t the Doha Development Agenda more Poverty Friendly?”, *Review of Development Economics*, vol. 13, núm. 4, 2009, pp. 543-559, p. 558.

Informe del presidente del Comité de Negociaciones Comerciales al Consejo General de la OMC, TN/C/5, de 28 de julio de 2005.

KOHEN, M., “Manifeste pour le droit international du XXI Siècle”, en *The International Legal System in Quest of Equity and Universality. Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, L. Boissons de Chazournes, V. Gowlland-Debbas (eds.), Kluwer Law International, La Haya, 2001, p. 127.

MACHINEA, J. L., “La Ronda de Doha: visión de América Latina y el Caribe”, Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, 2007.

McGUIRK, A., “El programa de Doha para el Desarrollo”, *Finanzas y Desarrollo*, Septiembre de 2002, pp. 4-7, p. 5.

MILLET, M., GARCÍA-DURÁN, P., “La PAC ante las negociaciones de Doha”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 257, 2006, pp. 93-111., p. 95.

OLIVARES, E., OLIVAR, M., “El Derecho del Mercosur y el Derecho internacional: la lucha por la independencia”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 18, 2009, 24 pp.

OMC, Declaración inicial de Pascal Lamy, Séptima Conferencia Ministerial de la OMC, 30 de noviembre de 2009.

OMC, Texto de la conferencia ministerial de Doha, 20 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/DEC/1, para. 2.

OMC, Texto de la conferencia ministerial de Doha, 20 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/DEC/1, paras. 13, 14 y 44, este último dedicado expresamente al trato especial y diferenciado.

OYARZUN, J., “El sistema de comercio internacional después de Cancún”, *Economistas*, 2004, pp. 66-75.

PEÑA, F., “¿Es factible que en la Cumbre de Madrid se relancen las negociaciones UE-Mercosur?”, *ARI* 66/2010, Real Instituto Elcano.

PRIETO, F. J., “Servicios en el Programa de Doha para el Desarrollo: cuestiones relativas a la aplicación y a las políticas”, *Integración y Comercio*, núm. 22, 2005, pp. 155-177, p. 169.

SCHOTT, J., “Reflections on the Doha Ministerial”, *Economic Perspectives*, vol. 7, núm. 1, enero de 2002

SEIXAS, M. A., ARDILA, J., “La Agricultura de América Latina y el Caribe: sus desafíos y oportunidades desde la óptica del cambio tecnológico”, *Documento presentado en la tercera Reunión Internacional de FORA GRO*, Brasilia, Abril 2002.

SRINIVASAN, T. N., “Developing Countries and the Multilateral Trading System after Doha”, *Yale University Economic Growth Centre Working Paper Series*, núm. 842, 37 pp.

SZÉKELY, M., “América Latina después de la crisis de 2008-2009”, Intervención en el *Development Debate on Rethinking Globalization after the Crisis in Latin America*, Banco Mundial, 25 de agosto de 2010, 3 pp.

TREMOLADA ÁLVAREZ, E., “Los pilares jurídicos de la comunidad andina: elementos decisivos para su supervivencia”, *OASIS*, núm. 12, 2007, 317-146.

ZELICOVICH, J., “Mercosur, c’est moi, Implicancias para los socios del bloque del papel de Brasil como potencia emergente a la luz del caso de las negociaciones ministeriales de la OMC de julio de 2008”, *FLACSO*, 2010.



***LA ADAPTACIÓN DE LA OCDE AL NUEVO CONTEXTO GLOBAL: EN  
ESPECIAL, EN SU RELACIÓN CON AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>***

*THE OECD ADAPTATION TO THE NEW GLOBAL CONTEXT: IN PARTICULAR, ITS  
RELATIONS WITH LATIN AMERICA<sup>2</sup>*

*Félix Vacas Fernández<sup>3</sup>*

**RESUMEN**

Frente a las exigencias de adaptación que está generando el proceso de globalización de la Sociedad internacional, la OCDE ha venido respondiendo ampliando, de un lado, su composición y profundizando y diversificando, de otro, las relaciones con terceros Estados. Y ello, a pesar de las especificidades en la naturaleza y funcionamiento de la Organización, que podrían predisponerla a lo contrario. Pues bien, quizás uno de los ámbitos regionales donde ambas vías de adaptación –ampliación de su composición y profundización de la relación con terceros Estados- se puedan observar con mayor claridad sea América Latina, que, al menos desde los años 90 del siglo pasado ha pasado a ser un ámbito de estudio y relación preferente para la OCDE.

**PALABRAS CLAVE**

OCDE, globalización, miembros de la OCDE, compromiso reforzado, relaciones globales de la OCDE, América Latina, México, Chile, Brasil.

**SUMMARY**

Facing the adjustment needs that the globalization process of the international society is generating, OECD has been, on the one hand, expanding its composition and, on the other, deepening and diversifying its relations with third countries. And this, despite the specificities in the nature and functioning of the Organization, which could

---

<sup>1</sup> El presente trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto I+D del Ministerio de Ciencia e Investigación titulado “La reforma de las instituciones económicas internacionales”, cuya referencia es DER2010-20414-C02-01 (subprograma JURI).

<sup>2</sup> Artículo recibido el 8 de marzo de 2012 y aceptado el 30 de junio de 2012.

<sup>3</sup> Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid.



prompt it otherwise. In this respect, Latin America may be one of the regions where both ways of adaptation –enlargement and deepening relations with third countries- are shown more clearly, both by becoming a field of study and preferential relationship for the OECD.

## KEY WORDS

OECD, globalization, OECD members, enhanced engagement, OECD global relations, Latin America, México, Chile, Brazil.

**SUMARIO: CONSIDERACIONES PREVIAS. 1. APROXIMACIÓN A LA OCDE: 1.1. De la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 1.2. Naturaleza y funciones de la OCDE. 2. LOS MIEMBROS DE LA OCDE Y LA RELACIÓN CON TERCEROS ESTADOS: 2.1. La adhesión a la condición de miembro de la OCDE. 2.2. Las diferentes formas de relación de la OCDE con terceros Estados: 2.1.1. la vía del “Compromiso Reforzado” (*Enhanced Engagement*). 2.1.2. otras formas de relación con terceros Estados. 3. LA RELACIÓN ENTRE LA OCDE Y LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS: 3.1. Estados latinoamericanos miembros de la OCDE: 3.1.1. México. 3.1.2. Chile. 3.2. Otras formas de relación entre Estados latinoamericanos y la OCDE: 3.2.1. Brasil. 3.2.2. otros Estados latinoamericanos. CONSIDERACIONES FINALES. REFERENCIAS.**

## CONSIDERACIONES PREVIAS

Los cambios que experimenta la Sociedad internacional tienen su reflejo en la evolución de las relaciones de los Estados y de las formas a través de las cuales éstos cooperan entre sí. Esta adaptación, más o menos rápida, más o menos adecuada, nunca definitiva porque la vida de la Sociedad internacional, con sus mutaciones, nunca se detiene, resulta especialmente compleja en el caso de que dicha cooperación se encuentre institucionalizada en organizaciones internacionales. Éstas, una vez establecidas, se configuran como nuevos sujetos de Derecho Internacional, autónomos de los Estados que las han creado y con una vocación de permanencia que, en



ocasiones, deriva en rigideces y resistencias a la evolución para la adaptación a las nuevas realidades de una Sociedad internacional en constante mutación<sup>4</sup>.

Sin embargo, y al igual que ocurre con los Estados mismos, la capacidad de adaptación al cambio varía de unas organizaciones internacionales a otras, dependiendo, entre otras cosas, de sus funciones, composición, naturaleza o estructura orgánica; de su complejidad, en definitiva. Pues bien, un ejemplo de elevada capacidad de adaptación a los cambios que ha venido experimentando la Sociedad internacional contemporánea –a partir del final de la II Guerra Mundial- lo encontramos, sin duda, en el ámbito de la cooperación económica.

En efecto, la creación, en abril de 1948, de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) y sus sustitución por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en septiembre de 1961, así como la evolución de esta última desde su creación hasta nuestros días, especialmente desde el punto de vista de sus Estados miembros, así como de las, diversas, relaciones con terceros Estados resulta paradigmática en este sentido. Así, frente a las exigencias de adaptación que está generando el proceso de globalización de la Sociedad internacional, la OCDE ha venido respondiendo, en ocasiones incluso podríamos decir que con una cierta anticipación, ampliando, de un lado, su composición y profundizando y diversificando, de otro, las relaciones con terceros Estados.

Y ello, a pesar de las especificidades en la naturaleza y funcionamiento de la Organización, que podrían predisponerla a lo contrario. Porque, como señalaba el anterior Secretario General de la OCDE, Donald JOHNSTON: “we live in a world that is very different from the one envisaged by the architects of this Organisation. The OECD must evolve in order to remain at the cutting edge of policy dialogue and analysis; to develop soft law instruments, and to ensure effective compliance with such instruments through peer review. This has been undertaken in the past for OECD members, but now the organisation must operate in a global context and assist members and non members in coming to grips with the challenges of globalization. (...). A larger, more inclusive, more diverse OECD will grow in relevance, strength and in its ability to address the international economic agenda”<sup>5</sup>.

Pues bien, quizás uno de los ámbitos regionales donde ambas vías de adaptación –ampliación de su composición y profundización de la relación con terceros Estados- se puedan observar con mayor claridad sea América Latina, que, al menos desde los años 90 del siglo pasado ha pasado a ser un ámbito de estudio y relación preferente para la OCDE, como trataremos de mostrar en este trabajo. Para ello repasaremos, en primer lugar, la evolución, naturaleza y funciones de la Organización, desde su primera versión centrada en Europa Occidental y los Estados anglosajones de América del Norte; en segundo lugar, profundizaremos en el mecanismo de ampliación de la Organización, así

<sup>4</sup> Vid. sobre esta cuestión, VACAS FERNÁNDEZ, F., *La responsabilidad internacional de Naciones Unidas: fundamento y principales problemas de su puesta en práctica*, Dykinson, Madrid, 2002.

<sup>5</sup> En NOBORU, S., “A Strategy for Enlargement and Outreach”, informe OCDE, 13 de mayo de 2004, p. 3.



como en los programas e instrumentos que ha ido estableciendo para encauzar su relación con terceros Estados; para, finalmente, pasar a explicar las diversas relaciones que la OCDE ha ido construyendo con los Estados latinoamericanos en las dos últimas décadas, su contenido, alcance y relevancia mutua.

## 1. APROXIMACIÓN A LA OCDE

La capacidad de adaptación de la OCDE a los cambios, acelerados y profundos, que ha venido experimentando la Sociedad internacional en los últimos 60 años se observa desde su misma creación, como evolución –natural, pero no por ello menos relevante, pues significó un profundo cambio en su propia naturaleza, al menos desde la perspectiva del alcance geográfico de su actuación- de la OECE, creada 12 años antes. Esta mutación, como vamos a ver, puso las bases necesarias que iban a permitir a la nueva organización adaptarse con flexibilidad y rapidez a los cambios que 30 años después de su nacimiento, en los albores de la última década del siglo pasado acaecerían en la Sociedad internacional.

### 1.1. De la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Aunque la OCDE nace el 30 de septiembre de 1961, fecha de la entrada en vigor de su Tratado constitutivo, sus orígenes se remontan a los años inmediatamente posteriores al final de la II Guerra Mundial y a tratar de hacer frente a las terribles consecuencias del conflicto. Como se afirma en la publicación de la Organización que celebra su 50 aniversario, *Better policies for better lives*: “The OECD (...) roots go back to the rubble of Europe after World War II. Determined to avoid the mistakes of their predecessors in the wake of World War I, European leaders realised that the best way to ensure lasting peace was to encourage co-operation and reconstruction, rather than punish the defeated”<sup>6</sup>.

En efecto, el 16 de abril de 1948 se adoptó en París la *Convención de Cooperación Económica Europea*, tratado cuyo artículo 1 establecía la *Organización Europea para la Cooperación Económica*. Y aunque dicha Organización fue establecida únicamente por Estados europeos, tanto su creación como contenido y desarrollo estuvo íntimamente ligado a la puesta en marcha y desarrollo del Plan Marshall con el que Estados Unidos ayudó a la mayoría de los Estados europeos occidentales a recuperarse económica y socialmente de la terrible situación en la que habían quedado tras la guerra. Así, los 16 Estados miembros de la OECE fueron aquéllos en los que se aplicó dicho Plan: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía, además de los territorios de Alemania ocupados por los aliados occidentales<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> OCDE, *Better policies for better lives. The OECD at 50 and beyond*, 2011, p. 10.

<sup>7</sup> La República Federal Alemana se incorporaría a la OECE como Estado miembro en 1955.



Se trató de la primera organización europea de posguerra creada con el objetivo de establecer, primero, y profundizar, después, una senda de cooperación económica entre los Estados europeos occidentales. Además, estableció las líneas esenciales tanto en relación con su naturaleza, como con su estructura orgánica, forma de adopción de decisiones y funciones u objetivos que esencialmente heredaría, 13 años después, la OCDE. Así, se trataba de una organización internacional exclusivamente de cooperación en materia económica, donde los Estados miembros no cedían ningún tipo de competencia soberana, de acuerdo con lo cual las decisiones se tomaban por consenso y tenía una estructura orgánica básica muy sencilla: un Consejo como órgano plenario, un Consejo Ejecutivo de 7 miembros y un Secretaría General<sup>8</sup> con sede en el Chateau de la Muette en París.

La OECE vivió un momento de duda a partir del final del Plan Marshall, en 1952, y el establecimiento y consolidación de la OTAN como organización central de la alianza trasatlántica. Algunos Estados, con el Reino Unido a la cabeza apoyaban la idea de que la OTAN se hiciese cargo también de la cooperación económica, pero finalmente se alcanzó el compromiso entre Monnet, Harriman y Plowden de que la OECE continuase como la organización de cooperación económica y la OTAN se centrara únicamente en los aspectos militares y de seguridad.

A lo largo de la década de los 50 fue afianzándose la recuperación económica de los Estados europeos occidentales lo que finalmente llevó a tomar la decisión de transformar la OECE, que había sido creada, como hemos visto, esencialmente para cumplir este objetivo. Finalmente, el 14 de diciembre de 1960 se adoptó la *Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*, que venía a sustituir la OECE por la nueva organización, la OCDE, de la que eran miembros originarios de pleno derecho 20 Estados: los 16 Estados europeos miembros originarios de la OECE a los que se habían sumado Estados Unidos y Canadá, además de Alemania Occidental y España<sup>9</sup>. En su Preámbulo se sintetiza la labor de su antecesora y las razones para su sustitución:

“RECOGNISING that the economic recovery and progress of Europe to which their participation in the Organisation for European Economic Co-operation has made a major contribution, have opened *new perspectives for strengthening that tradition and applying it to new tasks and broader objectives*”<sup>10</sup>.

La Convención OCDE entró en vigor el 30 de septiembre de 1961, día en el que la OCDE pasó a sustituir a la OECE tal y como preveía su artículo 15:

“When this Convention comes into force the reconstitution of the Organisation for European Economic Co-operation shall take effect, and its aims, organs, powers and name shall thereupon be as provided herein. *The legal*

<sup>8</sup> Los tres Secretarios Generales de la OECE fueron Robert Marjolin, hasta 1955, y René Sergent hasta 1960 (ambos franceses) y Thorkil Kristensen, noruego, quien fue el encargado de la transformación de la OECE en OCDE, de quien fue el primer Secretario General.

<sup>9</sup> España se incorporó a la OECE en 1959.

<sup>10</sup> Cursivas añadidas.





*personality possessed by the Organisation for European Economic Co-operation shall continue in the Organisation*, but decisions, recommendations and resolutions of the Organisation for European Economic Co-operation shall require approval of the Council to be effective after the coming into force of this Convention”<sup>11</sup>.

## 1.2. Naturaleza y funciones de la OCDE

Al igual que la OECE, la OCDE es una organización internacional estrictamente de cooperación, donde los Estados en estricto pie de igualdad toman sus decisiones por consenso, como establece el artículo 6 de su tratado constitutivo<sup>12</sup>. Junto a ello, la estructura orgánica, sencilla y clásica en su primer nivel, subraya su esencial *naturaleza intergubernamental*. Así, sus órganos principales son tres: el *Consejo*, órgano plenario y del que emanan todos los actos, como indica el artículo 7 de la Convención<sup>13</sup>; el Comité Ejecutivo, que es establecido por el Consejo, y el Secretario General.

Sin embargo, a pesar de esta aparente sencillez, la estructura orgánica completa de la OCDE es bastante más compleja al existir numerosos órganos subsidiarios, creados por el Consejo, y que son los que en realidad llevan a cabo los trabajos de la Organización en el cumplimiento de sus funciones: en la actualidad existen alrededor de 250 comités, grupos de trabajo o grupos de expertos. Por su parte, la Secretaría General tiene su sede en París, si bien también tiene centros en Berlín, Tokio, Washington y, muy interesantemente para nuestro objeto de estudio, en México D. F.<sup>14</sup>. En la misma línea, hay que subrayar que el actual Secretario General es el mexicano Ángel Gurría, elegido en 2006 y que ha vuelto a serlo para un segundo mandato en 2011<sup>15</sup>; y, aunque su cargo de naturaleza internacional le impide recibir instrucciones de ningún Estado, su nacionalidad no deja de resultar significativa de la apertura y adaptabilidad de la Organización en el presente y hacia el futuro, en un *club* que, recordémoslo, hasta no hace tanto tiempo era el paradigma exclusivo del *norte desarrollado*.

De otro lado, y por lo que a los fines y funciones de la OCDE se refiere, el artículo 1 establece:

“(a) to achieve the highest sustainable economic growth and employment and a rising standard of living in Member countries, while maintaining financial stability, and thus to contribute to the development of the world economy;

<sup>11</sup> Cursivas añadidas.

<sup>12</sup> El artículo 6 de la Convención OCDE dice así: “Unless the Organisation otherwise agrees unanimously for special cases, decisions shall be taken and recommendations shall be made by mutual agreement of all the Members”.

<sup>13</sup> El Consejo se reúne periódicamente en sesiones de ministros –normalmente una vez al año– bajo la presidencia rotatoria y anual de uno de los Estados miembros o de Representantes Permanentes, en cuyo caso presidirá la reunión el Secretario General. *Vid.* artículos 8 y 10.2 del Convenio OCDE.

<sup>14</sup> [www.oecd.org/centrodemexico](http://www.oecd.org/centrodemexico)

<sup>15</sup> Los anteriores Secretarios Generales de la OCDE fueron, junto al primero y ya mencionado Thorkil Kristensen, de Noruega (hasta 1969), Emile Van Lennep, de Holanda (entre 1969 y 1984), Jean-Claude Paye, de Francia (de 1984 a 1996) y Donald Johnston, de Canadá (entre 1996 y 2006).



(b) to contribute to sound economic expansion in Member as well as non-member countries in the process of economic development; and

(c) to contribute to the expansion of world trade on a multilateral, non-discriminatory basis in accordance with international obligations”.

Para lo cual los Estados miembros deberán promover el uso eficiente de sus recursos económicos, el desarrollo de sus recursos científicos y tecnológicos, llevar a cabo políticas diseñadas para alcanzar el crecimiento económico y la estabilidad financiera interna y externa así como evitar poner en peligro las economías de otros Estados, continuar reduciendo o eliminando los obstáculos al intercambio de bienes y servicios y mantener y ampliar la liberalización de los movimientos de capital y contribuir al desarrollo económico tanto de los Estados miembros como no miembros<sup>16</sup>. Mientras que el artículo 3 establece, en forma de obligaciones de los Estados, los instrumentos a través de los cuales se pretende alcanzar tales objetivos y que se reduce a aportar información a la Organización y a los Estados miembros; realizar consultas conjuntas, llevar a cabo estudios y participar en proyectos consensuados, y, en fin, cooperar de manera estrecha y, cuando sea menester, adoptar las acciones coordinadas apropiadas.

Pues bien, con tales herramientas, en principio débiles y escasas, coherentes con la naturaleza puramente intergubernamental de la Organización, el éxito relativo – adecuado a sus, limitados, objetivos- en el desarrollo de sus funciones no se pone en duda. Como su Secretario General resumía en el Preámbulo a la ya citada publicación de la Organización que celebra su 50 aniversario, *Better policies for better lives*: “Since 1961, the OECD has been a policy advisor and pathfinder on important issues for our member countries. (...). Over the past five decades the OECD has also set globally recognised standards and established effective processes for ensuring their implementation. (...). The OECD has also proven that it is a relevant arena to discuss global challenges and to find common solutions”<sup>17</sup>.

## 2. LOS MIEMBROS DE LA OCDE Y LA RELACIÓN CON TERCEROS ESTADOS

Y ya mirando hacia el futuro, el propio GURRÍA defenderá: “Today, as the global economic landscape changes and we build the new institutional architecture of global governance, the OECD will become even more important (...) *through a more open, inclusive OECD, taking ‘on board’ new members and defining a new partnership with emerging economies and working increasingly with and for developing countries*”<sup>18</sup>. Esta es, en efecto, la cuestión central de acuerdo con las propias palabras del Secretario General de la OCDE para construir “the foundations for the OECD to continue to promote better policies for better lives over the next 50 years”<sup>19</sup>: *construir una OCDE más abierta e inclusiva*.

<sup>16</sup> Vid. artículo 2 del Convenio OCDE.

<sup>17</sup> OCDE, *Better policies for better lives. The OECD at 50 and beyond*, 2011, p. 5.

<sup>18</sup> *Ibid.* Cursivas añadidas.

<sup>19</sup> Secretary General’s Report to Ministers 2011, OECD, 2011, p. 11.



Lo cual no implica únicamente, pero desde luego sí también, abrir la Organización a la incorporación de nuevos miembros; sino además establecer nuevas y más potentes fórmulas de colaboración con terceros Estados, y también con otras organizaciones internacionales. Por ello, en el presente apartado analizaremos no sólo el procedimiento establecido para la incorporación de nuevos miembros a la Organización, así como las perspectivas para que ello ocurra; sino también las otras vías puestas en marcha para profundizar y mejorar las relaciones entre la OCDE y terceros Estados.

## 2.1. La adhesión a la condición de miembro de la OCDE

El artículo 16 de la Convención de la OCDE prevé la incorporación de nuevos Estados miembros a la Organización a través de la invitación que debe realizar el Consejo, adoptada de forma unánime. Hasta la fecha, se han incorporado 14 nuevos Estados a la OCDE, pasando de los 20 originarios en 1961 a los 34 que hay en la actualidad, tras la incorporación de Chile, Eslovenia, Estonia e Israel en 2010<sup>20</sup>. De tal manera que la OCDE se extiende hoy no sólo por Europa Occidental y América del Norte, sino que llega a Europa Oriental, Asia, Oceanía y, en fin, América Latina; reflejo y consecuencia a la vez de la Globalización de la economía.

En efecto, es de hacer notar que desde la incorporación de México en 1994, se han incorporado 10 nuevos Estados a la OCDE, mientras que en los 34 años anteriores tan sólo lo hicieron 4, el inmediatamente anterior, Nueva Zelanda, 21 años antes. Obviamente, el final de la Guerra Fría tuvo mucho que ver en la apertura de la OCDE a nuevos Estados; pero no sólo, como prueba que de esos 10 nuevos Estados, 6 formaban parte del bloque soviético, pero otros 4 –México, Corea del Sur, Chile e Israel- no. Los cambios económicos en primer lugar, pero también políticos y sociales consecuencia de la Globalización son, sin duda, el motor esencial que explica la necesaria apertura de la Organización a la incorporación de nuevos Estados. Como en 2004 argumentaba el entonces Secretario General de la OCDE, Donald JOHNSTON en el Preámbulo que presentaba el *informe sobre la ampliación y el fortalecimiento de la Organización*: “In the 1970s, the OECD was comprised of all major market economies comprising a vast share of world production and trade. That share is diminishing and long-term projections indicate that this trend should accelerate as the world economy develops and more countries share in the benefits of globalisation. In order to remain an influential actor in the global architecture of international policy analysis, dialogue and rule-making, *the OECD must innovatively and selectively adjust its membership to the new global context*”<sup>21</sup>.

Como se desprende de tales palabras, la OCDE aunque es una organización global, no es una organización universal o, dicho de otra manera, si bien la sustitución

---

<sup>20</sup> Los otros 10 Estados miembros, incorporados desde 1961 han sido: Japón (1964), Finlandia (1969), Australia (1971), Nueva Zelanda (1973), México (1994), República Checa (1995), Corea del Sur (1996), Hungría (1996), Polonia (1996) y Eslovaquia (2000).

<sup>21</sup> En NOBORU, S., “A Strategy for Enlargement and Outreach”, informe OCDE, 13 de mayo de 2004, p. 3. Cursivas añadidas.

de la OECE por la OCDE elevó la Organización de regional a global –en el doble sentido de la proveniencia mundial de los Estados miembros, sin limitaciones geográficas; pero también del alcance de su pretendida influencia-, ésta nunca ha querido ser universal en su membresía. Como se indica en el informe *A Strategy for Enlargement and Outreach*: “(...) OECD is unique among international organisations in that its membership directly determines the quality of its outputs as well as its ability to implement them beyond the confines of the membership. First, the competence of the Organisation will be enhanced by accepting like-minded countries that can contribute significantly to the peerlearning process across OECD’s committee structure. Second, the influence of the Organisation on shaping the international economic order will be enhanced by accepting significant players. This means that OECD enlargement must be innovative and strategically selective”<sup>22</sup>.

En efecto, antes al contrario, los objetivos de la Organización y su propia forma de trabajar hacen que no quepa ampliar mucho más el número de Estados miembros si se quiere preservar la naturaleza misma de la OCDE y su modo de trabajo. En realidad, como se recoge en el informe ya citado: “Many Delegations consider that there must be a limit on the number of future OECD members in order to maintain the high quality and efficiency of OECD work. It is also relevant to take note of the Secretariat’s suggestion of a limit of between 40 to 45 countries for the OECD to effectively maintain its current working methods”<sup>23</sup>.

Por todo ello, el proceso de ampliación de la OCDE fue sometido a revisión a mediados de la primera década del siglo XXI, adoptándose en mayo de 2007 sendas resoluciones por parte del Consejo OCDE en la materia: *A General Procedure for Future Accessions* y *On Enlargement and Enhanced Engagement*, de 13 y 16 de mayo de 2007, respectivamente. En esta última, se aprobó la apertura formal de las negociaciones de adhesión con los 4 Estados que en 2010 pasaron a ser miembros de pleno derecho de la Organización y con Rusia, cuyas negociaciones siguen su curso:

“THE COUNCIL

(...)

2. Decides to open discussions with Chile, Estonia, Israel, the Russian Federation and Slovenia and invites the Secretary-General to set out the terms, conditions and process for the accession of each of these countries to the OECD for subsequent consideration and adoption by Council. Separately, Council may raise issues of a political nature which the Secretary-General will convey to the countries concerned in the context of the discussions on accession”<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> *Ibid*, p. 14.

<sup>23</sup> *Ibid*, p. 19.

<sup>24</sup> Resolución del Consejo de la OCDE, *On Enlargement and Enhanced Engagement*, de 16 de mayo de 2007, I, par. 2.

Como podemos intuir por el párrafo citado, la incorporación de nuevos miembros a la OCDE es un proceso complejo, reglado, en primer lugar por lo establecido en el artículo 16 de su Tratado constitutivo, y concretado por la resolución de 16 de mayo de 2007, que contiene el “procedimiento general para futuras incorporaciones”. Así, el artículo 16 de la Convención OCDE establece:

“The Council may decide to invite any Government prepared to assume the obligations of membership to accede to this Convention. Such decisions shall be unanimous, provided that for any particular case the Council may unanimously decide to permit abstention, in which case, notwithstanding the provisions of Article 6, the decision shall be applicable to all the Members. Accession shall take effect upon the deposit of an instrument of accession with the depositary Government”.

En realidad, el Consejo de la OCDE, como su órgano supremo, no sólo decide, por unanimidad, al final del proceso la incorporación del nuevo miembro, como se desprende del artículo 16 citado; sino que lo inicia a través de una decisión adoptada por consenso y lo dirige a lo largo de su, normalmente amplio, desarrollo. Se trata de un reflejo más de la naturaleza puramente intergubernamental de la Organización, como recuerda la resolución del Consejo de 2007 *A General Procedure for Future Accessions*:

“4. OECD Members collectively, both in Council and in the substantive committees, fully control the process on a continuing basis. The invitation made to the Secretary-General to launch the examination of the terms and conditions of membership with any country wishing to become an OECD Member and the content of the process designed to carry out this examination need to be agreed by Council by consensus. With respect to the final invitation to accede to the OECD Convention, this needs to be agreed unanimously by Council in accordance with Article 16 of the Convention

5. Moreover, Council may, at any point in the process, address any political issues that arise or decide to hold direct discussions with representatives of a candidate country, as it deems appropriate”<sup>25</sup>.

Por consiguiente, el proceso de adhesión a la OCDE de un Estado se inicia con la adopción, por consenso, por parte del Consejo de una decisión en la que se invita al Secretario General de la Organización a que inicie el proceso dirigido a la incorporación de un nuevo Estado, que previamente lo ha solicitado. A partir de ahí, el Secretario General prepara un documento a medida para el Estado referido, denominado *Accession Roadmap*, en el que se establece el proceso específico para ese país, así como la lista de Comités que deben ser consultados, de acuerdo con sus propias características<sup>26</sup>; documento, que deberá ser aprobado por el Consejo<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Resolución del Consejo de la OCDE, *A general Procedure for Future Accessions*, de 13 de mayo de 2007, doc. C(2007)31/FINAL, de 16 de mayo de 2007, par. 4 y 5.

<sup>26</sup> *Ibid*, par. 13.

<sup>27</sup> *Ibid*, par. 6.



En efecto, una fase fundamental del proceso consiste en la *consulta con* diversos, aunque no tienen por qué ser todos, los *Comités* de la Organización. Como se explica en la Resolución citada:

“Substantive Committees and other relevant subsidiary bodies are consulted in accordance with the specific Accession Roadmap for the candidate concerned and requested to assess its willingness and ability to assume the obligations of membership. Such assessment is based on the country’s position with respect to the relevant OECD instruments, standards and benchmarks, and on the adequacy of the country’s policies regarding the economic and social situation of the country in question”<sup>28</sup>.

Hay que tener en cuenta que el *Accession Roadmap* posee una naturaleza exclusivamente técnica y procedimental y, por consiguiente, se dirige a comprobar los “estándares” técnicos que los Estados miembros de la OCDE deben cumplir y respetar. Junto a ello, es evidente que toda nueva incorporación contiene además claves de naturaleza política. Este segundo aspecto de las negociaciones no se incluye en el *Accession Roadmap* ni, por consiguiente, lo lleva a cabo el Secretario General sino, precisamente por la propia naturaleza política de la cuestión, directamente el Consejo o, en ciertos casos, algunos de los Comités específicos o, incluso, directamente los propios Estados miembros:

“17. *Political issues that Council may want to discuss with candidates could be matters not discussed in the substantive committees. Such matters (for example on democracy, rule of law, human rights, etc.) may be considered as particularly important parameters for judging whether a candidate country ultimately should be invited to join OECD in accordance with Article 16 of the Convention.*

18. Other political issues for discussion with candidates could be matters emanating from *substantive committees* where different views on best practices or norms can raise major concerns in one or more Member country.

19. Finally, *Members* might want to exchange views with a candidate on any major political or economic issue, whether or not directly linked to the accession negotiation”<sup>29</sup>.

En cuanto a los requisitos que se exige que los Estados candidatos reúnan para convertirse en miembros de la OCDE, podemos dividirlos, en efecto, en estándares técnicos y cuestiones de naturaleza política; aunque ambos se pueden reducir a dos criterios esenciales, que el informe de 2004 *A Strategy for Enlargement and Outreach* denomina: “like-mindedness” y “significant-player”<sup>30</sup>. El primero de ellos “denote those countries who broadly share values (‘more-like-us’). This criterion defines a

---

<sup>28</sup> *Ibid*, par. 9.

<sup>29</sup> *Ibid*, par. 17 a 19. Cursivas añadidas.

<sup>30</sup> *Vid.* NOBORU, S., “A Strategy for Enlargement and Outreach”, informe OCDE, 13 de mayo de 2004, p. 16, par. 6.

potential candidate as being able to make a substantial contribution by enhancing the competence of OECD's work through the sharing of its high-quality policy know-how based on common values" y puede comprobarse en relación a los siguientes elementos:

*"Fundamental yardsticks:*

- market-based economy
- democratic principles

*Other relevant yardsticks (no hierarchy involved):*

- basic economic performance (per capita income levels as an indicator of the capacity to contribute to peer learning)
- good governance and rule of law
- human rights
- active participation in other relevant international and regional organisations
- provision of development assistance initiatives
- observance of 'OECD acquis' <sup>31</sup>.

Como vemos, junto a elementos puramente técnicos como el denominado "acquis" de la OCDE, análogo al *acquis* comunitario<sup>32</sup>, aparecen otros más sustantivos, de naturaleza básicamente política, pero cuya valoración es esencial para el buen fin del proceso de incorporación de un Estado a la Organización. Esta esencial relevancia la podemos observar, por ejemplo, en el *Roadmap for the Accession of Chile*:

"4. The Council reaffirms that OECD Membership is committed to fundamental values, which candidate countries are expected to share. These *fundamental values serve as the foundation of the likemindedness of OECD Members* and have been expressed in various OECD Ministerial Communiqués. *Accepting these values, along with the established body of OECD instruments, standards and benchmarks, is a requirement for membership.*

5. These fundamental values include *a commitment to pluralist democracy based on the rule of law and the respect of human rights, adherence to open and transparent market economy principles and a shared goal of sustainable development*"<sup>33</sup>.

Lo mismo ocurre con el segundo de los criterios esenciales: " 'Significant player' is thus proposed as a criterion designating a country that has the capacity to contribute effectively to peer learning/influencing across all key OECD committees or whose policies matter for Members because they have, through economic interdependence, significant impact on the economic, social and environmental performance of OECD countries as well as on the shaping of the international economic order"<sup>34</sup>. Se trata, en este segundo caso, de un criterio en el que se observa con claridad

---

<sup>31</sup> *Ibid*, p. 17, par. 8.

<sup>32</sup> Como se explica en el mencionado informe: " 'OECD acquis' is a term that emerged for the first time in the discussion of this Working Group. Although there is no agreed precise definition, it is of common understanding that this concept was introduced as an analogy of 'EU acquis' and includes at least the substantive instruments of the Organisation". *Ibid*, p. 17, nota 2.

<sup>33</sup> *Roadmap for the Accession of Chile to the OECD Convention*, adopted by the Council on 30 November 2007, doc. C (2007) 100/FINAL, de 3 de diciembre de 2007, par. 4 y 5. Cursivas añadidas.

<sup>34</sup> *Ibid*, p. 17, par. 10.



el interés mutuo de la incorporación de nuevos miembros a la OCDE, que ya hemos subrayado: en beneficio del nuevo Estado miembro, sí; pero también de la propia Organización. Como se explica en el informe: “The ‘significant player’ concept derives from the idea that *a member should not merely benefit from OECD work, but should be capable of significantly contributing to the competence and the global influence of the Organisation*. ‘Significant player’ derives from a strategic consideration of strengthening OECD’s relevance in the future, and involves the idea of enhancing the capacity of the Organisation to implement its mandate through enlargement and outreach”<sup>35</sup>.

Junto a estos dos criterios esenciales, se indican otros dos, muy unidos a los anteriores, sobre todo el relativo al “beneficio mutuo”, y “consideraciones globales”, que tienen que ver con el interés de la OCDE de ser una organización global, aunque no universal, como hemos indicado, y, para ello debe tratar de incorporar Estados de todos los continentes. Aunque, como se explica en el informe: “This is not necessarily limited to the geographical diversity. It also means that the Organisation would benefit from diversity in approaches to issues within the broad concept of ‘likemindedness’ ”<sup>36</sup>.

## 2.2. Las diferentes formas de relación de la OCDE con terceros Estados

Junto a la ampliación de la Organización, conscientes de que la misma no puede apuntar a la universalidad, ni siquiera a una ampliación generalizada, si se quiere preservar la naturaleza y calidad de la cooperación desarrollada en la OCDE, como hemos visto, su adaptación a la nueva realidad de la Sociedad internacional globalizada pasa por una profundización y diversificación de las relaciones con terceros Estados, pretendan o no, potencialmente estén en disposición o no de ser en algún momento miembros de la Organización. Como se indica en el informe *A Strategy for Enlargement and Outreach*: “the challenges facing the OECD in the new world context (...), call for a strengthening of the Organisation’s identity in the architecture of international economic organisations and the role that non-members should play in OECD’s functional processes”<sup>37</sup>.

En realidad, la mirada al exterior de la OCDE se recoge en su propio Tratado constitutivo cuando se establece entre sus fines: “to contribute to sound economic expansion in Member as well as non-member countries in the process of economic development”<sup>38</sup>; para lo cual, los Estados miembros, individual y conjuntamente, acuerdan: “contribute to the economic development of both Member and non-member countries in the process of economic development by appropriate means and, in particular, by the flow of capital to those countries, having regard to the importance to their economies of receiving technical assistance and of securing expanding export markets”<sup>39</sup>. Para ello, el artículo 12 de la Convención establece:

<sup>35</sup> *Ibid*, p. 17, par. 11. Cursivas añadidas.

<sup>36</sup> *Ibid*, p. 18, par. 16.

<sup>37</sup> *Ibid*, p. 29, par. 3.

<sup>38</sup> Convención OCDE, artículo 1.b).

<sup>39</sup> *Ibid*, artículo 2.e).





“Upon such terms and conditions as the Council may determine, the Organisation may:

- (a) address communications to non-member States or organisations;
- (b) establish and maintain relations with non-member States or organisations; and
- (c) invite non-member Governments or organisations to participate in activities of the Organisation”.

Pues bien, para cumplir tales fines, especialmente en el mundo profundamente interconectado en el que vivimos, y a través de los instrumentos genéricos indicados, la OCDE ha desarrollado diferentes programas de relación con terceros Estados, entre los que, por su relevancia, alcance y relativa novedad, debe destacarse, en primer lugar, el denominado “*Enhanced Engagement*”, para posteriormente exponer más sucintamente la concepción de las relaciones, que podemos denominar, *normales* con terceros Estados.

### 2.2.1. la vía del “Compromiso Reforzado” (*Enhanced Engagement*)

En efecto, en la citada resolución *On Enlargement and Enhanced Engagement*, de 16 de mayo de 2007, además de abrir oficialmente las negociaciones de adhesión con los 4 Estados que en 2010 pasaron a ser miembros de pleno derecho de la Organización y con Rusia; se decidió fortalecer la “OECD co-operation with Brazil, China, India, Indonesia and South Africa through *enhanced programs with view to posible membership*”<sup>40</sup>. De este modo se puso en marcha el denominado *Enhanced Engagement* con 5 programas de cooperación reforzada con cada uno de los citados Estados, con vistas a facilitar su incorporación en la Organización como miembros de pleno derecho en el medio plazo.

Si bien, el *Enhanced Engagement* no tiene como objetivo único, ni siquiera principal, dicha incorporación, no debiendo ser entendido como una especie de *sala de espera* o paso intermedio necesario para la incorporación en la OCDE. Y no lo es por, al menos, dos razones: de un lado, porque dicho mecanismo de *cooperación o compromiso reforzado* aparece por primera vez en 2007, como acabamos de ver, por lo que las ampliaciones anteriores, incluida la que hemos visto se puso en marcha en ese mismo año, no se realizaron a través de él; de otro, porque como se subraya por la propia OCDE, el *Enhanced Engagement* es un fin en sí mismo, aunque también pueda facilitar la incorporación de los Estados en él adscritos a la Organización: “It represents the Organisation’s endeavour to have a structured relationship with these countries, in order to address the global challenges we are facing. It means integrating them in our policy discussions, and supporting their reform agenda with the OECD expertise”<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Resolución del Consejo de la OCDE, *On Enlargement and Enhanced Engagement*, de 16 de mayo de 2007, I, par. 1.

<sup>41</sup> OCDE, *Progress Report on Enhanced Engagement*, 26 de mayo de 2011, par. 1.



En realidad se trata de una relación mutuamente enriquecedora, construida sobre la base de una incorporación activa de Estados económicamente importantes en las actividades y programas desarrollados en la OCDE junto a sus Estados miembros. Como se explica en el citado informe: “It is both a top down exercise, including the Secretary-General’s contacts and activities in these countries, and a bottom up one, with the integration of these countries in the OECD’s regular work programme, in particular through participation in OECD Committees and involvement in their output results, such as surveys, databases and publication series. (...). Through its Enhanced Engagement process, the OECD is advancing its relationship with major world economies, guided by its evidence-based policy advice and its standards. It gives Members and the five countries an opportunity to examine one another’s policies as peers, helping to present OECD thinking, as well as these countries’ experience, and to build consensus on policy standards”<sup>42</sup>.

El programa se concreta de forma específica para cada Estado participante a través de su incorporación a los métodos de trabajo de la OCDE; de tal modo que, en cada caso se establece un programa específico cuyo contenido está formado por un conjunto de actividades acordadas mutuamente. Así, en primer lugar, los Estados que forman parte del *Enhanced Engagement* pasan a incorporarse a los trabajos de algunos de los órganos de la OCDE, en especial a sus 40 comités y más de 160 grupos de trabajo e, incluso, desde 2008, se les invita a las reuniones del propio Consejo en su formación ministerial. El nivel de participación en cada comité o grupo de trabajo también será determinado *ad hoc*<sup>43</sup>.

En segundo lugar, al igual que otros Estados, pueden adherirse a los tratados adoptados en el marco de la Organización. Además, pasan a recibir informes periódicos sobre la situación económica del país, para lo cual, obviamente, deben haber tenido que integrarse en los sistemas de información de la OCDE. Así, como se indica en el informe sobre el Progreso del Programa *Enhanced Engagement*: “Involving the Enhanced Engagement countries as equal partners requires their incorporation into the Committees’ mainstream work. For an evidence-based Organisation, it is essential to have access to data on the countries concerned and to include them in publications such as country surveys, Outlooks, ‘At a Glance’ series and country review series”<sup>44</sup>.

## 2.2.2. otras formas de relación con terceros Estados

Además del Programa *Enhanced Engagement*, por lo demás relativamente reciente y limitado a unos pocos Estados, la OCDE ha venido tradicionalmente desarrollando actividades con terceros Estados en cumplimiento de lo establecido en su tratado constitutivo. Dichas actividades, por las razones ya indicadas, no han hecho más

---

<sup>42</sup> *Ibid*, par. 1 y 2.

<sup>43</sup> Así, la completa participación sólo se ha acordado en relación a los comités y grupos de trabajo que pertenecen a la Parte II de la estructura organizativa de la OCDE, salvo el Grupo de Trabajo denominado *Bribery in International Business Transactions*; mientras que en la actualidad algunos comités y grupos de trabajo de la Parte I están comenzando a introducir esa posibilidad. Para una completa información sobre la lista de órganos subsidiarios y el estatuto de participación permitido, *vid. ibid*, pp. 10-12.

<sup>44</sup> *Ibid*, par. 12.



que extenderse y profundizarse hasta alcanzar términos globales tanto cuantitativa como cualitativamente. Como se indica en *A Strategy for Enlargement and Outreach: To strengthen the Organisation's competence and global influence, including by contributing to the development of non-members as mandated by the Convention, outreach is pursued as a two-way relationship between Member and non-member countries, underpinning OECD's work among Members. It has two functions:*

- ◆ to share OECD's policy-practice products with non-members with a view to the diffusion and promotion of the values of the Organisation – *dissemination*
- ◆ to make OECD's policy-practice products more relevant and globally acceptable through the participation of non-members both in the formation as well as the implementation of these policy practices – *participation*<sup>45</sup>.

En efecto, la OCDE ha desarrollado durante décadas su política de relación con terceros Estados no sólo a través de la difusión de información, sino también de la, siempre más compleja, participación de terceros Estados en algunas de sus actividades. Así, como se indica en el informe de 2011 del Secretario General, “Around 100 non-member countries participate regularly in the work of our committees, expert meetings and forums”<sup>46</sup>. Se trata, como es prácticamente norma en la OCDE, de una participación en extremo flexible y acordada a la medida de cada Estado, por lo que no cabe extraer reglas generales. Sin embargo, sí conviene al propósito de este trabajo destacar algunas formas de relación con terceros, que incorporan formas específicas de participación en los trabajos de la Organización, además de la posición individual que cada tercer Estado haya acordado con la OCDE en relación a su participación en algunos de sus órganos subsidiarios. En concreto, son dos los mecanismos generales de relación establecidos: de un lado, el denominado *Global Forum* y, de otro, el conocido como *Regional Approach*.

Los *Foros Globales* de la OCDE se caracterizan, como su propio nombre da a entender, por ser globales desde el punto de vista de la participación, abiertos, por consiguiente, a los terceros Estados, sin importar su ubicación geográfica; pero en los que también participa la sociedad civil interesada –expertos, analistas, empresarios, investigadores ...-. En la actualidad existen 14 Foros Globales: agricultura, biotecnología, competencia, desarrollo, educación, medio ambiente, finanzas, inversión internacional, economía del conocimiento, administración pública, inversión internacional, precio de transferencias y tratados fiscales, estadísticas sobre turismo y transparencia e intercambio de información fiscal.

El *Regional Approach*, por su parte, establece una cooperación específica con terceros Estados pertenecientes a una determinada región del mundo. Así, se han establecido 6 ámbitos regionales: África; América Latina; Europa Central y del Este, Cáucaso y Asia Central; Oriente Medio y África del Norte (MENA, en sus siglas en

---

<sup>45</sup> NOBORU, S., “A Strategy for Enlargement and Outreach”, informe OCDE, 13 de mayo de 2004, p. 29, par. 5.

<sup>46</sup> Informe del Secretario General a los Ministros 2011, OCDE, 2011, p. 22

inglés<sup>47</sup>); Sudeste de Asia y Sudeste de Europa. En ellos se trata fundamentalmente de facilitar e intercambiar información y buenas prácticas con los países de cada región – analizaremos más específicamente el caso de América Latina en el siguiente apartado-.

### 3. LA RELACIÓN ENTRE LA OCDE Y LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS

*Dentro del proceso de adaptación de la OCDE a la nueva realidad globalizada de la Sociedad internacional y, en especial, de la economía internacional, los Estados latinoamericanos han venido ocupando un lugar preponderante, tanto desde la perspectiva de la apertura de la Organización a nuevos Estados miembros como de la profundización de las relaciones con terceros Estados a través de nuevas formas de relación profundizada. Y ello, no sólo en la década final del siglo XX con la incorporación, en 1994, de México a la OCDE como flamante nuevo Estado miembro, el primero de América Latina, después de 21 años sin adhesiones; sino que ha continuado durante la primera década del siglo XXI, con la incorporación de Chile como miembro de pleno derecho en 2010, con el establecimiento de un Programa de relación especial –Enhanced Engagement, como hemos visto- con Brasil desde 2007, con el establecimiento de un Programa regional específico para América Latina o, en fin, con la solicitud formal de adhesión a la Organización formulada por Colombia en enero de 2011.*

Todo ello es buena muestra del mutuo interés que, en este nuevo contexto económico mundial, se profesan tanto la OCDE hacia América Latina como los Estados latinoamericanos hacia la OCDE. Como indicaba su Secretario General, Ángel GURRÍA, en su informe de 2011 al Consejo: “The OECD should also be prepared to increase the speed and density of its partnerships with developing and emerging economies. *Colombia’s recent bid for accession underlines the relevance of our Organisation and the added value of membership for major emerging economies that are trying to consolidate their progress towards sustained growth and greater social well-being. (...) Also noteworthy is our work in Latin America and the Caribbean (LAC) which is building momentum.* More and more of the region’s governments are approaching the OECD requesting observership to committees, adhering to instruments, requesting peer reviews, hosting OECD regional meetings and making voluntary contributions”<sup>48</sup>.

Por ello, en el presente apartado analizaremos dicha relación, en primer lugar, analizando la ampliación de la OCDE a Estados latinoamericanos –México y Chile-, para, en segundo lugar, hacer referencia a las fórmulas de relación desarrolladas tanto con terceros Estados latinoamericanos especialmente interesados en profundizar su relación con la Organización con vistas a una posible incorporación a la misma como Estados miembros –especialmente Brasil-, como con la región en general.

<sup>47</sup> Middle East and North Africa.

<sup>48</sup> Informe del Secretario General a los Ministros 2011, OCDE, 2011, p. 24. Cursivas añadidas.



## 3.1. Estados latinoamericanos miembros de la OCDE

Aunque la OCDE, como hemos visto, nació en 1961 en sustitución de la Organización Europea de Cooperación Económica en buena medida para superar su autolimitación regional y pasar a convertirse en una organización internacional global – que no, como sabemos, universal-, posibilitando así la presencia de Estados no europeos como miembros, Latinoamérica no tuvo presencia en la Organización en ese nivel hasta 1994. Diversos factores, políticos y económicos, explican dicho retraso y también que fuese precisamente México, y en esa fecha, el primer Estado que se incorporase a la OCDE.

Por otra parte, el paso de los años desde entonces podía hacer pensar que más que una apertura hacia América Latina, la incorporación de México a la Organización iba dirigida sobre todo hacia América del Norte, completando de este modo los tres Estados que conforman dicha región del continente americano. Sin embargo, la reciente adhesión de Chile a la OCDE ha venido a desmentir dicha visión, es verdad que 16 años después, extendiendo, ya sí con claridad, la muestra de interés y aceptación hacia y por la Organización a toda América Latina con la incorporación del primer Estado de América del Sur que, además, muy probablemente, como veremos en el siguiente apartado, no será el último.

### 3.1.1. México

En efecto, *la incorporación de nuevos Estados a la OCDE, además de un significado económico evidente, posee una lectura política siempre relevante*. Lo hemos visto en el apartado anterior desde la perspectiva de la Organización y de los criterios –económicos, pero también muy especialmente políticos- que maneja para estudiar la solicitudes de adhesión, avanzar en las negociaciones para la misma y, finalmente, decidir su definitiva aprobación. Y es que, como se ha dicho: “The accession of a country to the OECD is a political decision by the Council, backed by a technical examination of the terms and conditions by the relevant Committees and Secretariat”<sup>49</sup>. Así mismo, desde la perspectiva de los Estados que se incorporan, y del área geográfica o región geopolítica en la que se adscriben, la relevancia política de todo ello es también muy grande.

Así, en el caso de América Latina, una vez finalizada la Guerra Fría –desde la perspectiva política- y superada la bautizada como *década perdida* de los años 80 del siglo pasado, la incorporación de gran parte de los Estados latinoamericanos a la ortodoxia económica liberal, en especial y de forma acelerada en el caso de México – desde la perspectiva económica- abrió la ventana de oportunidad de extender la OCDE a América Latina, lo cual tenía, como por lo demás resulta evidente, una importante lectura política no sólo para México, sino para toda la región. Como explica VILLARREAL: “Until the early 1980s, Mexico had strong protectionist economic policies with high trade barriers in several key industries, including the computer and

---

<sup>49</sup> NOBORU, S., “A Strategy for Enlargement and Outreach”, informe OCDE, 13 de mayo de 2004, p. 15, par. 2.



automotive industries. After the Mexican 1982 debt crisis, Mexico's trade policy began to change. The Mexican government took a series of steps toward unilateral trade liberalization to attract foreign investment and make the country more competitive in non-oil exports<sup>50</sup>. In the late 1980s, Mexico proposed negotiations for a free trade agreement with the United States<sup>51</sup>.

En efecto, con la presidencia de Miguel de la Madrid, México inició en 1985 un proceso, necesariamente largo, profundo, complejo y controvertido, desde luego no sencillo, de reformas dirigidas a liberalizar su sistema económico; adelantándose así más de un lustro al proceso reformista que se iniciaría en el resto de América Latina en la década de los 90 del siglo pasado. Así, en 1986 México tomó la decisión de pasar a ser parte del GATT, lo cual implicó la reducción de sus aranceles, que en algunos ámbitos alcanzaban el 100%, a una media inferior al 50%. Proceso liberalizador que se profundizaría con la llegada a la presidencia de México de Carlos Salinas de Gortari en 1988 en todos los ámbitos económicos: barreras arancelarias y no arancelarias, sector financiero, inversiones ... . De tal manera que a primeros de los 90 México había alcanzado un nivel de convergencia en el sistema económico y de política económica – que no, obviamente, de la economía real- con sus vecinos del norte que permitiría adoptar el TLCAN en noviembre de 1993.

La entrada en vigor del TLCAN el 1 de enero de 1994 y el ingreso de México a la OCDE el 18 de mayo de ese mismo año supusieron, en definitiva, la aceptación formal de México en la que podríamos denominar como *primera división del mundo occidental*, a través de su incorporación a su sistema económico con todo lo que ello significaba. Como se ha dicho: “In a world economy of new breadth and vigorous pace, the OECD must also extend itself to countries ready to join in the general economic and social progress. On may 1, 1994, Mexico became the 25<sup>th</sup> Member, the first country to join the Organisation since New Zealand's accession in 1973. Mexico demonstrated its willingness to work towards macro-economic stability, implement structural reform, continue to pursue some privatization, become more receptive to trade and foreign investment, and fully conform to international environmental regulations and the OECD Codes of Liberalisation”<sup>52</sup>.

En realidad, la incorporación de México a la OCDE se produjo de forma muy rápida, puesto que fue en la reunión del Consejo de junio de 1993 cuando se aprobó el inicio de las negociaciones que, un año después, llevaron a la adhesión del Estado latinoamericano a la Convención OCDE: “In light of Mexico's statement of intent for

---

<sup>50</sup> En realidad, se trataba de una reforma profunda y completa del modelo económico del país, tal y como resumidamente explican KOSE, MEREDITH y TOWE, “Mexico's economy was in the latter stages of a stabilization and reform program that started in the late 1980s.6 This program was similar to those adopted elsewhere in the region in the 1990s, featuring inflation control in the form of an exchange rate-based monetary anchor and market liberalization measures, notably in the financial sector”. KOSE, M. A., MEREDITH, G. M. & TOWE, Ch. M., “How Has NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence”, IMF Working Paper, April 2004, WP/04/59, p. 9.

<sup>51</sup> VILLARREAL, M. A., “The Mexican Economy After the Global Financing Crisis”, Report for Congress, 16 de septiembre de 2010, p. 4.

<sup>52</sup> “OECD”, *European Yearbook*, vol. XLII, 1994, p. 13.



membership, comprehensive policy reforms and constructive participation in the OECD, Ministers invite the Organisation to examine with Mexico the terms and conditions of its membership with a view toward early entry of Mexico into the OECD”<sup>53</sup>. A partir de ese momento, la actuación de México como miembro de pleno derecho de la Organización se ha desarrollado con normalidad, si bien, sí cabe destacar una serie de datos que dan cuenta de la relevancia del país para la OCDE.

En primer lugar, señalar que la contribución de México al presupuesto de la OCDE alcanza el 2.39% del mismo en 2011, lo cual sitúa a México en el 10º lugar en esta, siempre fría pero nunca irrelevante, estadística, en paridad con Australia. En segundo lugar, también resulta importante recordar que una de las tan sólo 4 oficinas que tiene la OCDE, además de su sede de París, se sitúa en la capital mexicana –como hemos visto, las otras 3 están en Berlín, Tokio y Washington-, elevando así a México en el centro regional de referencia de la OCDE para América Latina y viceversa. Y es que, como resume oficialmente el Gobierno mexicano: “La participación en la OCDE ha permitido a México aprovechar las experiencias de otros países y a la vez dar a conocer mejor la economía mexicana ante los demás países miembros. Asimismo, México ha servido como puente de comunicación entre los países industrializados y los países en desarrollo, sobre todo de la región latinoamericana”<sup>54</sup>.

Finalmente, pero no por ello menos relevante –por más que el Secretariado General de la OCDE no pueda recibir instrucciones de ningún miembro o Gobierno, como establece el artículo 11 de su tratado constitutivo-, el actual Secretario General de la Organización es el antiguo Secretario de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público del Gobierno de México, el economista de la Universidad Nacional Autónoma de México, José Ángel Gurría Treviño. Ángel Gurría asumió Secretario General para un primer mandato el 1 de junio de 2006 y ha sido reelegido por unanimidad para un segundo periodo, entre el 1 de junio de 2011 y el 31 de mayo de 2016.

### 3.1.2. Chile

Tras casi 16 años desde la incorporación de México, un nuevo Estado latinoamericano, esta vez, además, el primero sudamericano, se incorporaba como miembro de pleno de derecho de la Organización. En efecto, el 11 de enero de 2010 Chile firmaba el Acuerdo de Adhesión a la OCDE, depositándolo el 7 de mayo de ese mismo año, convirtiéndose de este modo en el primero de los 5 Estados que en mayo de 2007, como hemos visto, fueron invitados a formar parte de la Organización y con los que se abrió un largo proceso de negociación –que en el caso de Rusia todavía hoy no ha concluido-.

El proceso negociador más largo que en el caso de su antecesor, México, tiene que ver, entre otras cosas, con el establecimiento de un procedimiento más reglado,

<sup>53</sup> Comunicado del Consejo de la OCDE a nivel ministerial de junio de 1993, par. 25.

<sup>54</sup> “México en la OCDE”, Delegación Permanente de México ante la O.C.D.E., accesible en <http://portal.sre.gob.mx/ocde/index.php?option=displaypage&Itemid=52&op=page&SubMenu=>.



como hemos visto, con la previa negociación, y aprobación por parte del Consejo de la OCDE, del *Roadmap* que marca las cuestiones técnicas y procedimentales del proceso. Este documento fue adoptado en el caso de Chile el 30 de noviembre de 2007, con lo que, en realidad el proceso negociador y de adaptación de Chile para su acceso a la OCDE duró poco más de 2 años, lo que debe considerarse como relativamente rápido y demuestra la voluntad política de Chile de convertirse en el 31 miembro de la Organización. Tanto más cuanto el mencionado proceso no es sencillo, como se desprende de la descripción general del mismo establecido en el *Roadmap*:

“8. (...) Chile will be requested to position itself vis-à-vis all the legal substantive instruments adopted within the OECD framework prior to its joining the Organisation. This will not only concern instruments already in place at the time of opening of negotiations with Chile but also any new instruments that may be adopted up to the time of accession. (...).

9. The accession process will also include the examination of Chile’s general economic policies as well as its policies in a certain number of other key areas in which there are few or no OECD legal instruments. The aim is to ensure that there is coherence between these policies and those in place in OECD Members countries”<sup>55</sup>.

Finalmente, en el Acuerdo de Adhesión<sup>56</sup>, Chile, además del necesario Acuerdo sobre privilegios e inmunidades de la Organización y la indicación de participación en determinadas actividades y órganos opcionales de la OCDE, acepta expresamente los instrumentos y disposiciones que conforman el núcleo de las obligaciones de los miembros de la Organización:

“1. The Republic of Chile shall, by deposit of its instrument of accession to the Convention, assume all obligations of membership of the Organisation including, inter alia, the acceptance of:

i. the aims of the Organisation, as set out in Article 1 of the Convention as well as in the Report of the OECD Preparatory Committee of December 1960;

ii. all of the undertakings and commitments set out in Articles 2 and 3 of the Convention;

iii. Supplementary Protocols Nos. 1 and 2 to the Convention;

iv. all decisions, resolutions, rules, regulations and conclusions adopted by the Organisation relating to its management and functioning including those concerning the financial contributions of Members, other financial and budget matters, staff matters, procedural matters, governance of the Organisation and relations with non-Members;

v. the financial statements of the Organisation<sup>57</sup>;

vi. the working methods of the Organisation;

<sup>55</sup> *Roadmap for the Accession of Chile to the OECD Convention*, adopted by the Council on 30 November 2007, doc. C (2007) 100/FINAL, de 3 de diciembre de 2007, par. 8 y 9.

<sup>56</sup> *Agreement on the Terms of Accession of the Republic of Chile to the Convention on the Organisation for Economic Co-Operation and Development*, Santiago de Chile, 11 de enero de 2010.

<sup>57</sup> En este sentido, Chile ocupa el 15º puesto en la lista de Estados miembros por porcentaje en la participación del Presupuesto de la OCDE en 2011, con el 1.43% del mismo, apenas unas pocas centésimas por detrás de países como Bélgica o Suiza.





vii. all legal instruments of the Organisation in force at the time of the decision of the OECD Council to invite the Republic of Chile to accede to the Convention with the remarks specified in Annexes 1 to 5 to the present Statement of which they form an integral part”.

En definitiva, el esfuerzo realizado por Chile para alcanzar el objetivo de convertirse en miembro de pleno derecho de la OCDE ha sido amplio e intenso. Como se ha dicho: “The accession process has proved to be a major catalyst for reforms in Chile. Chile has reacted rapidly to OECD recommendations and has acted quickly and resolutely in responding to them”. Y es que, las ventajas tanto para Chile como para la propia OCDE aparecían como evidentes: “Chile’s acceptance of OECD membership marks international recognition of nearly two decades of democratic reform and sound economic policies. For the OECD, Chile’s membership is a major milestone in its mission to build a stronger, cleaner and fairer global economy”<sup>58</sup>. Porque, como subrayó el Secretario General GURRÍA en la ceremonia de adopción del Acuerdo en Santiago de Chile: “The ‘Chilean way’ and its expertise will enrich the OECD on key policy issues”<sup>59</sup>.

### 3.2. Otras formas de relación entre Estados latinoamericanos y la OCDE

Junto a los dos Estados miembros latinoamericanos, la OCDE mantiene diferentes grados de relación con varios Estados latinoamericanos, ya de manera individual ya a través del mecanismo regional establecido para América Latina. De todos ellos, cabe destacar, desde luego, la posición de Brasil dentro del programa *Enhanced Engagement*, que lo convierte muy probablemente en el siguiente Estado latinoamericano potencial miembro de la Organización; Colombia, como último Estado latinoamericano que ha mostrado formalmente su interés en convertirse en miembro de la Organización y que, con ese objetivo, está profundizando sus relaciones con la OCDE, y Argentina, que lleva haciéndolo desde hace décadas; así como el reciente mecanismo regional para Latinoamérica, que comienza dar resultados importantes.

#### 3.2.1. Brasil

La creación del Programa *Enhanced Engagement* en 2007 y la inclusión en el mismo de Brasil –junto a China, India, Indonesia y Sudáfrica, como hemos visto- ha supuesto *el reconocimiento por parte de la OCDE de Brasil como una de las principales economías emergentes de la actualidad*, además de volver a *subrayar la relevancia que para la Organización representa América Latina en general y el área sudamericana en particular*. Como se ha dicho: “With both Chile and Mexico as members, and thanks to increasingly close co-operation with Brazil, the OECD has substantially strengthened its links with Latin America”<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> “OECD”, *European Yearbook*, vol. LVII, 2009, p. 16.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> “OECD”, *European Yearbook*, vol. LVII, 2009, p. 16.



Pero más allá de la valoración política de la inclusión en el Programa de Brasil y el subrayar que el mismo supone una clara indicación, además, de que la OCDE vería con buenos ojos iniciar en su momento negociaciones dirigidas ya específicamente a acordar su adhesión a la Organización como miembro de pleno derecho, el propio desarrollo técnico y específico del Programa muestra los avances y profundidad de la relación. Así, en el primer año de funcionamiento del Programa, 2007-2008, participó – en alguno de los diferentes grados de participación previstos para terceros Estados- en los trabajos de 13 órganos –comités y grupos de trabajo- de la Organización, a través de 17 reuniones; mientras que 3 años después, en el periodo 2010-2011, lo hizo en 43 órganos y en más de 80 reuniones<sup>61</sup>. Además, la adhesión de Brasil a numerosos instrumentos legales de la OCDE muestra también los resultados satisfactorios para ambas partes del Programa en el que Brasil participa.

En términos generales, y comparándolo con la participación en órganos y la adhesión a instrumentos de la OCDE de los otros países parte en el Programa *Enhanced Engagement*, los datos relativos a Brasil hablan con claridad de su interés en la profundización de las relaciones y del positivo avance de las mismas. Así, de los 8 órganos subsidiarios en los que los miembros de este Programa participan de forma plena, Brasil está en 6<sup>62</sup> –India y Sudáfrica en 4, Indonesia en 3 y China en 1-<sup>63</sup>; de los 18 en los que participan como observadores regulares, Brasil está en 11<sup>64</sup> –en 12 está Sudáfrica, en 7 la India, y sólo en 3 China e Indonesia-<sup>65</sup>; y de los 16 instrumentos OCDE adoptados por uno u otro Estado, Brasil ha adoptado 9<sup>66</sup> –por 8 de Sudáfrica, 7 de la India y 5 de China e Indonesia-<sup>67</sup>.

### 3.2.2. Otros Estados latinoamericanos

<sup>61</sup> Vid. OCDE, Progress Report on Enhanced Engagement, 26 de mayo de 2011, p. 3.

<sup>62</sup> *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, Governing Board of the Development Centre, Steel Committee, Working Group on Bribery in International Business Transactions (Investment Committee), For work related to the Declaration on International Investment and Multinational Enterprises (Investment Committee), Joint Meeting of the Chemicals Committee and the Working Party on Chemicals, Pesticides and Biotechnology (Environment Policy Committee).*

<sup>63</sup> Vid. *Ibid*, p. 13.

<sup>64</sup> *Committee for Agriculture, Committee on Statistics, Competition Committee, Committee for Scientific and Technological Policy, Investment Committee, Joint Working Party on Agriculture and Trade, Joint Working Party on Trade and Environment, Programme for International Student Assessment (PISA), Public Governance Committee, Trade Committee, Working Party on Private Pensions (Insurance and Private Pensions Committee).*

<sup>65</sup> Vid. *Ibid*, pp. 13 y 14.

<sup>66</sup> *Agricultural Schemes and Codes: Seed Schemes, Bologna Charter on SME Policies, Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Council Recommendation Concerning Effective Action against Hard Core Cartels, Declaration on Fostering the Growth of Innovative and Internationally Competitive SMEs (Istanbul Declaration), Declaration on International Investment and Multinational Enterprises, Declaration on Propriety, Integrity and Transparency in the Conduct of International Business and Finance, Sector Understanding on Export Credits for Civil Aircraft, Statement on the Global Financial Crisis and Export Credits.*

<sup>67</sup> Vid. *Ibid*, pp. 14 y 15.



En realidad, la decisión de la OCDE relativa a orientar su actuación de manera profundizada hacia América Latina o, al menos, hacia *las economías más dinámicas* – en su propia jerga- de dicha región se adoptó en 1993, cuando se decidió extender el diálogo informal con las denominadas *Dynamic Asian Economies* –que eran la República de Corea, Hong Kong, Malaysia, Singapur, Tailandia y Taiwán- a cuatro Estados latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile y México<sup>68</sup>. De ellos, ya hemos visto que México se incorporó como Estado miembro muy rápidamente –justamente al año siguiente- y Chile bastante tiempo después –en 2010-, mientras que con Brasil se inició en 2007 una relación profundizada en el marco del Programa *Enhanced Engagement*, dirigido, previsiblemente a su próxima incorporación a la Organización.

Junto a la profundización de las relaciones con los Estados económicamente más relevantes de la región, la OCDE ha mantenido las relaciones con algunos de los restantes Estados latinoamericanos, ya de forma bilateral, ya enmarcada dentro de lo que la OCDE denomina *relaciones globales*, a través de una aproximación regional. Pues bien, desde la perspectiva bilateral, numerosos Estados latinoamericanos participan, en diversos niveles, en distintos órganos subsidiarios –comités y grupos de trabajo- de la Organización. Así, además de México y Chile, que como miembros de la OCDE participan de pleno derecho en todos ellos, y de lo ya indicado en relación a Brasil, hasta 11 Estados latinoamericanos participan en alguno de dichos órganos. De los cuales 2 Estados han desarrollado de manera muy importante su relación con la OCDE, mientras que los otros 9 lo hacen en tan solo algunos Comités o Grupos de trabajo. Así, Perú lo hace en 4<sup>69</sup>; Bolivia<sup>70</sup>, Costa Rica<sup>71</sup> y Uruguay<sup>72</sup> en 3, Panamá<sup>73</sup> y la República Dominicana<sup>74</sup> en 2 y El Salvador<sup>75</sup>, Honduras<sup>76</sup> y Nicaragua<sup>77</sup> en 1<sup>78</sup>.

Por su parte, los dos Estados latinoamericanos que, tras Brasil, más intensamente mantienen relaciones con la OCDE son Argentina que, como hemos visto, formaba parte ya en 1993 del cuarteto que la OCDE incluyó en su programa de diálogo informal

<sup>68</sup> Vid. Comunicado del Consejo de la OCDE a nivel ministerial de junio de 1993, par. 24.

<sup>69</sup> Consejo Directivo del Centro de Desarrollo, Comité de Inversión, Comité de Seguros y Pensiones Privadas, Comité de Política de Información, Informática y Comunicaciones.

<sup>70</sup> Grupo de Trabajo Sobre la Eficacia de la Ayuda (órgano subsidiario del Comité de Ayuda al Desarrollo), Comité de Agricultura, Comité de Seguros y Pensiones Privadas.

<sup>71</sup> Consejo Directivo del Centro de Desarrollo, Comité de Seguros y Pensiones Privadas, Foro Global sobre transparencia e intercambio de información con fines tributarios.

<sup>72</sup> Comité de Agricultura, Comité de Seguros y Pensiones Privadas, Foro Global sobre transparencia e intercambio de información con fines tributarios.

<sup>73</sup> Foro Global sobre transparencia e intercambio de información con fines tributarios, Comité de Política Científica y Tecnológica.

<sup>74</sup> Consejo Directivo del Centro de Desarrollo, Comité de Seguros y Pensiones Privadas.

<sup>75</sup> Comité de Seguros y Pensiones Privadas.

<sup>76</sup> Grupo de Trabajo Sobre la Eficacia de la Ayuda (órgano subsidiario del Comité de Ayuda al Desarrollo).

<sup>77</sup> Grupo de Trabajo Sobre la Eficacia de la Ayuda (órgano subsidiario del Comité de Ayuda al Desarrollo).

<sup>78</sup> OCDE, *América Latina. Por una economía mundial más fuerte, más limpia, más justa*, Centro de la OCDE en México para América Latina, 2011, pp. 41 y 42.



con las economías más dinámicas de América Latina, y que participa en 16<sup>79</sup> de ellos; aunque, hay que decirlo, ciertamente ha perdido el paso respecto a Brasil –y desde luego a México y Chile–, cuyas relaciones, como hemos visto, gracias a su adscripción al Programa *Enhanced Engagement*, han progresado y profundizado mucho más intensamente. Y Colombia que participa en 11<sup>80</sup> de tales comités y grupos de trabajo y que ha progresado muy rápidamente en su relación con la OCDE debido a la solicitud formal de incorporación del país andino en la Organización.

En efecto, fue el propio Presidente de la República, Juan Manuel Santos, quien expuso ante el Consejo de la OCDE el interés de Colombia en ese sentido en enero de 2011. Dicha solicitud, sin embargo, no implica, como sabemos, que el desenlace vaya a ser positivo, por más que la acogida a la solicitud lo haya sido, y, sobre todo, que vaya a ser rápida. Como bien mostró el proceso de negociación para la adhesión de Chile, Colombia está en el inicio de un camino largo y complejo, aunque sin duda factible, y que pasa necesariamente por cumplir los requisitos formales y sustantivos ya indicados, además de conseguir el apoyo político final de todos los miembros de la Organización. Pero, en cualquier caso, la decisión política adoptada por Colombia ha conducido al Estado sudamericano a profundizar las relaciones con la OCDE a lo largo de 2011. Así, el 29 de noviembre de 2011, Colombia se incorporó al Grupo de Trabajo sobre el Cohecho e inició los trabajos para adherirse a la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales<sup>81</sup>. Poco después, el 8 de diciembre de 2011, Colombia se adhirió a la Declaración OCDE sobre *inversiones internacionales y empresas multinacionales*<sup>82</sup>.

Finalmente, respecto a la *perspectiva estrictamente regional*, la OCDE ha iniciado la publicación de diversos estudios con vocación de regularidad, que aspiran a convertirse en referencia en el área latinoamericana y el Caribe. Así, desde 2008 se viene realizando la publicación anual de *Perspectivas Económicas de América Latina*, que, en palabras de la propia OCDE, tiene como objetivo “poner la experiencia de la OCDE al servicio de la región mientras enriquece su conocimiento de la misma”<sup>83</sup>. Además, se ha establecido el denominado *Foro Económico Internacional para América*

<sup>79</sup> Consejo Directivo del Centro de Desarrollo, Comité de Política Económica, Comité de Política Ambiental, Comité de Comercio, Comité de Agricultura, Comité de Pesca, Comité de Inversión, Comité de Mercados Financieros, Comité de Gobierno Corporativo, Comité de Asuntos Fiscales, Foro Global sobre transparencia e intercambio de información con fines tributarios, Comité de Política Científica y Tecnológica, Comité del Acero, Comité de Turismo, Comité de Químicos, Grupo de Trabajo en la Construcción Naval.

<sup>80</sup> Consejo Directivo del Centro de Desarrollo, Comité de Política Económica, Grupo de Trabajo Sobre la Eficacia de la Ayuda (órgano subsidiario del Comité de Ayuda al Desarrollo), Comité de Políticas para el Desarrollo Territorial, Comité de Inversión, Comité de Seguros y Pensiones Privadas, Comité de Gobierno Corporativo, Comité de Asuntos Fiscales, Foro Global sobre transparencia e intercambio de información con fines tributarios, Comité de Política de Información, Informática y Comunicaciones, Comité de Política Educativa, Consejo Directivo del Programa de Gestión de Instituciones de Educación Superior.

<sup>81</sup> Vid. [http://www.oecd.org/document/1/0,3746,es\\_36288966\\_36288553\\_49147905\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/1/0,3746,es_36288966_36288553_49147905_1_1_1_1,00.html)

<sup>82</sup> Vid. [http://www.oecd.org/document/40/0,3746,en\\_2649\\_201185\\_49258792\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/40/0,3746,en_2649_201185_49258792_1_1_1_1,00.html)

<sup>83</sup> OCDE, *América Latina. Por una economía mundial más fuerte, más limpia, más justa*, Centro de la OCDE en México para América Latina, 2011, p. 6.



*Latina y el Caribe*, que reúne a dirigentes y expertos en economía, tanto del sector público como privado, de toda América Latina y el Caribe en un encuentro con periodicidad anual que se inició en 2009.

Y es que, como afirma el Secretario General de la OCDE, Ángel GURRÍA, en el Preámbulo titulado significativamente, “Trabajando juntos por América Latina”: “La región de América Latina y el Caribe está experimentando actualmente una notable transformación estructural y mostrando una creciente solidez económica. Varios millones de personas han salido de la pobreza extrema y muchas más lo harán en las próximas décadas. Estos cambios son en gran parte el resultado de reformas en políticas públicas que fomentan la estabilidad macroeconómica y la flexibilidad y el dinamismo económico.

*Nuestra Organización colabora estrechamente con los países de América Latina y el Caribe. A pesar de los buenos resultados obtenidos en fechas recientes, persisten múltiples problemas, entre otros la profunda desigualdad económica y social y el deterioro del medio ambiente. Durante muchos años, la OCDE y los gobiernos del mundo entero han trabajado conjuntamente para apoyar el desarrollo de políticas eficaces en materia económica, social y medioambiental. El intercambio de experiencias de políticas públicas, y el establecimiento de nuevas normas internacionales a través del aprendizaje mutuo así como la creación de criterios de referencia y su seguimiento, constituyen una parte fundamental de la misión de la OCDE. (...). Esta es una tarea que requiere el esfuerzo de todos y en la cual los países de América Latina y el Caribe desempeñan una función de suma importancia”<sup>84</sup>.*

## CONSIDERACIONES FINALES

En septiembre de 2011 la OCDE celebraba su 50 aniversario bajo la Secretaría General del mexicano Ángel Gurría y en 2012 es precisamente México el país que preside el Consejo de la Organización. Esta coincidencia va bastante más allá de una mera casualidad cronológica, mostrando con nitidez la profundidad del cambio experimentado por la Sociedad internacional en los últimos 50 años y la adaptación que la OCDE está tratando de realizar al mismo.

Adaptación que, siendo importante, sin embargo, no es todavía suficiente. Como reconoce GURRÍA: “The OECD must respond to major developments and the shifting economic power equation in the world. The recent crisis has reinforced the need for cooperation between advanced, emerging and developing countries. The emergence of the G20 as the premier forum for economic discussions is a necessary first step in an ever more interdependent and interlinked global economy”. En consecuencia, defenderá, “the OECD must continue to increase its relevance as an organisation that sets the highest standards for the world economy. *This requires us to work closely, not only with our Member countries, but also with major emerging economies. Since my arrival at the OECD, I have made the strengthening of our relationship with emerging economies a core priority for the Organisation, and the latest developments have just confirmed that*

---

<sup>84</sup> *Ibid*, p. 3. Cursivas añadidas.



this is the right path. But *we need to speed up our actions and move more decisively in this direction*<sup>85</sup>.

En esta línea, *la apertura de la OCDE hacia América Latina resulta una decisión estratégica*, de gran calado, que muestra con claridad la intención de la Organización de seguir adaptándose a los cambios cada vez más veloces e intensos que está habiendo en primer lugar en el ámbito económico internacional y, *a fortiori*, en la Sociedad internacional en su conjunto. De ahí que, como defiende el Secretario General de la Organización: “We are experiencing a truly global transformation and we thus need to step up our co-operation on a global scale”<sup>86</sup>.

Y ello no únicamente en beneficio de los Estados con los que la Organización se relaciona, sino también en beneficio propio; porque, no debemos olvidar que mientras que hace 50 años, en el momento de la creación de la OCDE, el producto interior bruto de sus Estados miembros suponía más del 70 % del total del planeta, hoy, a pesar de las sucesivas ampliaciones, representa menos del 60 %, y con perspectivas de seguir descendiendo. Como bien explica el propio GURRÍA en su último informe a los Ministros: “It is also essential that we exchange knowledge, analysis and advice with our partners in emerging and developing countries. Emerging economies are now the main drivers of global growth, and enhancing our collaboration with them will be mutually-beneficial. Our standards and our experiences, good and bad, can contribute to their thinking and development process. They in turn, can bring us fresh perspectives and help us address joint global challenges more effectively”<sup>87</sup>.

De ahí también las últimas incorporaciones a la OCDE, acaecidas precisamente en 2010 –Chile, como hemos visto, Eslovenia, Estonia e Israel-, las avanzadas negociaciones con Rusia para que se convierta en el miembro número 35 de la Organización y la buena acogida de la solicitud planteada recientemente en ese sentido también por parte de Colombia, además del continuado y profundo trabajo desarrollado con Brasil en el marco del programa *Enhanced Engagement*. De ahí, en fin, que GURRÍA abogue: “In this context, we could explore different models of association and partnership tailored to the circumstances of individual countries (...). The OECD should also be prepared to increase the speed and density of its partnerships with developing and emerging economies”; muy en especial con América Latina: “noteworthy is *our work in Latin America and the Caribbean (LAC) which is building momentum*”<sup>88</sup>.

## REFERENCIAS<sup>89</sup>

<sup>85</sup> Secretary General’s Report to Ministers 2011, OECD, 2011, p. 22. Cursivas añadidas.

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 24. Cursivas añadidas.

<sup>89</sup> La última visita realizada a las páginas web indicadas se realizó el 1 de febrero de 2012.



- *Convención de Cooperación Económica Europea*, París, 16 de abril de 1948; accesible en [https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:q8G\\_iXw-bckJ:www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/11/RECP\\_005\\_087.pdf+Convenci%C3%B3n+de+Cooperaci%C3%B3n+Econ%C3%B3mica+Europea&hl=es&gl=es&pid=bl&srcid=ADGEESg4xoH35ZL7zn\\_hZdLIMUWkOYi3dVpRo-ghgayni6HfUMRH8\\_5x0vnk-knwyEAbWDiRfjd2gQrwJVp6I\\_vhcPmruAW9hae3sfcMKMcD31dS-km3XCgTY0LcnQaXmjVTqyqKaEzB&sig=AHIEtbS3I1z6SEcPwkpN11YNpWI9a4l-Dg&pli=1](https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:q8G_iXw-bckJ:www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/11/RECP_005_087.pdf+Convenci%C3%B3n+de+Cooperaci%C3%B3n+Econ%C3%B3mica+Europea&hl=es&gl=es&pid=bl&srcid=ADGEESg4xoH35ZL7zn_hZdLIMUWkOYi3dVpRo-ghgayni6HfUMRH8_5x0vnk-knwyEAbWDiRfjd2gQrwJVp6I_vhcPmruAW9hae3sfcMKMcD31dS-km3XCgTY0LcnQaXmjVTqyqKaEzB&sig=AHIEtbS3I1z6SEcPwkpN11YNpWI9a4l-Dg&pli=1) .
- *Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*, París, 14 de diciembre de 1960; accesible en [http://www.oecd.org/document/7/0,3746,en\\_2649\\_201185\\_1915847\\_1\\_1\\_1\\_1,0.html](http://www.oecd.org/document/7/0,3746,en_2649_201185_1915847_1_1_1_1,0.html) .
- “OECD”, *European Yearbook*, vol. XLII, 1994, pp. 1-39.
- KOSE, M. A., MEREDITH, G. M. & TOWE, Ch. M., “How Has NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence”, IMF Working Paper, April 2004, WP/04/59; accesible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0459.pdf> .
- NOBORU, S., “A Strategy for Enlargement and Outreach”, informe OCDE, 13 de mayo de 2004; accesible en <http://www.oecd.org/dataoecd/24/15/37434513.pdf> .
- Resolution of the Council on *A New Governance Structure For The Organisation*, C(2006)78/REV1/FINAL, amended by Council on 16 December 2010; accesible en <http://www.oecd.org/dataoecd/57/45/47122935.pdf> .
- Resolution of the Council on *A General Procedure for Future Accessions*, de 13 de mayo de 2007, doc. C(2007)31/FINAL, de 16 de mayo de 2007; accesible en [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C\(2007\)31/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C(2007)31/FINAL&docLanguage=En) .
- Resolution of the Council on *Enlargement and Enhanced Engagement*, de 16 de mayo de 2007; accesible en



[http://www.oecd.org/document/7/0,3746,en\\_2649\\_201185\\_38604487\\_1\\_1\\_1\\_1\\_00.html](http://www.oecd.org/document/7/0,3746,en_2649_201185_38604487_1_1_1_1_00.html) .

- *Roadmap for the Accession of Chile to the OECD Convention*, adopted by the Council on 30 November 2007, doc. C (2007) 100/FINAL, de 3 de diciembre de 2007; accesible en <http://www.oecd.org/dataoecd/61/58/41463062.pdf> .
- GURRÍA, A., “OECD”, *European Yearbook*, vol. LVII, 2009, pp. 1-16 de 50.
- *Agreement on the Terms of Accession of the Republic of Chile to the Convention on the Organisation for Economic Co-Operation and Development*, Santiago de Chile, 11 de enero de 2010; accesible en <http://www.oecd.org/dataoecd/41/41/44382083.pdf> .
- *Informe del Secretario General a los Ministros 2011*, OCDE, 2011; accesible en <http://www.oecd.org/dataoecd/56/6/48066007.pdf> .
- VILLARREAL, M. A., “The Mexican Economy After the Global Financing Crisis”, Report for Congress, 16 de septiembre de 2010; accesible en <http://fpc.state.gov/documents/organization/148789.pdf> .
- OCDE, *América Latina. Por una economía mundial más fuerte, más limpia, más justa*, Centro de la OCDE en México para América Latina, 2011; accesible en <http://www.oecd.org/dataoecd/34/14/46532856.pdf> .
- OCDE, *Better policies for better lives. The OECD at 50 and beyond*, 2011; accesible en <http://www.oecd.org/dataoecd/63/52/47747755.pdf> .
- OCDE, *Progress Report on Enhanced Engagement*, 26 de mayo de 2011; accesible en <http://www.oecd.org/dataoecd/8/2/48108945.pdf> .





***HACIA LA EXIGIBILIDAD INTERNACIONAL DE LAS OBLIGACIONES  
CONTRAÍDAS POR LOS ESTADOS EN MATERIA DE DERECHOS  
ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES: EL CASO DE COLOMBIA<sup>1</sup>***

*TOWARDS THE INTERNATIONAL ACCOUNTABILITY OF THE STATES  
OBLIGATIONS IN ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS: THE CASE OF  
COLOMBIA*

*Pilar Trinidad Núñez<sup>2</sup>*

**RESUMEN**

La falta de respeto, protección y realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en todos los Estados y, en particular, en Colombia, requiere una reflexión sobre la exigibilidad de los mismos, así como la adopción de mecanismos, tanto en el ámbito internacional como en el interno, que permitan hacer efectiva su realización y su justiciabilidad. El Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un instrumento que contribuirá a eliminar diferencias entre la garantía de estos Derechos y los Civiles y Políticos.

El Ordenamiento jurídico colombiano ha reconocido expresamente los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Constitución. Aunque privándoles, inicialmente del carácter de “Derechos fundamentales”, Colombia ha realizado grandes progresos en el reconocimiento y la justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre todo gracias labor de su Corte Constitucional. Aún así, todavía no ha dado los debidos pasos para obligarse el ámbito internacional a reconocer y garantizar la protección que estos Derechos deben tener.

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 8 de junio de 2012 y aceptado el 30 de junio de 2012.

<sup>2</sup> Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos (España).



## **PALABRAS CLAVE**

Derechos Humanos. Derechos Económicos Sociales y Culturales. Justiciabilidad de los Derechos Humanos. Colombia.

## **ABSTRACT**

The lack of respect, protection and fulfilment of the Economic, Social and Cultural Rights in every Country and, in particularly in Colombia, demands a deep thought about the accountability of those rights. It is also needed to give a consideration about the adoption of mechanisms in the international and national level that can make possible both the fulfilment and enforceability of these Human Rights. The Optional Protocol to the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights is an useful legal tool that will contribute to eliminate the differences between the guarantee of these rights and the Civil and Political Rights.

Colombian Legal system has expressly acknowledged Economic, Social and Cultural Rights. While not giving them initially the nature of fundamental rights, Colombia has made great progress in the strengthening of the accountability procedures for Economic, Social and Cultural Rights, in particular thanks to the work, in the last years, of the Colombian Constitutional Court. However, this State has not yet taken due steps in the international level to recognize and guarantee the protection that these Rights ought to have.

## **KEY WORDS**

Human Rights, Economic, Social and Cultural Rights. Human Rights accountability. Colombia.



**SUMARIO:** I. Consideraciones preliminares: la exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; II. Los antecedentes: la elaboración del Protocolo Facultativo al PIDESC; III. El Contenido del Protocolo Facultativo y la exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1. Presentación de Comunicaciones individuales; 2. Presentación de comunicaciones interestatales; 3. El procedimiento de investigación; 4. Cuestiones controvertidas: la asistencia y la cooperación internacional IV. Colombia y la Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el silencio respecto al Protocolo Facultativo al PIDESC; 1. La protección constitucional de los Derechos económicos, sociales y culturales en Colombia; 2. Colombia y el rotocolo facultativo al PIDESC; V. Consideraciones finales

### **I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES: LA EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

La exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es un problema jurídico que se viene planteando, tanto en los ordenamientos internos, como en el Ordenamiento Internacional desde los inicios en la configuración, reconocimiento y protección de los Derechos Humanos. De hecho, la cuestión tanto del reconocimiento como de la protección integral de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se puso de manifiesto desde el mismo momento en que se elaboró la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuando se dispuso que se elaborara un único tratado de Derechos Humanos y que el mismo incorporara todos los derechos de forma comprensiva y sin distinción. Sin embargo, como es sabido, ese único instrumento, por razones políticas, más que jurídicas nunca vio la luz y, como se ha señalado, la guerra fría impuso “la consagración de una división artificial entre los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales, que se cristaliza en los pactos internacionales de derechos humanos”<sup>3</sup>. Esta lectura diferenciada de los derechos trajo consigo un problema añadido que arrastramos hasta hoy: la consagración de distintos mecanismos de control y garantía<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> VILLÁN DURÁN, C, “Historia y descripción general de los derechos económicos, sociales y culturales”, en GONZÁLEZ MONGUÍ, P. E., *Derechos económicos, sociales y culturales*, Universidad Libre de Colombia, 2009, p. 16.

<sup>4</sup> Como ha señalado Magdalena Sepúlveda, esta decisión se basó en una serie de suposiciones exageradas o incluso erróneas “puesto que los argumentos se centraron en la diferente naturaleza de las obligaciones que cada categoría de derecho impondría. Se asumió que mientras los derechos civiles y políticos eran susceptibles de aplicación inmediata, requiriendo obligaciones de abstención parte del Estado, los derechos económicos, sociales y culturales eran de aplicación progresiva, requiriendo obligaciones positivas (de actuación) por parte del Estado”. SEPÚLVEDA, M.: “La necesidad de adoptar un protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, en GUTIÉRREZ CONTRERAS, J.C. (Coord.), *Los Derechos Económicos, sociales y culturales* Secretaría de Relaciones



Un debate similar tuvo lugar en el ámbito interamericano, donde el proyecto de Convención Interamericana de Derechos Humanos, preparado en 1959 por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos pretendía integrar tanto los Derechos Civiles y Políticos como a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (si bien es cierto que no se contemplaban los mismos mecanismos de supervisión para unos u otros Derechos).

Afortunadamente, en 2008 fue adoptado uno de los instrumentos que seguramente va a contribuir decisivamente a la exigibilidad de estos Derechos y, por tanto, al progreso y la indivisibilidad de los Derechos humanos en el ámbito internacional: el primer Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuya entrada en vigor puede pronosticarse como próxima<sup>5</sup>. En efecto, coincidiendo con el 60 aniversario de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 2008 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el, hasta la fecha, penúltimo tratado internacional relativo a los Derechos Humanos elaborado al amparo de las Naciones Unidas, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>6</sup>.

La razón fundamental para la elaboración de este instrumento es sencilla: el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre 1966 (en adelante PIDESC o el Pacto), es básicamente el único tratado de Derechos Humanos adoptado en el marco de las Naciones Unidas que no crea un órgano *ad hoc* de control y supervisión de la aplicación de las obligaciones asumidas por sus Estados Partes. En efecto, según su artículo 16 las funciones de supervisión del Pacto están asignadas al Consejo Económico y Social de la ONU -el ECOSOC- ya que se prevé que los Estados Partes en el Pacto presenten informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo y que dichos informes, presentados al Secretario General, sean transmitidos al ECOSOC<sup>7</sup>.

---

Exteriores: Programa de Cooperación sobre Derechos humanos México – Comisión Europea, 2005, p. 253.

<sup>5</sup> A fecha de 27 de mayo de 2012, son cuarenta los Estados que han firmado el protocolo, de los cuales ocho ya han prestado su consentimiento en obligarse por el mismo y han depositado su instrumento de ratificación ante el Secretario General de las Naciones Unidas. Por tanto, a falta sólo de la perfección de la manifestación del consentimiento en obligarse de dos Estados, el Protocolo no debería tardar mucho en entrar en vigor.

<sup>6</sup> Resolución A/RES/63/117. Previamente, el Protocolo había sido aprobado, en junio de 2008, por el Consejo de Derechos Humanos.

<sup>7</sup> El Art. 16 del PIDESC señala lo siguiente: “1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo. 2. a) Todos los informes serán presentados al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias al Consejo Económico y Social para que las examine conforme a lo dispuesto en el presente Pacto; b) El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá también a los organismos especializados



Como se sabe, para llevar a cabo esta tarea, el ECOSOC, entre otras iniciativas, estableció el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (en adelante, el Comité DESC o *el Comité*), que tiene cierto paralelismo, en cuanto a su composición, con el Comité de Derechos Humanos, creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (el PIDCP) pero que es un órgano subsidiario del ECOSOC y no un órgano convencional, es decir, creado por un tratado internacional, con las garantías de independencia y exigibilidad que ello conlleva.

Además, el único control establecido en PIDESC se reduce a la presentación de informes periódicos por parte de los Estados, que son “contestados” con un informe final del Comité respecto al grado de cumplimiento, por parte de ese Estado, de sus obligaciones contraídas por el Pacto.

Este mecanismo de presentación de informes Estatales requiere información sobre un número considerable de derechos, datos estadísticos y otras cuestiones que puedan estar relacionadas con el contenido del PIDESC y se extiende a un período de cinco años, aunque en la práctica, por varias razones (en particular el retraso de los Estados, aunque también por el propio *colapso* de los Comités, que genera su lentitud), este período puede ser mucho más amplio. Como ejemplo puede citarse el País objeto del presente trabajo, Colombia, ya que, si bien este Estado es parte del Pacto desde sus inicios -pues lo firmó el 21 de diciembre de 1966 y depositó su instrumento de ratificación el 29 de octubre de 1969- hasta la fecha ha presentado sólo cinco Informes periódicos desde la entrada en vigor del PIDESC en 1976. Así, el tercer informe periódico fue presentado en 1995, el cuarto en mayo de 2000, el Comité le pidió que presentase su quinto informe periódico el 30 de junio de 2006, a más tardar, y fue presentado en 2009<sup>8</sup>.

En definitiva, este mecanismo de presentación de informes se configura como un “diálogo constructivo” entre el Comité y el Estado, se trata de un procedimiento que permite evaluar los pasos dados por el Estado parte en la realización de sus obligaciones contraídas por el PIDESC y permite que el Comité formule recomendaciones, generales o específicas, para una mejor protección de los Derechos Económicos, Sociales y

---

copias de los informes, o de las partes pertinentes de éstos, enviados por los Estados Partes en el presente Pacto que además sean miembros de estos organismos especializados, en la medida en que tales informes o partes de ellos tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos conforme a sus instrumentos constitutivos.”

<sup>8</sup> Véase: Consejo Económico y Social. Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Quintos informes periódicos, presentados de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Colombia. Doc. E/C.12/COL/5, de 9 de enero de 2009. En su Observación final Comité respecto a este informe, el Comité pidió a este Estado que presente su sexto informe periódico a más tardar el 30 de junio de 2015 (véase Doc. E/C.12/COL/CO/5, de 10 de junio de 2010).



Culturales. Pero, como resulta evidente, este mecanismo no ofrece el marco adecuado para discutir casos concretos de violación de derechos<sup>9</sup>.

Por tanto, puede afirmarse que *la obligación de los Estados de presentar informes constituye un mecanismo tan clásico como ineficaz para atender la violación de casos específicos*. Su labor es más de promoción que de protección o garantía de los Derechos. Eso sí, permite ver la evolución en el grado de reconocimiento y protección de los DESC de un Estado, que en el caso de Colombia, a juzgar por el contenido de las observaciones finales del Comité respecto al cuarto y quinto informe, puede calificarse como favorable<sup>10</sup>.

Otra competencia que tiene el Comité, de gran importancia, es la facultad para elaborar *Comentarios u observaciones generales* que permiten guiar la interpretación y la aplicación de los artículos del Pacto. El Comité ha publicado hasta la fecha un total de 21 Observaciones Generales, la última de marzo de 2010 sobre el Derecho de toda persona a participar en la vida cultural<sup>11</sup>. Estas Observaciones han tenido notable repercusión en la protección judicial de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en algunos Estados. Así, en el caso de Colombia, estas Observaciones han tenido mucha importancia, puesto que la Corte Constitucional las ha tenido en cuenta y ha citado expresamente algunas a la hora de interpretar la Constitución Política de 1991, en especial al detallar el principio de progresividad y no regresividad, al reconocer el

---

<sup>9</sup> Como se ha señalado, este sistema de informes se caracteriza porque tiene un “carácter no acusatorio y no permite la participación de la víctima de una violación”. Por ello, se le considera, con acierto “muy limitado en la protección que puede ofrecer a víctimas de violaciones de sus derechos pues no contempla herramientas que garanticen la protección judicial de ellas ni mecanismos para que el Comité DESC obligue a los Estados a cumplir sus recomendaciones”. SUÁREZ SEBASTIÁN, M. P., “Aspectos fundamentales de los DESC”, en GONZÁLEZ MONGUÍ, P. E., *Derechos económicos, sociales y culturales... op. cit.*, p. 71.

<sup>10</sup> Así, aunque numerosas cuestiones relacionadas con la protección de los Derechos contenidos en el Pacto en Colombia producen preocupación, incluso *profunda alarma*, al Comité, el mismo señaló en su Observación final de 2010 valoró positivamente la adopción de determinadas leyes, tales como la Ley N° 581 de 2000 relativa a la efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios, la Ley N° 823 de 2003 relativa a la igualdad de oportunidades para las mujeres y la Ley N° 599 de 2000 (Código Penal) que tipifica como delito la violación de la libertad de trabajo. Asimismo, el Comité destaca como muy positivas algunas sentencias dictadas por la Corte Constitucional de Colombia, tales como la sentencia C-169/01 relativa a la discriminación positiva, sobre la base del precepto constitucional que favorece a las poblaciones vulnerables que no se encuentran en igualdad de condiciones con respecto al resto de la población del país; la sentencia C-1064/01, que establece criterios para la fijación del salario mínimo legal, el derecho a un sueldo justo y el mantenimiento del poder adquisitivo; la sentencia C-355/06 que despenaliza el aborto declarando la constitucionalidad del artículo 122 de la Ley N° 599 de 2000 (Código Penal).

<sup>11</sup> Cabe destacar, para la cuestión que aquí nos ocupa, la Observación General núm. 3, de 1990 sobre la naturaleza de las obligaciones impuestas a los Estados por el Pacto, donde se interpreta el artículo 2.1 del mismo y el alcance de la previsión de que los Estados tomen medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles; así como la Observación General número 9, de 1998, sobre El deber de los Estados dar efecto al Pacto en el ordenamiento jurídico interno. Asimismo, el Comité ha celebrado *Debates temáticos* de gran importancia para la interpretación del texto del Pacto. Es reseñable el Debate sobre la interpretación y aplicación de las obligaciones de los Estados de conformidad con el Pacto, de 1995.



carácter de fundamental al Derecho a la seguridad social, al interpretar el derecho a la vivienda o para determinar el alcance del derecho a la salud, entre otras cuestiones<sup>12</sup>.

Pero, a pesar de lo anterior, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales quedaron bajo un régimen de protección internacional menor que sus “hermanos mayores” los Derechos Civiles y Políticos y no ha existido, hasta la fecha, la posibilidad de presentar denuncias, llamadas *comunicaciones individuales*, por la presunta violación de alguno de los derechos reconocidos en el Pacto, como ocurre en el caso de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (mecanismo que se estableció mediante la adopción de un Protocolo facultativo en la misma fecha que ambos Pactos), así como en los principales tratados de derechos humanos<sup>13</sup>, a excepción de la Convención sobre los Derechos del Niño -y esto último ya está en vías de ser subsanado tras la adopción en diciembre de 2011 y apertura a la firma en febrero de 2012, del tercer protocolo facultativo a la Citada Convención<sup>14</sup>.

## II. LOS ANTECEDENTES: LA ELABORACIÓN DEL PROTOCOLO FACULTATIVO AL PIDESC

El Protocolo Facultativo, que desde que fue abierto a la firma, el 24 de septiembre de 2009, cuenta ya, como se ha señalado, con cuarenta Estados firmantes, de los cuales ocho han perfeccionado la manifestación del consentimiento en obligarse por el mismo y el resto de los Estados es de suponer que están llevando a cabo sus respectivos trámites internos necesarios para prestar el consentimiento en vincularse por este instrumento. Sin embargo la República de Colombia no se encuentra ni siquiera entre estos cuarenta Estados firmantes.

Este instrumento fue redactado en un período que podría considerarse breve si tenemos en cuenta el tiempo que cuesta elaborar un instrumento jurídicamente vinculante en el seno de las Naciones Unidas. Sin embargo la intención o, más bien, la

---

<sup>12</sup> Pueden verse, entre otras, la Sentencias T-341/94, de 27 de julio, T. 323/94, o T. 25/04, de 22 de enero, en las que se citan expresamente las Observaciones Generales del Comité y su interpretación del PIDESC.

<sup>13</sup> Sí contemplan este mecanismo la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, mediante su Protocolo Facultativo; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad, mediante su Protocolo Facultativo.

<sup>14</sup> En efecto, el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones adoptado mediante la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/66/138, de 19 de diciembre de 2011.



*necesidad* de que se elaborase un instrumento que pueda equiparar las obligaciones previstas en el PIDESC a su “hermano” el PIDCP, no es una recién llegada.

En efecto, la determinación de elaborar un protocolo facultativo al PIDESC no es en absoluto reciente. Ya en 1990 el Comité DESC comenzó a estudiar un instrumento facultativo al Pacto que estableciera la posibilidad de presentar denuncias individuales respecto a los Derechos contenidos en el Pacto. La acogida por parte de los Estados de esta iniciativa, como suele suceder, no fue tan entusiasta como la de la Sociedad Civil organizada. A pesar de que poco después, en 1993, los propios representantes de los Estados afirmaron en la Declaración adoptada en la Conferencia de Viena de Derechos Humanos la indivisibilidad e interdependencia de todos los Derechos<sup>15</sup>.

Así, aunque en 1996 el Comité DESC elaboró un borrador de protocolo facultativo, que presentó a la Comisión de Derechos Humanos, no fue hasta el año 2001 cuando la Comisión de Derechos Humanos nombró un experto independiente “encargado de examinar la cuestión de un proyecto de protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, quien presentó un informe en 2002 manifestando la conveniencia de elaborar un protocolo. Así las cosas, la Comisión de Derechos Humanos decidió, mediante su Resolución 2002/24, establecer un Grupo de Trabajo de composición abierta encargado de *estudiar las opciones para la elaboración de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Este grupo de trabajo se reunió en un total de cinco sesiones, 2004 y 2008.

En 2005, durante su segunda sesión, el Grupo de Trabajo le dio a la Presidenta-Relatora el mandato de preparar un *documento analítico que incluyera elementos para la elaboración de un protocolo facultativo del Pacto*<sup>16</sup>. No había, por tanto, siquiera un borrador de instrumento sobre el que trabajar, ni aún el consenso sobre la conveniencia de elaborarlo, hasta que, finalmente, el flamante Consejo de Derechos Humanos, mediante su resolución 1/3, de 29 de junio de 2006, cambió el mandato del Grupo de Trabajo, dándole un mandato específico, de dos años de duración, de preparar el texto de un protocolo facultativo.

Atendiendo a ese mandato, la Presidenta-Relatora, la Sra. Catarina de Albuquerque, presentó un primer proyecto de protocolo facultativo al Grupo de Trabajo en su cuarto período de sesiones (celebrado entre el 16 y el 27 de julio de 2007)<sup>17</sup>. Teniendo en cuenta los debates habidos durante el citado período de sesiones, la Presidenta preparó un proyecto revisado<sup>18</sup> que fue la base de los debates durante la

---

<sup>15</sup> Doc. [A/CONF.157/PC/62/Add.5](#)

<sup>16</sup> Doc. E/CN.4/2006/WG.23/2.

<sup>17</sup> Doc. A/HRC/6/WG.4/2

<sup>18</sup> Doc. A/HRC/8/WG.4/2





primera parte del quinto período de sesiones del Grupo de Trabajo (celebrada entre el 4 y el 8 de febrero de 2008). Tras estos debates, la Presidenta, después de realizar consultas informales con las Delegaciones estatales en Ginebra preparó un segundo proyecto revisado<sup>19</sup>, sobre el que se debatió en la segunda parte del quinto período de sesiones del Grupo de Trabajo.

Por último, partiendo del citado último proyecto, dicho Grupo de Trabajo de composición abierta, presidido por la Presidenta Relatora Catarina de Albuquerque, celebró la última parte de su quinto período de sesiones del 31 de marzo al 4 de abril, en la sede de las Naciones Unidas en Ginebra, consiguiendo, finalmente, cerrar un texto para presentar al Consejo de Derechos Humanos<sup>20</sup>.

Así, el Consejo de Derechos Humanos, adoptó el 18 de junio de 2008 el instrumento -si bien incluyendo en el texto alguna ligera variación respecto al consensuado el 3 de abril en el Grupo de Trabajo, fruto de la exigencia de negociaciones políticas de la política de última hora<sup>21</sup>- recomendando que la AG, en su 63º período de sesiones adoptase la resolución que contiene anexo el protocolo, para que pudiera ser abierto a la firma en marzo de 2009 (fecha que fue posteriormente pospuesta al sexagésimo cuarto período de sesiones).

### III. EL CONTENIDO DEL PROTOCOLO FACULTATIVO Y LA EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El objetivo general del Protocolo es establecer mecanismos de protección de los derechos contemplados en el Pacto para aquellos Estados que voluntariamente presten su consentimiento en que se lleven a cabo respecto a ellos, merece la pena referirse brevemente a ellos.

---

<sup>19</sup> Doc. A/HRC/8/WG.4/3

<sup>20</sup> Doc. A/HRC/8/7.

<sup>21</sup> Así, el artículo 2 contempla la admisión de comunicaciones individuales por parte de cualquier persona o grupo de personas que aleguen haber sido víctimas de la *violación de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales* reconocidos en el Pacto, cuando, en la versión finalizada por el Grupo de Trabajo, el texto hablaba de la *violación de los Derechos establecidos en las Partes II y III del Pacto*. Con esta modificación, el Derecho de libre determinación de los pueblos, reconocido en el artículo 1 del Pacto, queda fuera del ámbito del Protocolo a los efectos de la presentación de comunicaciones.



## 1. Presentación de Comunicaciones individuales

En primer lugar, el mecanismo fundamental consiste, como no puede ser de otra manera, en permitir la presentación, ante el Comité, de *denuncias o comunicaciones individuales*. El criterio finalmente incluido en el Protocolo es el llamado *criterio integral*, es decir, se prevé se admitan comunicaciones presentadas por una persona o un grupo de personas, o un representante en su nombre, sometidas a la jurisdicción de un Estado Parte en el Protocolo, que aleguen haber sufrido una violación de cualquiera de los *derechos económicos, sociales y culturales* reconocidos en el Pacto. En otras palabras, una comunicación presentada respecto a *otro derecho* contemplado en el Pacto no sería objeto de consideración por parte del Comité.

Se trata esta de una limitación que no tiene otro fin que excluir que el Derecho de libre determinación de los pueblos, reconocido en el artículo 1 de ambos Pactos, pueda estar sujeto a denuncias individuales. Con ello, se trató de contentar tanto a aquellos Estados que en el proceso de elaboración del instrumento se negaban a admitir la competencia del Comité Desc para recibir comunicaciones respecto al derecho a la libre determinación de los pueblos como a aquellos otros que no aceptaban que el texto hiciera referencia expresamente sólo a las partes II y III del Pacto.

En definitiva, el artículo 2 señala que las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales enunciados en el Pacto. Como se ha señalado arriba, esta última frase fue introducida cuando habían terminado las labores del Grupo de Trabajo, puesto que el texto acordado por este, cerrado en lengua inglesa, hablaba de comunicaciones presentadas por personas que aleguen ser víctimas de una violación de los Derechos de la Parte II y III del Pacto (“claiming to be victims of a violation of any of the rights set forth in Parts II and III of the Covenant by that State Party”). De otro lado, para presentar una comunicación en nombre de personas o grupos de personas se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar que actúa en su nombre sin tal consentimiento.

La elección de este *criterio integral* se debió a la firme postura mantenida por la mayoría de los Estados que participaron en la elaboración del texto -entre ellos España que, como parte del “grupo de amigos del Protocolo” defendió activamente desde el principio hasta el fin esa posición-, frente al llamado *criterio de reserva o exclusión* (defendido, entre otros por el Reino Unido, la Federación de Rusia o Canadá) que buscaba permitir que un Estado pudiera excluir del procedimiento de las comunicaciones el párrafo 1 del artículo 2 y cualquiera de los derechos recogidos en los artículos 6 a 15 del Pacto. Si bien esta opción presentaba, sin duda, la ventaja de permitir que un mayor número de Estados pudiera llegar a ser parte en el Pacto, podría haber restringido notablemente el alcance del mismo, además de que, en términos de



justicia material, no parecería justificable que pudieran restringirse determinados derechos.

Los *criterios de admisibilidad* de las comunicaciones son, en general, los empleados en los mecanismos convencionales de protección de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, si bien se introduce un nuevo límite, que conlleva un *margen de discrecionalidad*, ya que, según el artículo 4, el Comité podrá no tomar en consideración una comunicación si estima que el autor no ha sufrido un claro perjuicio, a menos que el Comité entienda que la comunicación suscita una *cuestión grave de importancia general*<sup>22</sup>.

Se establece, asimismo, en el artículo 5, la posibilidad de que el Estado pueda adoptar, a petición del Comité, *medidas provisionales* que eviten daños irreparables en circunstancias excepcionales. El ejercicio de esta facultad por parte del Comité no implica juicio alguno sobre la admisibilidad o sobre el fondo de la comunicación. Aunque no se incluyó expresamente en el texto, algunas delegaciones se esforzaron en dejar claro en las negociaciones, y así tuvo que afirmarlo la Presidenta del Grupo de Trabajo, que la naturaleza de estas medidas es de carácter voluntario por parte de los Estados. Debo poner de manifiesto que no comparto esta postura, ya que no puede olvidarse, a este respecto, que el Comité de Derechos Humanos ha manifestado, en varias ocasiones -así como el Comité contra la Tortura- que la no adopción, por un Estado Parte, de las medidas provisionales solicitadas, puede suponer el incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto y su Protocolo facultativo si tal omisión conlleva un daño irreparable<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> El Art. 4 señala: “De ser necesario, el Comité podrá negarse a considerar una comunicación que no revele que el autor ha estado en situación de clara desventaja, salvo que el Comité entienda que la comunicación plantea una cuestión grave de importancia general.”

<sup>23</sup> En efecto Según la doctrina del Comité contra la Tortura, un Estado parte, al ratificar la Convención y aceptar voluntariamente la competencia del Comité prevista en su artículo 22, se compromete a cooperar de buena fe con el mismo, aplicando y haciendo plenamente efectivo el procedimiento de quejas individuales allí previsto. A juicio del Comité, la Convención lo faculta en su artículo 18 para establecer su propio reglamento “que formará una unidad con la Convención en la medida en que no esté reñido con ella” (Decisión, de 16 de mayo de 2007, respecto a la comunicación núm. 249/2004 -*Dar c. Noruega*-). Así, en la citada decisión, el Comité ha apreciado que el propósito específico del artículo 108 del reglamento es dar significado y alcance a los preceptos de la Convención “que de otro modo sólo otorgaría una mera protección hipotética a los solicitantes de asilo que afirmaran que existe un grave peligro de tortura”. Por ello, “[a]l no atender la solicitud de medidas provisionales que se le formuló y no informar al Comité de la deportación del autor de la queja, el Estado Parte incumplió sus obligaciones de cooperar de buena fe con el Comité, a tenor del artículo 22 de la Convención”. Esta decisión confirma la posición que fue puesta de manifiesto por parte del Comité contra la Tortura en la Decisión, de 17 de mayo de 2005, sobre la comunicación núm. 195/2002 (*Brada c. Francia*), en la que el “Comité observa que el Estado Parte, al ratificar la Convención y aceptar voluntariamente la competencia del Comité en virtud del artículo 22, se comprometió a aplicar y hacer plenamente efectivo el procedimiento de presentación de comunicaciones por particulares establecido por ese medio. La acción del Estado Parte, que expulsó al autor ignorando la solicitud de medidas provisionales formulada por el Comité, invalidó el ejercicio efectivo del derecho a presentar una queja conferido por el artículo 22 e hizo que la decisión final del Comité en cuanto al fondo fuese inútil”. Del mismo modo, el Comité de Derechos Humanos, ha



Finalmente, otro *elemento de corrección* que se introduce para la presentación de las comunicaciones es que el Comité considerará hasta que punto son razonables las medidas adoptadas por el Estado Parte y, al hacerlo, tendrá en cuenta que el Estado puede adoptar “toda una serie de medidas de política” para la aplicación de los Derechos establecidos en el Pacto, es decir, se deja una puerta abierta al *margen de apreciación* que algunas delegaciones reclamaron con insistencia durante las negociaciones del texto. Se trata, en definitiva, de un *criterio corrector* que, obviamente, no existe ni en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ni en sus Protocolos y que viene a consolidar una diferencia en la garantía de unos y otros derechos y, en ese sentido, así como por la ambigüedad de los términos empleados, resulta claramente reprochable, pero que parecía ser absolutamente necesario para algunos Estados<sup>24</sup>.

## 2. Presentación de comunicaciones interestatales

Junto a la facultad para recibir comunicaciones individuales, se contemplan en el Protocolo otros mecanismos de supervisión de los derechos contenidos en el Pacto. Así, el artículo 10 establece el *procedimiento facultativo de comunicaciones interestatales*. La posibilidad de presentar, por parte de los Estados Partes, denuncias contra otro Estado también parte en el instrumento y que haya admitido la competencia del Comité para recibir las, es un mecanismo tan clásico de protección de derechos humanos como poco utilizado. Es cierto que, debido a la complejidad de las relaciones interestatales, la aplicación de este mecanismo es muy difícil, por lo que quizá lo único que cabría afirmar en su favor es que su presencia guarda, al menos en apariencia, un cierto equilibrio entre los Estados y responde al principio de igualdad jurídica de los Estados en Derecho internacional.

---

expresado, varias ocasiones un parecer idéntico al del Comité contra la Tortura, en el sentido de que la no adopción, por un Estado Parte, de las medidas provisionales solicitadas por el Comité, puede suponer el incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto y el Protocolo (por ejemplo, en la Decisión de 15 de mayo de 2003, relativa a la Comunicación Nº 1086/2002 -Weiss c. Austria-).

<sup>24</sup> Se trata de un criterio corrector que parece estar en sintonía con la presencia en el PIDESC de las nociones de “progresividad” y la obligación de de los Estados de adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles” inexistente en el PIDCP. Sin embargo, a pesar de su aparente ambigüedad, tal y como ha señalado C. Curtis, ambas nociones pueden ser cuantificables en términos de indicadores de supervisión. así el requisito de la progresividad “parece exigir al Estado que avance en la realización de los derechos”. Por su parte la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles del Pacto, parece remitirnos, según este autor, “a una dimensión cuantificable, que se vincula con el uso de recursos públicos”, así, “parece que la forma más adecuada de evaluar esto es a través del análisis presupuestario. No cuesta mucho advertir que existe una correlación fuerte entre la satisfacción de ciertos derechos –como el derecho a la salud o el derecho a la educación-, las partidas presupuestarias destinadas a ellos y la priorización de los recursos realizadas por el Estado”. COURTIS, C., “Como vigilar el cumplimiento de las obligaciones estatales”, en GONZÁLEZ MONGUÍ, P. E., *Derechos económicos, sociales y culturales*, Op. Cit, pp. 467 y 468.



### 3. El procedimiento de investigación

En tercer lugar, se establece en el artículo 11 del instrumento la posibilidad de permitir un *procedimiento de investigación para casos de violaciones graves o sistemáticas de los derechos enunciados en el Pacto*, en consonancia con los últimos tratados en materia de Derechos Humanos elaborados en el seno de las Naciones Unidas, con lo que se facultaría al Comité DESC no sólo para conocer de vulneraciones puntuales de los derechos contenidos en el Pacto, sino para realizar un examen o investigación de situaciones generalizadas respecto a los derechos protegidos. Si bien hay que apuntar que este procedimiento se ha establecido con carácter facultativo, es decir, sólo se podrá iniciar respecto a aquellos Estados que, siendo partes en el Protocolo, hayan manifestado expresamente, mediante la presentación de una declaración, la aceptación de esta Competencia del Comité.

### 4. Cuestiones controvertidas: la asistencia y la cooperación internacional

Por último, una de las cuestiones que más debates y discusiones ha generado en el seno del Grupo de Trabajo durante la elaboración del protocolo fue la disposición, finalmente incluida en el artículo 14 del texto adoptado, sobre *asistencia y cooperación internacional*. En él se establece la posibilidad de que un Estado reciba asistencia técnica por parte de los organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas y otros órganos competentes. Se dispone, asimismo, que será establecido un *fondo fiduciario* con arreglo a los procedimientos de la Asamblea General -por tanto, de carácter voluntario- para prestar asistencia técnica a los Estados en relación con el ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto y se señala, por último, que las disposiciones en esta materia se aplicarán sin perjuicio de la obligación de todo Estado Parte de cumplir con las obligaciones impuestas por el Pacto.

Algunos Estados, de un lado, -Noruega entre ellos- cuestionaron vivamente durante las negociaciones del instrumento el papel de las obligaciones internacionales referidas a la cooperación (el artículo 2.1 del PIDESC establece que los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas “mediante la asistencia y la cooperación internacional”) y en qué medida las mismas podrían servir de pretexto que justifique el incumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados que reclaman esta cooperación y asistencia y sostuvieron reiteradamente que no es posible contemplar obligaciones relativas a la cooperación internacional, o que las mismas deberían, al menos, matizarse.

Mientras tanto, para otros Estados -fundamentalmente los Estados del Grupo Africano-, resultaba imprescindible que un protocolo facultativo incluyera cláusulas relativas a la cooperación internacional, finalmente, esta fue la postura que prevaleció, al consagrarse en el artículo 14 del instrumento, la asistencia y cooperación

internacional, eso sí, “sin perjuicio de la obligación de todo Estado Parte de cumplir con sus obligaciones en virtud del Pacto”.

#### IV. COLOMBIA Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: EL SILENCIO RESPECTO AL PROTOCOLO FACULTATIVO AL PIDESC

##### 1. La protección constitucional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Colombia

Como he señalado antes, Colombia prestó su consentimiento en obligarse por el PIDESC en 1969, por lo que el mismo entró en vigor de forma general y para este Estado al mismo tiempo. Además, la Constitución colombiana de 1991 reconoce la primacía de aquellos los Tratados internacionales de Derechos Humanos a los que ha prestado su consentimiento en obligarse -algo evidente en Derecho internacional, pero que nunca está de más que se reconozca en los textos constitucionales- así como que las normas sobre Derechos humanos contenidas en la Carta Magna colombiana habrá de interpretarse de conformidad con el contenido de aquellos tratados de Derechos humanos de los que Colombia forma parte<sup>25</sup>.

Por ello, S. Valencia ha afirmado que esta previsión de la Constitución Colombiana, al establecer la prevalencia de los tratados internacionales de derechos humanos “ha permitido establecer que las normas de derecho internacional que protegen los derechos humanos y las normas del Derecho Internacional Humanitario forman con la Constitución un “bloque de constitucionalidad”, del cual se pueden extraer los argumentos normativos necesarios para garantizar y proteger los derechos y, obviamente, los DESC”<sup>26</sup>. El mismo autor aclara que este “bloque de constitucionalidad”, es una noción empleada por “la Corte Constitucional de manera expresa desde 1995 que proviene de la tradición jurisprudencial francesa y que se ha convertido en uno de los elementos básicos para realizar juicios de constitucionalidad, ya que irradia un criterio interpretativo y aplicativo que ningún operador jurídico debe dejar de considerar. A pesar de su importancia, el concepto de bloque ha tenido dificultades en su implementación, pero su desarrollo ha sido progresivo, hasta contar al día de hoy con una serie de pautas y criterios que permiten identificar con mayor

---

<sup>25</sup> El artículo 93 de la vigente Constitución de Colombia, de 1991 dispone: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de excepción, prevalecen en el ordenamiento jurídico interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia”.

<sup>26</sup> VALENCIA QUICENO, S, “Obligaciones de los Estados frente a los derechos económicos, sociales y culturales”, en GONZÁLEZ MONGUÍ, P. E., *op. cit.*, p. 404.



facilidad y certeza qué tipos de normas hacen parte del bloque, entre ellas, las que protegen los DESC<sup>27</sup>.

Y es que, como se ha señalado con gran acierto “[d]entro del amplio abanico de problemas jurídicos que durante más de quince años han sido abordados por la Corte Constitucional pocas controversias han generado un escenario de perplejidad y vacilación similar al suscitado por el interrogante acerca de la exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC- por vía de tutela<sup>28</sup>”.

Más aún, la Corte Constitucional Colombiana ha desarrollado el concepto o *método interpretativo* de la Constitución de “conexidad” para otorgar una protección encomiable de los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales, superando la compartimentalización de los Derechos humanos reconocidos en la Constitución de 1991. Así, mediante esta especie de herramienta de interpretación, se ha consolidado la relación de interdependencia entre los derechos y ha permitido que la Corte otorgue la tutela para la protección de los Derechos Económicos y Sociales, aún cuando no estaban inicialmente considerados como *fundamentales*. Así, como se ha señalado, mediante el recurso a la conexidad la Corte “desde sus fallos iniciales, ha tratado de proporcionar elementos dirigidos a ensanchar el universo de los derechos protegidos por la acción de tutela<sup>29</sup>”.

En efecto, *acudiendo a la conexidad* la Corte ha podido vincular Derechos en principio no susceptibles de protección mediante la Acción de tutela -los Derechos Económicos, Sociales y Culturales-, con otro u otros que sí están bajo el amparo de este mecanismo –considerados como derechos fundamentales- y así ha podido “proteger aquellos derechos que, en principio, están excluidos de la órbita de protección de la acción de tutela<sup>30</sup>”. Ahora bien, siendo muy útil para la protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no puede desconocerse que la vía de la conexidad parte de la base de que estos derechos *no son derechos fundamentales*<sup>31</sup>. Por tanto,

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> GUTIÉRREZ BELTRÁN, A. M., “Tendencia actual de amparo en materia de derechos económicos, sociales y culturales en la jurisprudencia de la Corte Constitucional”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 24, 2010, pp. 82-83.

<sup>29</sup> RIVEROS PARDO, D. F. “Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos subjetivos: una visión estructural”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 24, 2010 p. 30.

<sup>30</sup> *Ibid.* El mismo autor ha señalado que “dentro de este escenario de protección, los derechos constitucionales se podrían clasificar en dos grupos: en primer lugar los derechos fundamentales propiamente dichos, es decir todos los derechos de aplicación directa, y, en segundo lugar, los derechos fundamentales por conexidad o derechos de aplicación indirecta (...). En este último grupo se encuentran los derechos económicos, sociales y culturales que, al no ser considerados derechos fundamentales, no son derechos cuyo amparo se pueda solicitar *prima facie* por vía de tutela”. *Ibid.*, pp. 30-31.

<sup>31</sup> La propia Corte señaló que “[l]os derechos sociales, económicos y culturales de contenido difuso, cuya aplicación está encomendada al legislador para que fije el sentido del texto constitucional, no pueden ser considerados como fundamentales, salvo aquellas situaciones en las cuales en un caso específico, sea



frente a la vulneración de un derecho que no puede considerarse *fundamental*, sólo cabe amparar su protección con la tutela cuando se advierte que “de no conceder protección judicial a este derecho –no fundamental- otras garantías *iusfundamentales* podrían resultar comprometidas”<sup>32</sup>.

Pero, a pesar de esta división entre Derechos “fundamentales” y “no fundamentales” en la Constitución colombiana, la Corte ha otorgado el carácter de *fundamenta per se* a algunos Derechos, en particular el Derecho a la salud, en el ejercicio de lo que se ha denominado *activismo judicial progresista*, y que ha sido entendido a veces, de forma injustamente peyorativa a mi juicio, como un exceso de atribución de poderes por parte de la Corte<sup>33</sup>. Cabe destacar, en el reconocimiento del derecho a la salud, la Sentencia T-760, de 2008, muy criticada por los sectores conservadores, que ha sido considerada “tal vez el fallo más importante en materia de salud en Colombia”<sup>34</sup>, en la que la Corte, *se apartó de la necesidad de exigir o establecer la conexidad* entre un derecho social y un derecho fundamental para proteger aquel, estableciendo que *el derecho a la salud es un derecho fundamental autónomo* y que, aun cuando no esté en peligro su vida, una persona puede presentar una acción de tutela para que se proteja su derecho a la salud<sup>35</sup>. Así pues, como se ha señalado, “en

---

evidente su conexidad con un principio o con un derecho fundamental”. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-406 de 1992.

<sup>32</sup> GUTIÉRREZ BELTRÁN, A. M., “Tendencia actual de amparo ...”, *loc. cit.*, p. 86. El caso paradigmático de esta argumentación es el derecho a la salud, ya que, como se ha señalado “la labor de asegurar amparo a esta garantía trae consigo un nutrido cúmulo de obligaciones entre las cuales se encuentra la fundación de un sistema de seguridad social, la construcción y puesta en funcionamiento a nivel nacional de una adecuada red hospitalaria, la creación de sistemas de subsidio encaminados a garantizar acceso a los servicios médicos a la población que carece de recursos económicos (...) así las cosas, “la atención de la salud y el saneamiento público (...) sólo han de ser comprendidas como preceptos dirigidos al Congreso de la República de los cuales no es posible derivar una pretensión *in concreto* , a menos que un verdadero derecho fundamental –como la vida o la dignidad humana- resulten vulneradas de no proteger el aludido derecho prestacional asistencial”. *Ibid.* p.86

<sup>33</sup> Véase SAFFON, M. P., GARCÍA-VILLEGAS, M., “Derechos sociales y activismo judicial. La dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales en Colombia”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2011, 13,(1), pp. 75-107

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 98

<sup>35</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-760, de 2008. En esta paradigmática y controvertida Sentencia, la Corte acumuló veintidós expedientes de tutela sobre problemas recurrentes que habían llevado a los ciudadanos a acudir a la tutela para proteger su derecho a la salud y, además de declarar el derecho a la salud como un derecho fundamental, expidió órdenes concretas para cada caso y órdenes *generales* dirigidas a distintas instituciones del Estado con el fin de que se adoptaran medidas para solucionar *fallos estructurales* existentes el sistema de salud. La propia Sentencia señala que hay un doble propósito en la acumulación de los procesos “Por un lado, tener una muestra lo más comprensiva posible del tipo de problemas que han llevado a los tutelantes a acudir a la justicia constitucional para obtener la satisfacción de sus derechos (...).Estos problemas han llevado a que la mayor proporción de acciones de tutela que se presentan en el país versen sobre el derecho a la salud, sin que las órdenes que ha impartido la Corte, caso por caso, así como todos los jueces del país, hayan conducido a la superación de tales problemas. En realidad, los órganos responsables de lo que podría denominarse genéricamente la regulación del sistema de salud no han adoptado decisiones que les garanticen a las personas su derecho a la salud sin tener que acudir a la acción de tutela. (...).De otro lado, la acumulación de procesos permite a la Corte analizar diferentes facetas del derecho a la salud y valorar sus implicaciones siempre con la





esta nueva etapa de la protección constitucional de los derechos sociales, y en particular del derecho a la salud, el activismo judicial de la Corte parece haberse consolidado, y ello parece estar produciendo cambios estructurales importantes” Así, se han producido “transformaciones importantes de la política pública en salud destinadas a que esta se corresponda con los mandatos de la Corte. Y tales cambios han tenido como resultado una disminución del activismo de la Corte en la materia, dado que las tutelas ya no son tan necesarias para que el derecho a la salud sea protegido”<sup>36</sup>.

Además, la Corte constitucional Colombiana ha ido progresivamente adoptando la posición de que todos los Derechos Humanos consagrados en la Constitución de 1991 *tienen el carácter de fundamental*. Según se ha afirmado, esta evolución se debe a la irrupción en el escenario jurisprudencial de un “nuevo elemento”, cual es la recepción del Derecho internacional en el Ordenamiento interno colombiano, pues “la vigorosa incursión del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el contexto judicial, el cual da cuenta de un propósito encaminado a lograr una reivindicación universal del ser humano que desborda las otrora infranqueables fronteras soberanas de los Estados sobre temas que guardan un innegable vínculo con graves hechos sociales que en el mundo contemporáneo no pueden ser legítimamente desconocidos, tales como la pauperización de las sociedades y el fortalecimiento de las brechas sociales que promueven el surgimiento de clases sociales que *de facto* encuentran frustrada cualquier participación en la construcción *democrática* de las sociedades y el derecho”<sup>37</sup>.

Así, la Corte Constitucional de Colombia, ha sostenido que “los derechos todos son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que los y las constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución”<sup>38</sup>. Puede citarse asimismo, entre otras muchas, una reciente Sentencia, en la que se aplica este concepto para el caso del derecho a una vivienda digna, en la que la Corte recuerda que “[I]a jurisprudencia constitucional se ha ido apartando, cada vez con mayor claridad, de los pronunciamientos iniciales que catalogaban la protección de derechos económicos, sociales y culturales en sede de tutela como algo excepcional en atención al carácter no fundamental de las prerrogativas que integran dicha categoría. La procedencia de la tutela para lograr la protección del derecho a la vivienda digna -aun cuando éste no fuera considerado fundamental- siempre que la lesión de tal prerrogativa pudiera tener como consecuencia la amenaza o vulneración de otros derechos del peticionario que pudieran ser considerados fundamentales *per se*, tales como la vida, la integridad física, la igualdad, el debido proceso, entre otros. Criterio que asimismo se ha mantenido

---

finalidad de garantizar el goce universal, equitativo y efectivo de este derecho. Esto se refleja en los apartes de esta sentencia sobre las características constitucionales del derecho a la salud donde se hace una recopilación de algunas de las reglas constitucionales pertinentes que sobre el derecho a la salud, en especial, el derecho de acceso a los servicios de salud”

<sup>36</sup> SAFFÓN, M. P., GARCÍA-VILLEGAS, M., “Derechos sociales”, *loc. cit.*, p. 100.

<sup>37</sup> BELTRÁN, A. M., “Tendencia actual de amparo ...”, *loc. cit.*, p., p. 89.

<sup>38</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-016 de 2007.



latente en el análisis que en aras de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales realiza en cada caso el juez constitucional”<sup>39</sup>.

En definitiva, puede afirmarse que Colombia, tal y como ha puesto de manifiesto el Comité Desc en sus Observaciones finales respecto a este Estado, ha realizado grandes progresos tanto en lo que se han llamado *indicadores de estructura*<sup>40</sup> como, aunque no tanto, en los denominados *indicadores de proceso*<sup>41</sup> en materia de Derechos Sociales Económicos y Culturales. Es decir, es posible afirmar *Colombia se ha dotado del marco jurídico e institucional adecuado para, progresivamente, caminar hacia el cumplimiento de sus obligaciones en materia de Derechos Sociales, Económicos y Culturales*. Así, de una parte, su Carta Magna reconoce y ampara estos derechos y lo hace poniendo de manifiesto la primacía de las obligaciones internacionales contraídas por Colombia mediante los Normas internacionales que le son aplicables y, por otra parte, la Corte Constitucional Colombiana ha venido desarrollado una labor encomiable en los últimos años a la hora otorgar el debido amparo judicial a estos derechos<sup>42</sup>.

## 2. Colombia y el Protocolo facultativo al PIDESC

Así las cosas, merece la pena analizar brevemente la relación y la situación, tanto jurídica, como política, de Colombia con el Protocolo Facultativo al PIDESC. En este sentido, como se ha señalado arriba, cabe señalar, en primer lugar, que el Estado colombiano prácticamente no participó en la elaboración del Protocolo, sino que tan

<sup>39</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-530 de 2011.

<sup>40</sup> Tal y como describe Christian Courtis, los *indicadores de estructura* son aquellos que “dan cuenta del marco jurídico institucional existente para cumplir con ciertos derechos, si están reconocidos en la Constitución, si están reconocidos legislativamente, cuál es la estructura institucional del Estado para hacer frente a este derecho” COURTIS, C, “Cómo vigilar el cumplimiento de las obligaciones estatales”...*loc. cit.*, p. 472.

<sup>41</sup> Por su parte, los *indicadores de proceso*, según el mismo autor, serían aquellos “que permiten identificar cuáles son los pasos que ha dado el Estado para avanzar progresivamente en la cristalización de esos derechos” esto incluiría “las leyes, las normas, los planes, los programas, la inversión de recursos dirigidos a la plena realización de los derechos consagrados en los Pactos y en la Constitución”. *Ibid.*, p. 472.

<sup>42</sup> Además de lo ya señalado, se ha puesto de manifiesto que en muchos Estados, y particularmente en Colombia “se han desarrollado en los últimos diez o quince años una serie de acciones colectivas que permiten que el Poder Judicial trate situaciones no meramente individuales, sino grupales, colectivas”. Esto se ha dado, según Christian Courtis, por medio de vías, una de ellas “por la de agregación de casos individuales que son idénticos, y reflejo de una misma falla en un servicio administrativo o de una misma violación por parte del Estado. Un buen ejemplo de esto es la doctrina del ‘estado de cosas inconstitucional’ desarrollada por la Corte Constitucional Colombiana, que consiste en acumular en la misma decisión cientos y a veces miles de causas que responden a la misma situación, y requerir al Estado una respuesta estructural común a esas violaciones”. La otra vía es “el litigio colectivo propiamente dicho, es decir, aquel en el que alguien (...) está facultado para representar en un caso el interés agregado de un colectivo, o para plantear afectaciones contra bienes colectivos tales como el medio ambiente, o para representar el interés de una comunidad, como un pueblo indígena”, siendo ejemplos de estas acciones en Colombia “la tutela colectiva, la acción popular y en alguna medida la acción de inconstitucionalidad”. *Ibid.*, p. 479.



sólo se limitó a acompañar silenciosamente al Grupo latinoamericano, este sí, muy activo, en las negociaciones sobre el instrumento. Eso sí, Colombia apoyó, siquiera tácitamente, la adopción del Protocolo, no se opuso a la misma, pero, tras su adopción y apertura a la firma no lo ha firmado y no parece que se hayan iniciado aún trámites internos para prestar el consentimiento en obligarse por el mismo.

Sin embargo, llama poderosamente la atención que la justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Colombia es un ejemplo para el resto de la Comunidad internacional. Y más aún, esta justiciabilidad se basa directamente en la aplicación interna de los instrumentos jurídicos internacionales que reconocen estos Derechos y de los que Colombia es parte. En efecto, como he señalado más arriba, y tal y como viene afirmando la Doctrina jurídica desde hace años, la Corte Constitucional de Colombia ha aplicado normas de Tratados internacionales que protegen derechos económicos y sociales, en muchos casos con el fin de interpretar, complementar y reforzar normas constitucionales ya existentes en la materia<sup>43</sup>. Así por ejemplo, a propósito del derecho a una vivienda digna, la Corte ha señalado que la calificación de este derecho como fundamental “como ha sucedido con otras garantías pertenecientes a la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales, implica adoptar una postura más cercana al ideario plasmado por nuestros Constituyentes y adicionalmente, más respetuosa de los compromisos adquiridos por nuestro Estado a nivel internacional. El principal reparo que se ha propuesto para negar el carácter fundamental de los derechos económicos, sociales y culturales -y en particular de la vivienda digna- esto es, el relativo a su carácter prestacional, elemento que se traduce en la necesaria definición de las políticas públicas que, en atención a la disponibilidad de recursos, establezcan las condiciones en las que se garantizará su disfrute, es un argumento que apunta en realidad a describir la forma como este derecho puede hacerse efectivo en la práctica y no a desconocer la necesaria protección que el mismo merece, en cuanto derecho fundamental, aspecto que deviene indiscutible una vez establecida su imperiosa protección de cara al respeto de la dignidad humana”<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Pueden verse, entre otros muchos: ARANGO, R, “Experiencia colombiana sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales”, en *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 327-332; LANGFORD, M., “Justiciabilidad en el Ámbito Nacional y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Un Análisis Socio-Jurídico”, *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 6, núm. 11, diciembre de 2009, pp. 99-134; ROSSI, J, FILIPPINI L. G.: “El Derecho Internacional en la justiciabilidad de los Derechos Sociales en Latinoamérica” en RODRÍGUEZ, C P. ARCIDIÁCONO, P, y ESPEJO, N. (eds.). Centro de Estudios Legales y Sociales, Universidad de Los Andes-Universidad Diego Portales, 2010; y SEPÚLVEDA, M.: “Colombia: The Constitutional Court’s Role in Addressing Social Injustice” en M. LANGFORD, *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge University Press, 2008, pp. 144-165.

<sup>44</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-530, de 2011. Entre otras muchas, también cabe señalar la mencionada Sentencia T-25/04, 2004.



En este sentido, la Corte Constitucional, como destaca toda la doctrina que se ha ocupado de la cuestión, ha citado decisiones e informes de órganos de protección de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en particular del Comité DESC, “para interpretar las normas de derechos humanos contenidas en textos internacionales o en la Constitución Política de 1991. Así, ha tomado en consideración las Observaciones Generales y las Observaciones Finales del Comité DESC como fuentes de interpretación tanto de normas constitucionales como de tratados internacionales. La Corte Constitucional Colombiana ha establecido también que el Comité DESC es el intérprete autorizado del PIDESC y que, como tal, sus criterios son relevantes para determinar el contenido y el alcance de los derechos sociales”<sup>45</sup>. Este es el caso, entre otros muchos, de la arriba citada Sentencia T 760 de 2008, que realiza un pormenorizado análisis de la interpretación que el Comité Desc hace del contenido, alcance y significado del Derecho a la salud y de las Obligaciones de los Estados de respetar, proteger y garantizar este derecho<sup>46</sup>. Esta Sentencia incluso dedica un extenso Anexo “en aras de la pedagogía constitucional” al estudio pormenorizado de del reconocimiento derecho a la salud en los principales instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos y su evolución. Y ello se hace, en palabras de la propia Corte, con el fin de mostrar “que definir el derecho a la salud como derecho fundamental es compatible con el lugar y la trascendencia de éste derecho en el ámbito internacional y regional”<sup>47</sup>.

Por ello, *resulta aún más llamativo el silencio de Colombia respecto al Protocolo facultativo al PIDESC*. No puede olvidarse que la prestación del consentimiento de un Estado en obligarse mediante un Tratado internacional, más allá de la procedencia jurídica –la conformidad de una norma internacional con el ordenamiento jurídico interno, al fin y al cabo, puede conseguirse modificando este último-, es siempre una cuestión de voluntad política. En este sentido, podría decirse que durante el Gobierno anterior hubo poco movimiento y una falta de Interés notable, a pesar de que el actual Vicepresidente de Colombia, Angelino Garzón, un hombre conocedor y comprometido como pocos con los Derechos Económicos Sociales y Culturales<sup>48</sup>, fue Embajador en la Representación Permanente de la República de Colombia ante la Sede de las Naciones Unidas en Ginebra entre enero de 2009 y agosto de 2010, por lo que conoce muy bien la cuestión y tuvo información de primera mano sobre este instrumento. Quizá por ello, con la Presidencia actual, el Gobierno se ha mostrado un más abierto a dialogar. Existe, además, una campaña para la ratificación por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil muy activa, y todo ello hace albergar esperanzas de que se produzcan avances hacia la ratificación del Protocolo.

<sup>45</sup> ROSSI, J y FILIPPINI L. G.: “El Derecho Internacional en la justiciabilidad...” *loc. cit.* p. 7.

<sup>46</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T 760 de 2008. Párrafo 3.4, “Caracterización del derecho a la salud en el bloque de constitucionalidad, clases de obligaciones derivadas del derecho a la salud (*respetar, proteger y garantizar*)”.

<sup>47</sup> *Ibid.*, Segundo Anexo

<sup>48</sup> Como se sabe, el Sr. Garzón fue Secretario General de organizaciones como la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado (Fenaltrase), la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia (CSTC) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). En 2012 se postuló como candidato a ser Secretario General de la OIT, cargo que no pudo lograr en las elecciones llevadas a cabo el 28 de mayo de 2012.



Pero, regresando a los argumentos jurídicos para proceder o no a la prestación del consentimiento en obligarse por este instrumento, puede afirmarse que, sin lugar a dudas, en cuanto a los mecanismos internos que permiten la justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Colombia está muy avanzada y es un ejemplo de protección judicial de estos Derechos. Por lo tanto, a este Estado no deberían preocuparle las consecuencias de obligarse por el Protocolo. En este caso, si ese fuera su recelo, como el de tantos otros Estados, no debería temer una avalancha de denuncias, puesto que goza de suficientes mecanismos para amparar el derecho violado o, en su caso, defenderse, en el ámbito nacional antes de que los casos puedan llegar al Comité por la vía de las comunicaciones individuales.

Más aún, la labor realizada en los últimos años por la Corte Constitucional es uno de los ejemplos en los cuales el Comité podrá inspirarse para trabajar en las denuncias cuando el Protocolo entre finalmente en vigor, ya que, como he señalado, la Corte ha empleado la doctrina del Comité, incluyendo las Observaciones Generales, para interpretar el alcance de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Constitución Colombiana.

Por ello, lo deseable en aras de una efectiva y real protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Colombia, sería que se superase esa tensión entre la Corte y los actores políticos, ya que, las Sentencias judiciales, siendo relevantes, son insuficientes por sí solas para una efectiva protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Y esto es así, como acertadamente se ha señalado, porque, de una parte, a menudo las mismas “son más bien remedios judiciales destinados a proteger derechos sociales ya reconocidos que los agentes públicos rechazan o se niegan a aplicar pese a su obligación de hacerlo. Además, estas sentencias solamente son capaces de proteger a aquellas personas que hasta cierto punto ya están protegidas, por lo cual pueden dejar sin protección a los grupos más excluidos y marginalizados” y, de otra parte porque, al tratarse de Sentencias sobre casos individuales “si bien sus efectos son importantes, son muy limitados en aras de producir transformaciones sociales efectivas (...). Aunque los casos individuales constituyen un precedente para futuros casos similares, unos y otros siguen siendo casos individuales, y, por lo tanto, sus efectos no implican transformaciones estructurales.”<sup>49</sup>

## V. CONSIDERACIONES FINALES: VALORACIÓN

Tal y como la delegación de España manifestó en su declaración final al terminar la última sesión del Grupo de Trabajo que elaboró este instrumento, con la adopción de este Protocolo se salvó una brecha histórica, una desigualdad, que debía

---

<sup>49</sup> SAFFON, M. P., GARCÍA-VILLEGAS, M., “Derechos sociales y activismo...”, *loc. cit.* 103



haber sido superada hace tiempo, entre categorías de derechos elaboradas sobre una base más artificial que real. Con este paso se avanza, finalmente, aunque todavía despacio, hacia una visión unitaria de los Derechos Humanos.

Este instrumento, una vez entre en vigor, que será a los tres meses de que el décimo Estado, de los que son parte en el Pacto haya manifestado su consentimiento en obligarse por el mismo, subsanará algunas de las deficiencias históricas en la supervisión o vigilancia de cumplimiento de las obligaciones del Pacto. En efecto, mediante la recepción de comunicaciones individuales, el Comité DESC podrá avanzar en la identificación del contenido de las obligaciones de los Estados asumidas al obligarse por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al tiempo que se podrá elaborar, al fin, una suerte de jurisprudencia en el ámbito internacional respecto de estos Derechos, como ha venido sucediendo en el Comité de Derechos Humanos respecto a los derechos contenidos en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Así pues, su elaboración y, esperemos que próxima, entrada en vigor representa un avance significativo en la protección de estos derechos. Tal y como afirmó la anterior Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, frente al Grupo de Trabajo “un Protocolo facultativo reforzará de manera significativa el actual sistema de órganos de tratados. Además permitirá esclarecer lo que se requiere –y lo que no- de los Estados, mientras que proporcionará recursos efectivos a los individuos cuyos derechos han sido violados. (...) [u]n protocolo facultativo será un paso importante en el desmantelamiento de la categorización rígida e innecesaria de los derechos y un avance hacia una visión unificada de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”.

Por lo que respecta a la situación de Colombia frente al Protocolo, este Estado posee el marco jurídico e institucional adecuado para cumplir progresivamente de forma plena con sus obligaciones en materia de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Esto es así porque, de un lado, su vigente Constitución de 1991 reconoce y ampara estos derechos, de conformidad con las obligaciones contraídas mediante los Tratados internacionales en los que Colombia es Parte y, de otro lado, la labor de protección judicial de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Corte Constitucional de Colombia es uno de los ejemplos en los cuales el Comité podrá inspirarse para trabajar en las comunicaciones cuando el Protocolo entre finalmente en vigor, ya que, la Corte ha empleado la doctrina del Comité, incluyendo las Observaciones Generales, para interpretar el alcance de los DESC en la Constitución Colombiana y contribuir a su justiciabilidad y realización efectiva.

En definitiva, el Protocolo no prevé más que lo que la Corte Constitucional colombiana viene haciendo desde hace años y, por tanto, Colombia está preparada jurídicamente, para obligarse por el Protocolo. En otras palabras, puede afirmarse que



no hay razones jurídicas para que Colombia no preste su consentimiento en obligarse por el Protocolo facultativo al PIDESC y contribuya así a reforzar la unidad, indivisibilidad e independencia de los Derechos humanos.

## BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, V; COURTIS, Ch.: *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.

ARANGO, R, “Experiencia colombiana sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales”, en *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 327-332;

DURÁN VILLÁN, C.: “Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, *Revista de Desarrollo y Cooperación* nº 23, año 2009, pp. 31-54.

FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: “Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Orden Internacional”, en Mariño Menéndez, F.M., Fernández Liesa, C.R., (Coords.) *Política Social internacional y europea*. Universidad Carlos III de Madrid-Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales, Madrid, 1996.

GONZÁLEZ MONGUÍ, P. E., *Derechos económicos, sociales y culturales*, Universidad Libre de Colombia, 2009.

GUTIÉRREZ BELTRÁN, A. M., “Tendencia actual de amparo en materia de derechos económicos, sociales y culturales en la jurisprudencia de la Corte Constitucional”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 24, 2010, pp. 81-104.

GUTIÉRREZ CONTRERAS, J.C. (Coord.), *Los Derechos Económicos, sociales y culturales*. Secretaría de Relaciones Exteriores: Programa de Cooperación sobre Derechos humanos México – Comisión Europea, 2005

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. COMISIÓN INTERAMERICANA DE JURISTAS: *Comentario del Protocolo Facultativo del Pacto*



*Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 2008, Ginebra, 2008  
(disponible en [www.iidh.ed.cr](http://www.iidh.ed.cr))

LANGFORD, M.: *Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge University Press, 2008.

LANGFORD, M., “Justiciabilidad en el Ámbito Nacional y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Un Análisis Socio-Jurídico”, *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 6, núm. 11, diciembre de 2009, pp. 99-134.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G: *Derechos sociales y positivismo jurídico*, Dykinson-Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Madrid, 1999.

RIVEROS PARDO, D. F., “Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos subjetivos: una visión estructural”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 24, julio de 2010, pp. 29-43.

ROSSI, J, FILIPPINI L. G.: “El Derecho Internacional en la justiciabilidad de los Derechos Sociales en Latinoamérica” en RODRÍGUEZ ARCIDIÁCONO, C.P, y ESPEJO, N. (eds.). *Centro de Estudios Legales y Sociales, Universidad de Los Andes-Universidad Diego Portales*, 2010;

SAFFON, M. P., GARCÍA-VILLEGAS, M., “Derechos sociales y activismo judicial. La dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales en Colombia”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2011, 13,(1), pp. 75-107

VILLA QUINTANA, C. R.: “Como implementar los DESC. Modos y Modalidades: la protección y otros medios jurídicos”, en *Seminario Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Defensores de los Derechos Humanos*, celebrado en Buenos Aires, 29 de noviembre de 2006  
(<http://www.onu.cl/noticias/boletin/02-Enero-2007/11-12-2006-Dia-Derechos-Humanos-Quintana.pdf>).





***CONVERGENCIA REAL EN CENTROAMÉRICA: EVIDENCIA  
EMPÍRICA PARA EL PERÍODO 1990-2010<sup>1</sup>***

***REAL CONVERGENCE IN CENTRAL AMERICA: EMPIRICAL  
EVIDENCE FOR 1990-2010 PERIOD***

*Guillermo Vázquez Vicente<sup>2</sup>*

**RESUMEN**

Este artículo confirma que a lo largo del periodo 1990-2010 no existe evidencia de convergencia real en niveles de renta per cápita entre los países del Subsistema de Integración Económica Centroamericana. Se han realizado diversos contrastes de convergencia *beta*, *sigma* y *gamma*, y en ninguno de los casos se ha podido apreciar una tendencia hacia la misma. En consecuencia, ni los vínculos históricos e instituciones existentes entre esos países ni las estrategias de apertura comercial basadas en el *regionalismo abierto*, parecen suficientes para reducir las desigualdades en la región.

**PALABRAS CLAVE**

Centroamérica; convergencia real; integración económica; regionalismo abierto.

**ABSTRACT**

This paper highlights that there is no evidence of convergence amongst countries of the *Central America Subsystem of Economic Integration* in terms of per capita income for the 1990-2010 period. *Beta*, *sigma* and *gamma* test have been carried out, but we have not found any kind of real convergence in the region. Furthermore, neither

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 7 de diciembre de 2011 y aceptado el 30 de febrero de 2012.

<sup>2</sup> Doctor en Economía Internacional y Desarrollo y profesor del Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad Rey Juan Carlos. Mail: guillermo.vazquez@urjc.es



‘historical-institutional links’ nor ‘trade openness strategies’ –based in *open regionalism*– seem to be able to reduce income inequalities.

## KEY WORDS

Central America, real convergence, economic integration, open regionalism.

**SUMARIO:** 1. Introducción: contexto histórico, objetivos e hipótesis. 2. Una aproximación al concepto de convergencia real desde la literatura científica. 3. Análisis de convergencia real: evidencia empírica para Centroamérica. 3.1. Convergencia simple: evolución del pibpc a precios constantes. 3.2. Convergencia-beta. 3.3. Convergencia-sigma. 3.4. Convergencia-gamma. 4. Conclusiones.

## 1. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO HISTÓRICO, OBJETIVOS E HIPÓTESIS.

En junio de 1990 Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua suscribieron el Plan de Acción Económico de Centroamérica (PAECA) con el objetivo de iniciar el análisis y el estudio de los instrumentos jurídicos e institucionales necesarios para reactivar entre sus economía el proceso de integración económica iniciado en 1960. Estos instrumentos quedaron finalmente recogidos en el Protocolo de Tegucigalpa, que a su vez hizo posible la firma, en diciembre de 1993, del Protocolo de Guatemala, mediante el cual se formalizó el objetivo de consolidar un mercado común en la región. Ello supuso la reactivación formal de un proceso que, a pesar de haberse iniciado casi cuatro décadas antes, se encontraba en un punto muerto desde principios de los años setenta.

Más allá del PAECA, las pretensiones integradoras en el istmo centroamericano tienen un origen mucho más lejano en el tiempo. Centroamérica nació como concepto político con significación propia en noviembre de 1824, bajo el nombre de Federación de Centro América. Tras casi tres siglos de modelo colonial, los países de la región consiguieron la independencia de la corona española en 1821, y su emancipación definitiva del imperio mexicano en 1823. Sin embargo, la convivencia dentro de la Federación nunca llegó a ser pacífica. De hecho, las tensiones se reactivaron como consecuencia de los intentos de continuar centralizando el gobierno y la gestión bajo unos parámetros que no distaban mucho de los reinantes en el istmo durante el periodo colonial, más aún en un contexto económico y social marcado por la existencia de fuertes deficiencias estructurales. Estas circunstancias potenciaron el conflicto bélico entre liberales y nacionalistas, y sentaron las bases de la disgregación definitiva del proyecto integrador en la región. Paradójicamente, de esta idea de unidad nacieron cinco naciones independientes, que a partir de ese momento siempre mostraron cierto recelo a

posibles intentos de reconstrucción del esquema originario de la Federación. No obstante, los intentos de integración continuaron a lo largo de todo el siglo XIX y principios del XX, bajo diferentes formas, pero siempre al amparo del sueño de una unión definitiva que manaba del fuerte vínculo histórico existente. Sin embargo, ese vínculo no ha conseguido activar un proceso integrador profundo, ni ha dado consistencia a las instituciones regionales creadas, pese a las intenciones programáticas sucesivamente manifestadas.

*Esta constatación ha servido como punto de partida para analizar las posibilidades y los límites que ofrece el proceso de integración centroamericano como motor de la convergencia de los niveles de renta en la región (convergencia real). Si recurrimos a la teoría de la integración económica, y a los estudios sobre convergencia entre grupos de países, parece claro que la existencia de vínculos históricos e institucionales se configura como un elemento inicialmente favorable para estimular la integración y la convergencia, y más concretamente, para que los miembros más rezagados en términos de renta per cápita puedan acercarse a sus socios de mayor nivel de renta, siguiendo una espiral que a largo plazo debe reportar beneficios para toda la región (Barro y Sala-i-Martin, 1995; Charles, 2002). Pero a pesar del nexo positivo existente entre estos dos conceptos, no es habitual que los acuerdos de integración recojan entre sus objetivos, de manera explícita, la necesidad de aplicar políticas que potencien la convergencia real (Martín, 1995). De hecho, eso es lo que sucede en los vigentes acuerdos que sustentan la integración centroamericana, a pesar de que en los primeros Protocolos firmados entre los países de la región sí se hacía mención a la coordinación de políticas macroeconómicas (convergencia nominal) como herramienta importante para la consecución de mayores niveles de integración<sup>3</sup>.*

En definitiva, en la actualidad no hay mención alguna a la necesidad de reducir los niveles de desigualdad entre naciones como objetivo prioritario para potenciar el proceso integrador centroamericano. Y ello a pesar de que en el seno de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) se determinó que “dentro de un marco de globalización es indispensable que los beneficios del libre comercio sean asequibles a toda la región” (Principio 6), y que “las estrategias, políticas y [los] programas de los Estados promoverán el desarrollo sostenible y el bienestar de las presentes y futuras generaciones” (Principio 7). Pero estas declaraciones no han dado paso a la creación de instrumentos formales capaces de potenciar la convergencia económica. En su lugar, sólo la liberalización comercial, basada en el paradigma del *regionalismo abierto*, ha actuado como impulsor potencial de las relaciones económicas, aunque, como veremos, no ha sido suficiente para favorecer la convergencia entre países.

Dicho de otro modo: en el proceso de integración centroamericano no existen políticas regionales ni instrumentos de redistribución fiscal tendentes a favorecer el crecimiento económico de los países más rezagados, en aras de una mayor aproximación de los niveles de renta per cápita (Nieto, 2004 y 2007). Y dado que Centroamérica carece de instrumentos de integración positiva, todo parece indicar, a priori, que los estímulos hacia la convergencia reposan sobre la adopción de medidas de

---

<sup>3</sup> Este vínculo puede apreciarse, para el caso de la Unión Europea, en los recientes trabajos de Alonso y Cendejas (2006) y Delgado (2009).

apertura comercial (integración negativa), al igual que sucede en otras áreas del mundo, con la notable excepción de la Unión Europea. En estas circunstancias, conviene preguntarse si todos los países del istmo centroamericano han accedido de manera equitativa a las ventajas que inicialmente supone la integración regional. En caso de responder afirmativamente a esta cuestión –y de acuerdo con la teoría neoclásica sobre convergencia económica– los países con menores niveles de renta por habitante deberían haber crecido más que los países más ricos, confirmándose así la existencia de convergencia (Barro y Sala-i-Martin, 1992a; Sala-i-Martin, 1996a y 1996b; Barro, 1997). Sin embargo, la divergencia parece haber sido la nota predominante en la región en las últimas décadas, de modo que el análisis de la constatación de este fenómeno, junto al análisis de sus causas y consecuencias, constituye un interesante campo de estudio al amparo del cual hemos planteado esta investigación<sup>4</sup>.

Como primer paso en este planteamiento, el presente artículo pondrá en cuestión la existencia, en el período analizado, de convergencia en niveles de renta por habitante entre los países integrantes del Subsistema de Integración Económica Centroamericana. Esta será la hipótesis de partida. Para comprobar la naturaleza y las características de la convergencia o divergencia existente, en el epígrafe 3 se presentan los resultados de los contrastes de convergencia *beta*, *sigma* y *gamma* realizados. Antes, a modo de introducción, se formula el planteamiento central del trabajo, recogiendo en el epígrafe 2, de forma resumida, las principales aportaciones teóricas desarrolladas en los últimos años en el ámbito de la convergencia. Finalmente, en el epígrafe 4 se presentan las conclusiones obtenidas y se apuntan algunas propuestas que, en el futuro, podrían tomarse en consideración para favorecer la convergencia regional en países con bajos niveles de renta per cápita, involucrados en procesos de integración económica, como sucede en Centroamérica.

## 2. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE CONVERGENCIA REAL DESDE LA LITERATURA CIENTÍFICA.

Modelos de crecimiento como los presentados por Koopmans (1965), Cass (1965) y fundamentalmente Solow (1956), sentaron las bases para posteriores análisis de convergencia entre economías (Abramovitz, 1986; Baumol, 1986; De Long, 1988). La hipótesis general de partida se centraba en que a largo plazo todos los países o regiones tenderían a converger de manera espontánea hacia un mismo *estado estacionario*, independientemente de cual fuera su grado de desarrollo inicial, y ajenos a las decisiones de política económica llevadas a cabo por los responsables políticos. Si se verifica esa hipótesis nos encontraremos dentro de lo que la literatura denomina *convergencia-beta* ( $\beta$ ) (Barro y Sala-i-Martin, 1995, Sala-i-Martin, 2002). En este sentido, se podrá decir que entre un grupo de países ha habido *convergencia- $\beta$  absoluta*

---

<sup>4</sup> Ejemplos recientes de análisis de este tipo son los de: Cuadrado *et al.* (1999) y Goerlich y Mas (2001) para el caso de la economía española; Martín (2008) para el caso de América Latina; Delgado *et al.* (2010) y Alonso y Cendejas (2010) para el caso de la Unión Europea; y Cuñado y Rodríguez-Tejedo (2010) para los países de Europa Central y del Este.



si se observa una relación inversa entre la tasa de crecimiento de la renta y el nivel inicial de la misma.

Sin embargo, los *modelos de crecimiento endógeno* pusieron de relieve que las optimistas previsiones de esta teoría no eran, en muchos casos, concordantes con las pautas de crecimiento internacional (Lucas, 1988; Romer, 1989 y 1990; Grossman y Helpman, 1991; Aghion y Howitt, 1992). Como respuesta, la teoría neoclásica reconoció que sus modelos no predecían *convergencia- $\beta$  absoluta* entre todas las economías, sino sólo entre aquellas que presentaban características económicas e institucionales similares (Barro, 1991; Barro y Sala-i-Martin, 1991, 1992a y 1992b; Mankiw, *et. al.*, 1992). No obstante, el hecho de que puedan verificarse avances hacia la convergencia económica entre países desarrollados (que presentan niveles tecnológicos y ratios de inversión similares) refuerza la necesidad de explicar por qué no parece cumplirse con carácter general la tendencia hacia la convergencia.

A partir de esta evidencia, las respuestas se han centrado en la suposición de que no todos los países avanzan hacia el mismo *estado estacionario*, por lo que la hipótesis general de convergencia solamente se verificará en el caso de que todas las economías se acerquen a un *estado* similar (Barro y Sala-i-Martin, 1995). En consecuencia, los diferenciales existentes en cuanto a niveles de renta entre países reflejarán diferencias relativas a los distintos niveles estacionarios, y, además, el crecimiento no podrá ser similar, puesto que no todos los países presentan las mismas tasas de ahorro, inversión, tecnología, depreciación y crecimiento de la población. Esto es lo que se conoce como *convergencia-beta condicionada* (Charles, 2002; Sala-i-Martin, 2002).

Pese a estos avances teóricos y empíricos, las críticas a los modelos neoclásicos continuaron, y tras las evidencias presentadas por algunos autores (Quah, 1993, 1994 y 1996a; Friedman, 1992), los economistas neoclásicos introdujeron un nuevo concepto basado en el análisis de la medición a través del tiempo de la desviación estándar de la distribución de renta per cápita (Sala-i-Martin, 1996a y 1996b): la denominada *convergencia-sigma* ( $\sigma$ ). En este sentido, podremos confirmar su existencia si la dispersión de la renta real per cápita entre un grupo de economías tiende a reducirse en el tiempo.

Para concluir, con el objeto de solventar las críticas derivadas del anterior concepto (Qua, 1996b), Boyle y McCarthy (1997, 1999) propusieron una medida de convergencia simple que se conoce como *convergencia-gamma* ( $\gamma$ ). Este enfoque aporta un nuevo matiz al análisis, ya que –partiendo del índice de concordancia propuesto por Kendall (Kendall y Stuart, 1968) – permite cuantificar las alteraciones que se han producido en la ordenación de las regiones en lo relativo a la variable de estudio, y hace posible la confirmación de convergencia entre regiones a partir del alcance de la movilidad dentro de la distribución de renta. Es decir, la idea de convergencia se asemeja a la extraída mediante el análisis de la evolución del ranking ordinal a lo largo del período.

Finalmente, los nuevos modelos de comercio internacional, que parten de un entorno de competencia imperfecta (Krugman, 1990 y 1992; Grossman, 1992), evidencian que la realidad del comercio internacional entre países, lejos de ser una consecuencia inevitable de su dotación factorial relativa, depende, en buena medida, de



las decisiones y estrategias de sus agentes económicos, ya que éstos pueden –a lo largo del tiempo– alterar la estructura de ventajas comparativas existente. Más concretamente, dentro la literatura sobre integración económica, uno de los principales argumentos a favor de la integración consiste en recordar que las posibilidades de aprovechamiento de las ventajas de la integración han de ser potencialmente mayores para los países de menores niveles de renta (Milanovic, 2006). Y todo ello como factor adicional al hecho de que la integración económica tiene ventajas globales para los socios que participan en ella, aunque el aspecto clave consista más bien en analizar cómo estas ventajas se reparten y, llegado el caso, cómo pueden arbitrarse mecanismos compensadores entre los distintos socios involucrados en un proceso integrador (Nieto, 2005).

Tras lo comentado, cabe pensar, a priori, que una mayor integración debería ayudar a reducir las diferencias en los niveles de renta per cápita entre los países protagonistas de la integración, es decir, debería potenciar la convergencia real, debido a que tanto el comercio como la movilidad factorial actuarán como vehículos de estímulo a la igualación de los precios y, de ese modo, favorecerán también la igualación de los niveles de renta entre países (Gordo y Martín, 1995). No obstante, la evidencia empírica recogida en diferentes trabajos ha puesto de manifiesto que la vinculación existente entre integración económica y convergencia real no es tan consistente como podría parecer, e incluso es posible que la integración pueda llevar aparejados procesos de divergencia (Padoa-Schioppa, *et al.*, 1987; Milanovic, 2006), a menos que se pongan en funcionamiento políticas redistributivas (es decir, medidas de integración positiva) que permitan a todos los países beneficiarse de las ventajas globales que inicialmente están asociadas a los procesos de integración económica (Martín, 1995; Nieto, 2005).

### 3. ANÁLISIS DE CONVERGENCIA REAL: EVIDENCIA EMPÍRICA PARA CENTROAMÉRICA.

Como punto de partida de nuestro marco analítico, en la Tabla 1 puede apreciarse cómo las diferencias en PIB per cápita entre los países del istmo centroamericano son de gran importancia y han aumentado entre 1990 y 2010, al menos si se toman en consideración los valores extremos de Costa Rica y Nicaragua<sup>5</sup>. De hecho, si tomamos como referencia el país de la región con mayor nivel de renta per cápita en el período (Costa Rica), podemos apreciar como el resto de países integrantes del Subsistema de Integración Económica presentan ritmos de crecimientos inferiores, y

---

<sup>5</sup> Como es natural, las razones de esta dispar evolución son de naturaleza muy diversa, y de ningún modo pueden reducirse a la existencia o falta de integración en Centroamérica. Ahora, el estudio de este fenómeno puede permitir extraer conclusiones de interés para la experiencia integradora en la región y para la propia doctrina de la integración económica internacional, al menos en países que presentan ciertas similitudes históricas e institucionales, y se encuentran inmersos en procesos integradores, pese a sus reducidos niveles iniciales de PIB per cápita.

no muestran una tendencia hacia la convergencia de renta respecto a la variable de análisis (Figura 1)<sup>6</sup>.

TABLA 1. CENTROAMÉRICA. PIBPC, 1990-2010.

DÓLARES US A PRECIOS CONSTANTES DE 2005 Y PORCENTAJES.

PIBpc en promedio y crecimiento									
Países	1994	1990- 2010	2006-	Crecimiento promedio 1990-1994	Crecimiento anual	Crecimiento promedio 2006-2010	Crecimiento anual	Crecimiento promedio 1990-2010	Crecimiento anual
Costa Rica		3.407,64	5.215,75		2,86%		2,91%		2,54%
El Salvador		1.996,82	3.031,92		4,03%		1,17%		2,50%
Guatemala		1.816,73	2.259,37		1,54%		1,11%		1,25%
Honduras		1.180,92	1.528,08		0,04%		1,50%		1,25%
Nicaragua		656,35	899,71		-1,74%		2,23%		1,43%
Centroamérica		1.811,69	2.586,97		1,35%		1,78%		1,79%

Comparativa respecto al promedio de la región

Países	1994	1990- 2010	2006-	Crecimiento promedio 1990-1994	Crecimiento anual	Crecimiento promedio 2006-2010	Crecimiento anual	Crecimiento promedio 1990-2010	Crecimiento anual
Costa Rica		188,09%	201,62%		212,43%		163,16%		141,37%
El Salvador		110,22%	117,20%		299,07%		65,34%		139,15%
Guatemala		100,28%	87,34%		114,33%		61,99%		69,82%
Honduras		65,18%	59,07%		2,94%		84,25%		69,90%
Nicaragua		36,23%	34,78%		0,97%		125,26%		79,75%

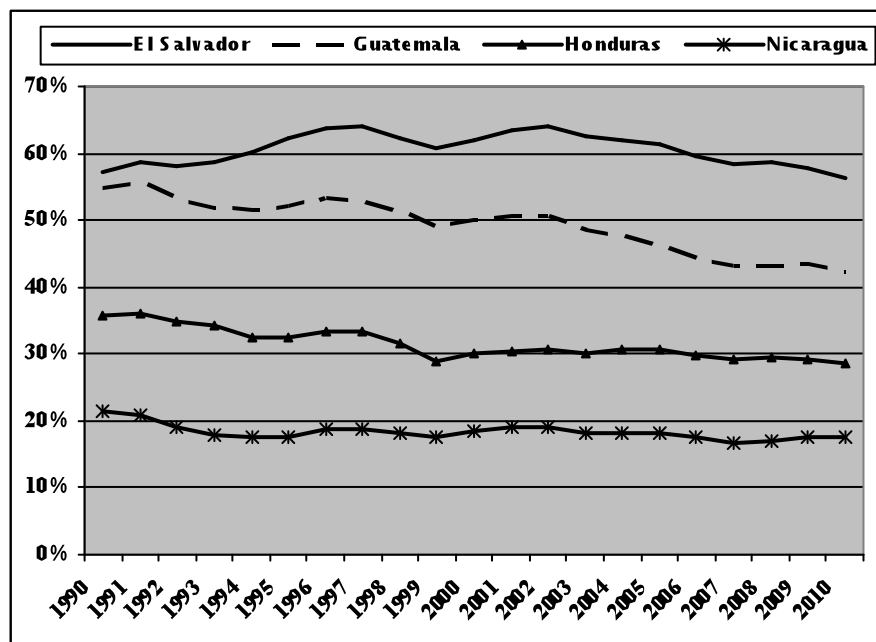
Fuente: elaboración propia a partir de cifras extraídas de UNCTAD.

<sup>6</sup> A pesar de que unos niveles de crecimiento por encima del 4% permitieron a El Salvador un ligero acercamiento a lo largo de la primera década.

Esta afirmación se corrobora si estudiamos la evolución de la variable tomando como referencia los valores normalizados respecto a la media, como recoge el Gráfico 1 del Anexo. Así, se observa la existencia de una distribución bimodal bien diferenciada, tanto en la distribución referida a 1990 como en la relativa a 2010. La primera, compuesta por Costa Rica, mejora claramente su posición respecto a 1990, ya que se encuentra por encima de la bisectriz y presenta unas cifras de crecimiento que le han permitido distanciarse de manera sustancial del resto de naciones. El segundo grupo, conformado por el resto de países, se encontraría creciendo a unos niveles que no han posibilitado un proceso de convergencia en cuanto a renta per cápita con el país que partía de una mejor situación al inicio del período, si bien en el caso de El Salvador éstos le han permitido mantenerse por encima de la media de la región.

FIGURA 1. CENTROAMÉRICA. DESVIACIÓN SIMPLE RESPECTO AL PIBPC TOMANDO COMO REFERENCIA A COSTA RICA, 1990-2010.

PORCENTAJES SOBRE PRECIOS CONSTANTES DE 2005.



Fuente: elaboración propia a partir de cifras extraídas de UNCTAD.

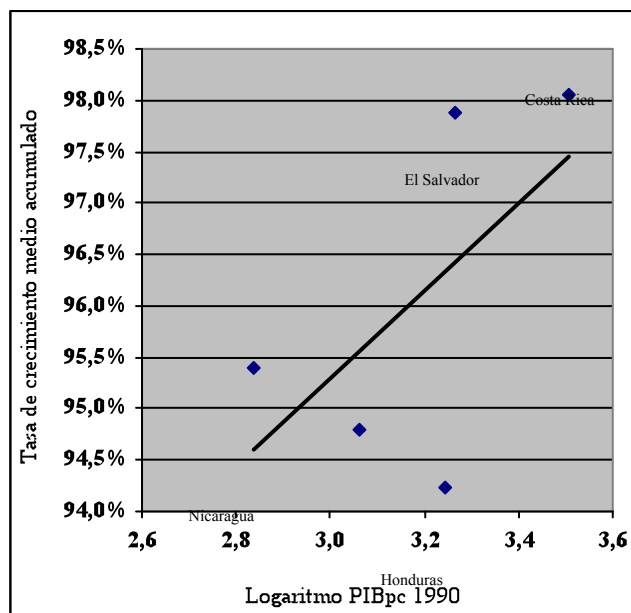
Por lo tanto, en este primer análisis, el país con mayor nivel de renta por habitante diverge claramente con respecto a todos sus *socios* del proceso integrador. En consecuencia, podemos extraer como conclusión preliminar la no existencia de convergencia simple en niveles de renta por habitante entre los países de mayor nivel y los de menor, además de constatar la evidencia de diferentes ritmos de crecimiento de esta variable. Sin embargo, este primer análisis ha de ser ampliado y profundizado con más pruebas de convergencia que permitan constatar estas afirmaciones con dosis crecientes de rigor.



### 3.2. CONVERGENCIA-BETA.

La convergencia de tipo *beta* implica que los países con menores niveles de PIBpc al inicio del período de análisis deberían presentar ritmos de crecimiento superiores a los de los países que presentan mejores niveles de partida. Sin embargo, como podemos comprobar en un primer acercamiento analítico, este axioma no se cumple para nuestra región de estudio, como refleja la Tabla 1. Así, vemos como los dos países con mayores niveles de PIBpc al inicio del período, Costa Rica y El Salvador, por este orden, continúan siendo los países con mayores niveles de PIB per cápita al final del mismo, presentando también los mayores porcentajes de crecimiento promedio anual. Además, estos dos países son los únicos con ritmos de crecimiento promedio por encima de la media, y los únicos que han incrementado su crecimiento respecto a la media regional, ya que tanto Guatemala como Honduras y Nicaragua han disminuido sus niveles de PIBpc en términos comparativos en relación a la media del istmo. Este hecho contradice de manera directa la exigencia principal para que podamos confirmar la hipótesis de *convergencia-β absoluta* entre países. Pasemos, pues, a un análisis más específico para corroborar esta afirmación.

FIGURA 2. CENTROAMÉRICA. CONVERGENCIA-β, 1990-2010.



Guatemala



Fuente: elaboración propia a partir de cifras extraídas de UNCTAD.

Partiendo de la literatura teórica, para encontrar evidencia empírica de convergencia- $\beta$  es necesario estimar la correlación existente entre la tasa de crecimiento medio de la renta per cápita y el valor inicial de esta variable tomado en base logarítmica. En este sentido, como medida de la tasa de crecimiento medio de la renta per cápita se ha utilizado la *tasa de crecimiento promedio acumulativa* ( $r$ ), debido a que toma en cuenta el efecto de la acumulación de la renta por habitante a lo largo del tiempo. Ésta queda definida como:

$$r = \left( \sqrt[t]{\frac{Y_t}{Y_o}} - 1 \right) \times 100$$

Donde  $Y_t$  determina el valor de la variable al final del período, mientras que  $Y_o$  lo hará para el inicio del mismo. Por otro lado, el número de observaciones quedará definido por la variable  $t$ .

Debemos recordar que cuando la correlación entre las variables analizadas sea negativa podremos concluir que existe convergencia- $\beta$  entre las economías objeto de estudio. Sin embargo, la evidencia analítica refuerza la conclusión extraída anteriormente, al mostrarnos la no existencia de convergencia de este tipo, como muestra la Figura 2. Así, de nuevo observamos como las dos economías que partían de una mejor posición al inicio del período muestran a su vez mejores tasas de crecimiento medio acumulado, señal inequívoca de divergencia.

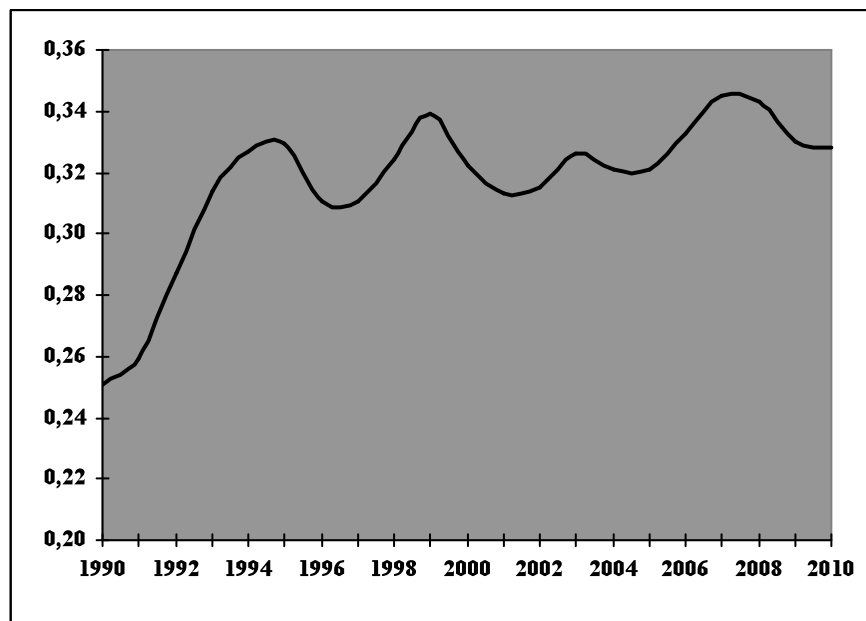
### 3.3. CONVERGENCIA-SIGMA.

Según las conclusiones obtenidas en el análisis anterior, durante el período 1990-2010 los países más ricos de la región, fundamentalmente Costa Rica y El Salvador, presentan niveles de crecimiento superiores a los de sus socios. Esta cuestión nos puede invitar a pensar que a medida que se incrementa la brecha en cuanto a niveles de PIBpc entre los primeros y los segundos, de igual manera se eleva la dispersión de esta variable macroeconómica en el global de la región. Esta posibilidad nos obliga a reforzar el estudio de convergencia mediante el análisis de la convergencia- $\sigma$ . Para ello, en esta ocasión, utilizaremos como variable la evolución de la desviación típica del nivel de PIB per cápita expresado en logaritmos, y previamente normalizado respecto a la media, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$SD \ln_t = \left( \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\ln y_{it} - \overline{\ln y_t})^2 \right)^{1/2}$$

Con estos datos, la Figura 3 muestra como los valores registrados han ido aumentando de manera constante en el tiempo, lo que de nuevo sugiere la no aceptación de la hipótesis de convergencia en cuanto a niveles de PIB por habitante entre las economías analizadas. Si además reforzamos esta conclusión con la evidencia econométrica de los datos de la regresión (véase Tabla 2), podemos afirmar con mayor rigor la no existencia de convergencia *sigma* entre las economías centroamericanas<sup>7</sup>.

FIGURA 3. CENTROAMÉRICA. CONVERGENCIA DE TIPO SIGMA, 1990-2010.



Fuente: elaboración propia a partir de cifras extraídas de UNCTAD.

TABLA 2. CENTROAMÉRICA. CONVERGENCIA- $\sigma$ . VALORES DE LA REGRESIÓN.

		Conver gencia- $\sigma$
<i>F-Test</i>	59	33,284
<i>Grado de significación</i>	de 05	4,86E-

<sup>7</sup> Así, podemos apreciar cómo el estadístico de cada uno de los coeficientes presenta un grado de significación alto, con un valor inicial negativo y una pendiente positiva, señal inequívoca de tendencia incremental, mientras que los estadísticos de la regresión muestran un porcentaje suficiente de explicación de la variable.

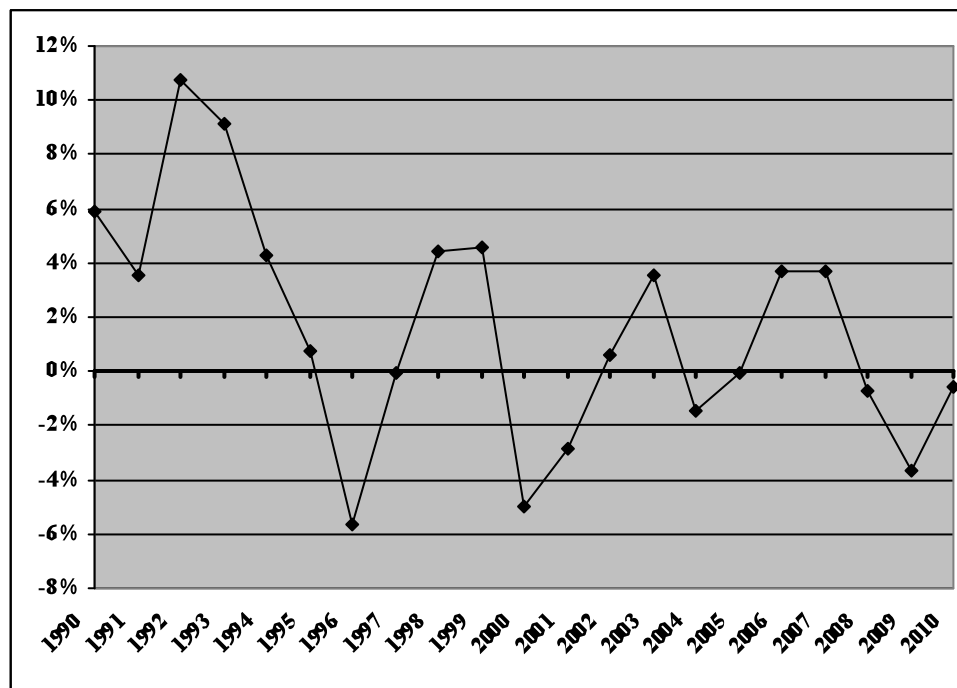


<i>Término</i>		-
<i>constante</i>	9,51064	(-5,58613)
$\beta$	17	0,0049 (5,76928)
$R^2$	2	0,7039
$R^2$ ajustada	72	0,6827

Como complemento a estos resultados, es interesante detenerse a observar la evolución de la variable analizada, pues apreciamos cómo en los períodos 1996, 2000 a 2001 y 2008 a 2010 la dispersión se reduce (ver Figura 4)<sup>8</sup>. Si intentamos explicar estos leves períodos de convergencia mediante recesos en el nivel de crecimiento de los países que presentan mejores cifras, en el primero apreciamos un ligero estancamiento en el nivel de crecimiento del PIBpc de Costa Rica, probablemente fruto de problemas de control de la inflación y de un incremento del déficit del Sector Público y de la Deuda Pública como porcentaje del PIB, mientras que en el caso de El Salvador puede deberse a los problemas que empezaban a emerger como consecuencia de la política económica cautelosa y restrictiva que se estaba aplicando en el país.

<sup>8</sup> También en 2004 pero de una manera poco marcada.

FIGURA 4. CENTROAMÉRICA. EVOLUCIÓN DE LA DESVIACIÓN TÍPICA DEL PIBPC REAL (EN LOGARITMOS), 1990-2010. PORCENTAJE DE VARIACIÓN.



Fuente: elaboración propia a partir de cifras extraídas de UNCTAD.

Por su parte, en el segundo período apreciamos la misma situación, pero en el caso de Costa Rica la grave desaceleración se pudo deber a problemas de inflación y de déficit por cuenta corriente ocasionados por el deterioro de los términos de intercambio. El caso de El Salvador se podría explicar por este mismo motivo, acrecentado por el hecho de que además sufrió severamente el envite de la grave sequía de 2001 y los terremotos que asolaron la región ese mismo año.

Para concluir, los problemas de crecimiento ocasionados por el actual contexto de crisis económica global, que ha permitido que la economía nicaragüense se acerque a sus socios del proceso de integración, explicarían el último período<sup>9</sup>.

Sin embargo, el análisis de convergencia sigma presenta varias limitaciones, siendo una de las más importantes la relativa a la distribución del ingreso entre los integrantes de la muestra de análisis. Así, no permite ponderar por la población o por la renta relativa. En este sentido, la mayor parte de los análisis sobre desigualdad espacial han utilizado indicadores per cápita medios por unidad geográfica, de modo que el cambio producido en dicha desigualdad en un período de tiempo puede ser considerado como un proceso de convergencia o divergencia *sigma*. De entre los anteriores, los más utilizados han sido el Índice de Gini:

<sup>9</sup> Estas cuestiones abren un interesante campo para futuros trabajos sobre el tema. Para dar luz acerca de aspectos de índole coyuntural se recomienda la lectura de los *Informes Económicos Regionales* que anualmente publica la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.



$$IG = \frac{1}{2n^2 \bar{y}} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|, \quad \text{donde } \bar{y} = \frac{\sum y_i}{n};$$

y los incluidos dentro de la familia de índices de *entropía generalizada* (GE), cuya fórmula general es la siguiente<sup>10</sup>:

$$EG(\alpha) = \frac{1}{\beta^2 - \beta} \left[ \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left( \frac{y_i}{\bar{y}} \right)^\alpha - 1 \right]$$

Cuantitativamente, los valores de estos índices podrán variar entre 0 e  $\infty$ , implicando el primero igualdad absoluta o equidistribución, y máxima desigualdad el segundo. Por su parte, el parámetro  $\beta$  representa el peso que se da a la distancia entre rentas en las diferentes partes de la distribución de la renta, de manera que, pudiendo tomar cualquier valor real, cuanto más se acerque a 0 ( $\beta=0$ ) mayor será su sensibilidad ante cambios producidos en la parte baja de la distribución. Es decir, en nuestro caso más sensible ante cambios en el nivel de renta per cápita de los países más pobres. Mientras que cuanto mayor sea ( $\beta=2$ ) más sensible será ante cambios en la parte alta de la distribución. Finalmente, si toma un valor unitario ( $\beta=1$ ), aplicará el mismo peso a toda la distribución. Debido a que en este análisis nos interesa desvelar la posibilidad de convergencia dando un mayor peso a los cambios producidos en las rentas inferiores, utilizaremos solamente la primera posibilidad ( $\beta=0$ ):

$$EG(0) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \log \frac{\bar{y}}{y_i}$$

Ahora, si pretendemos ponderar los resultados por la población, podemos transformar la anterior ecuación del siguiente modo:

$$EG(0) = \sum_{i=1}^n p_i \log \frac{\bar{y}}{y_i}$$

donde  $p_i$  determina el nivel de población relativa.

---

<sup>10</sup> Estos últimos además presentan la ventaja de satisfacer los cuatro requisitos de Shorrocks (1982) que debería observar cualquier regla de descomposición factorial de la desigualdad: continuidad y simetría para la distribución global, continuidad y simetría para las distribuciones de los componentes factoriales, independencia del nivel de desagregación y descomposición consistente.



El resultado se aprecia en el Gráfico 2 del Anexo, donde la evolución claramente ascendente del índice nos indica de nuevo un aumento de las disparidades en la distribución de renta por habitante entre los países analizados, y por lo tanto una ausencia de convergencia- $\sigma$ . Si tenemos en cuenta que los cambios producidos en las rentas inferiores gozaban de mayor peso, la tendencia que presenta este análisis nos permite enfatizar todavía más el proceso de divergencia en la región.

### 3.4. CONVERGENCIA-GAMMA.

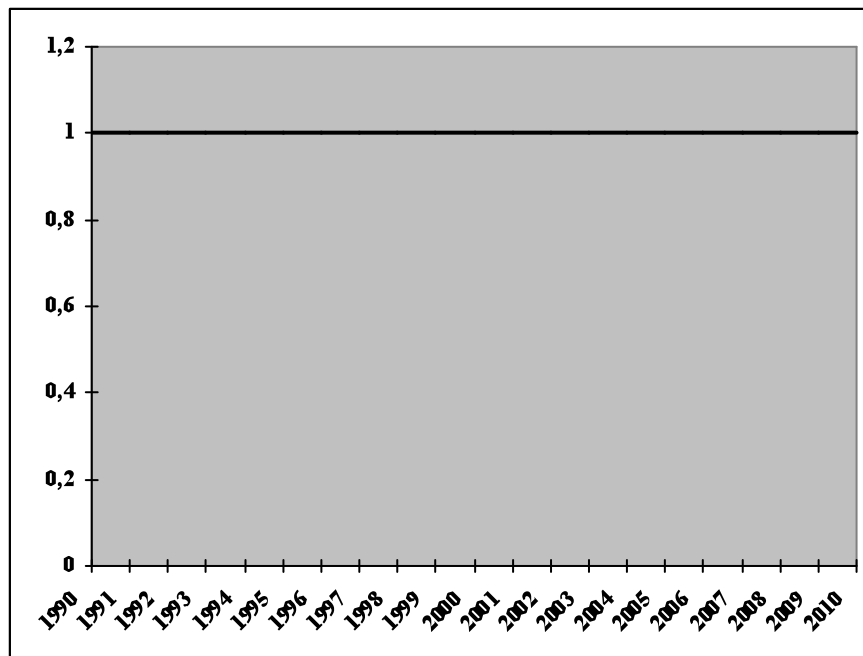
Hemos dejado constancia de la no aceptación de la hipótesis de convergencia entre los países centroamericanos para los análisis de convergencia *beta*, *sigma*, *sigma* mediante índices de *entropía generalizada*, y *sigma* por grupos de países. Sin embargo para concluir con nuestro análisis creemos necesario recurrir a la última posibilidad de evidencia de convergencia que de manera general presenta la literatura: la convergencia- $\gamma$ . Ya se ha comentado que la idea que subyace en este tipo de análisis es la de ampliar las herramientas anteriores mediante un estudio que permita cuantificar las alteraciones que se han producido en la ordenación de las regiones en lo relativo a la variable de estudio: la renta por habitante en nuestro caso. Este tipo de convergencia se puede contrastar mediante la observación de la dispersión de las reordenaciones a través del índice de concordancia de rangos (RC) propuesto por Kendall (Kendall y Stuart, 1968):

$$RC_t = \frac{\text{var}[R(y)_{it} + R(y)_{io}]}{\text{var}[2R(y)_{io}]}$$

donde  $R$  es el orden o rango de cada país y  $\text{var}(R)$  es la varianza del anterior. Este índice se situará siempre entre 0 y 1, representando un valor próximo a 0 una elevada movilidad dentro de la distribución, y por lo tanto de convergencia, y un valor próximo a 1 una mínima movilidad y por lo tanto ausencia de la misma. Un valor del índice igual a 1 a lo largo del período implicará una nula movilidad en la distribución y por lo tanto una ausencia completa de convergencia de este tipo. Este último caso es el que presenta la evidencia empírica para nuestro conjunto de países (ver Figura 5). Por lo tanto, el análisis de movilidad transversal nos indica que no se ha dado el más mínimo movimiento en la ordenación o ranking en cuanto a niveles de PIBpc en la región, y por lo tanto de convergencia de este tipo.

FIGURA 5. CENTROAMÉRICA. CONVERGENCIA GAMMA, 1990-2010.

ÍNDICE DE CONCORDANCIA DE RANGOS (RC) DE KENDALL.



Fuente: elaboración propia a partir de cifras extraídas de UNCTAD.

#### 4. CONCLUSIONES.

No hemos podido encontrar, en el período que abarca desde 1990 a 2010, evidencia de convergencia real en niveles de renta per cápita entre los países que integran el Subsistema de Integración Económica Centroamericana. Hemos realizado pruebas de convergencia *beta*, *sigma*, *sigma* mediante índices de *entropía generalizada* y *gamma*, y en ninguno de los casos podemos apreciar una tendencia hacia la convergencia. Por lo tanto, el estudio realizado permite concluir la aceptación de la hipótesis de la que partíamos al inicio del trabajo. Es decir, que *en el período analizado no ha habido convergencia en niveles de renta por habitante entre los países integrantes del Subsistema de Integración Económica Centroamericana*. Por el contrario, sí es posible apreciar cómo los países que al inicio del periodo de análisis presentaban unos niveles de renta por habitante por encima de la media de la región (Costa Rica y El Salvador) han mostrado un ritmo de crecimiento que les ha permitido incrementar el diferencial respecto a Guatemala, Honduras y Nicaragua. En consecuencia, estos tres últimos países mostraban al final del periodo un nivel de renta per cápita respecto a la media regional inferior al inicial.

Como conclusión, cabe apuntar que el proceso de integración reactivado en la pasada década de los años noventa no ha funcionado como un resorte que permita disminuir la brecha entre países, al menos en relación a la variable analizada: la renta





per cápita. Tomamos esta conclusión como punto de partida para ampliar nuestro estudio sobre la relación existente entre integración y convergencia, que en el caso concreto de Centroamérica parece indicar que las posibilidades de expansión productiva vía liberalización comercial no han sido suficientes para potenciar la convergencia económica. Conviene recordar también, en este sentido, que la vinculación histórica y económica de estos países debería haber posibilitado la creación de políticas de cooperación capaces de evitar que los países más vulnerables se viesan perjudicados en términos comerciales por el proceso integrador, o más bien por el proceso de liberalización comercial activado. Sin embargo no existe a nivel regional una adecuada homogeneización de la política comercial, ni tampoco mecanismos que permitan un mejor aprovechamiento de los beneficios comerciales para aquellos países aparentemente más vulnerables a la apertura de los intercambios.

Por todo ello, parece necesario emprender políticas activas que disminuyan las deficiencias existentes en el seno de la integración centroamericana, al tiempo que potencien el crecimiento económico y la mejora de los niveles de renta por habitante de los países más rezagados. Ahora bien, la articulación de una política fiscal que fomente la disminución de la brecha existente no se contempla en los planes de desarrollo que toman como base el regionalismo abierto (CEPAL, 1994), ni tampoco en los diferentes Tratados y Protocolos sobre los que se basa el proceso de integración centroamericano. Sin embargo, la existencia de mecanismos de integración positiva o de instrumentos de cohesión en la región podría suponer un fuerte impulso para el logro de los objetivos planteados por el Subsistema de Integración Centroamericano, permitiendo a los países más vulnerables beneficiarse de un proceso que en términos generales no da muestras de convergencia real entre sus integrantes.

No cabe duda de que en un contexto de apertura económica, el aumento de la divergencia en los niveles de renta per cápita es difícilmente compatible con la búsqueda de una mayor eficacia y estabilidad dentro del conjunto de un área de integración, por lo que la búsqueda de la convergencia real se convierte en un requisito fundamental para los países que adquieren compromisos de mayor cooperación e integración, o que se propone fortalecer los vínculos históricos e institucionales ya existentes. Si la convergencia no puede lograrse de manera autónoma, por la vía de la liberalización comercial, parece necesario reforzarla con políticas activas, al menos en el caso de aquellas naciones que insisten en la idea de que su historia y sus objetivos compartidos así lo requieren, como es el caso de Centroamérica. No obstante, tras sucesivas décadas de intentos integradores, cabe concluir que la idea de profundizar los vínculos existentes entre los países del istmo, y de avanzar así hacia una mayor convergencia, parecen instalarse más en el terreno de las declaraciones programáticas que de los avances tangibles.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ABRAMOVITZ, A. (1986): “Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind”, *The Journal of Economic History*, 46, 2, The Tasks of Economic History, junio, 385-406.
- AGHION, P. y HOWITT, P. (1992): “A Model of Growth Through Creative Destruction”, *Econometrica*, 60, 2, marzo, 323-351.
- ALONSO, F. y CENDEJAS, J. L. (2006): “Convergencia presupuestaria y ciclo económico en la Unión Europea”, *Revista de Economía Mundial*, 15, 35-64.
- ALONSO, F. y CENDEJAS, J. L. (2010): “Convergencia real en la Unión Europea ampliada”, *Papeles de Europa*, 20, 20-42.
- BARRO, R. J. (1991): “Economic Growth in a Cross Section of Countries”, *The Quarterly Journal of Economics*, 106, 2, mayo, 407-443.
- BARRO, R. J. (1997): *Determinants of economic growth: a cross-country empirical study*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge/London.
- BARRO, R. J. y SALA-i-MARTIN, X. (1991): “Convergence Across States and Regions; Comments and Discussion”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 107-158.
- BARRO, R. J. y SALA-i-MARTIN, X. (1992a): “Convergence”, *The Journal of Political Economy*, 100, 2, abril, 223-251.
- BARRO, R. J. y SALA-i-MARTIN, X. (1992b): “Regional growth and migration: a Japan-US comparison”, *NBER, Working Paper*, 4038, Cambridge, Massachusetts.
- BARRO, R. J. and SALA-i-MARTIN, X (1995): *Economic growth*. McGraw-Hill, New York.
- BAUMOL, W. J. (1986): “Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show”, *The American Economic Review*, 76, 5, diciembre, 1072-1085.
- BOYLE, G. E. y MCCARTHY, T. G. (1997): “A Simple Measure of Beta Convergence”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 59, 2, 257-264.

- BOYLE, G. E. y MCCARTHY, T. G. (1999): "Simple Measures of Convergence in Per Capita GDP: A Note on Some Further International Evidence", *Applied Economics Letters*, 6, 6, 343-347.
- CASS, D. (1965): "Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation", *The Review of Economic Studies*, 32, 3, julio, 233-240.
- CEPAL (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- CHARLES, J. (2002): *Introduction to economic growth*, W.W. Norton & Company, Nueva York.
- CUADRADO, J. R., MANCHA, T. y GARRIDO, R. (1999): "Disparidades regionales y convergencia en España, 1980-1995", *Revista de Estudios Regionales*, 55, 109-137.
- CUÑADO, J. y RODRÍGUEZ-TEJEDO, I. (2010): "Convergencia real en Europa Central y del Este: un análisis del período 1950-2008", *Papeles de Europa*, 20, 4-19.
- DE LONG, J. B. (1988): "Productivity Growth, Convergence, and Welfare: Comment", *The American Economic Review*, 78, 5, diciembre, 1138-1154.
- DELGADO, F. J. (2009): Presión fiscal en la Unión Europea: Un análisis de beta, sigma y gamma convergencia, *Revista de Economía Mundial*, 22, 141-166.
- DELGADO, M. J. DE LUCAS, S. y ÁLVAREZ, I. (2010): "La ampliación de la UE hacia el Este: análisis del proceso de convergencia desde una perspectiva mundial", *Papeles de Europa*, 20, 43-65.
- FRIEDMAN, M. (1992): "Do Old Fallacies Ever Die?" *Journal Economic Literature*, 30, 4, diciembre, 2129-2132.
- GOERLICH, F. J. y MAS, M. (2001): "Inequality in Spain, 1973-91: Contribution to a Regional Database", *Review of Income and Wealth*, 47, 3, 361-378.
- GORDO, E. y MARTÍN, C. (1995): "El ajuste comercial de España en el mercado de la UE: inferencias sobre su impacto en la convergencia real", *Papeles de Economía Española*, 63, 164-177.
- GROSSMAN, G. M. (1992): *Imperfect competition and international trade*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.



- GROSSMAN, G. M. y HELPMAN, E. (1991): *Innovation and growth in the global economy*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.
- KENDALL, M. y STUART, A. (1968): *The advanced theory of statistics*, 3 Vols. Charles Griffin. Ed. 1958-1966, Londres.
- KOOPMANS, T. C. (1965): “On the concept of optimal economic growth”, *The Econometric Approach to Development Planning*, North-Holland, Amsterdam, 225–287.
- KRUGMAN, P. (1990): *Rethinking international trade*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge/London.
- KRUGMAN, P. (1992): *Geografía y comercio*, Antoni Bosch, Barcelona.
- LUCAS, R. E. (1988): “On the Mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- MANKIW, N. G., ROMER, D. y Weil, D. N. (1992): “A Contribution to the Empirics of Economic Growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, 107, 2, mayo, 407-437.
- MARTÍN, C. (1995): “La convergencia real en Europa: un referente clave para la política económica española”, *Papeles de Economía Española*, 63, 2-17.
- MARTÍN, F. (2008): “Evolución de las disparidades espaciales en América Latina. 1950-2008”, *Principios*, 11, 25-44.
- MARSCHAZT, A., ARGEÑAL, A. y IMENDIA, C. A. (2002): *Convergencia económica de Centroamérica: evidencia empírica entre 1920 y 2000 (consideraciones preliminares para definir políticas estructurales de cohesión)*, Cuaderno Socioeconómico, 31. BCIE.
- MILANOVIC, B. (2006): “Economic Integration and Income Convergence: not such a strong link?” *The Review of Economics and Statistics*, 88, 4, noviembre, 659-670.
- NIETO, J. A. (2004): “La experiencia de los fondos estructurales de la UE: posible aplicación a Centroamérica”, *Información Comercial Española*, 817, septiembre, 161-183.
- NIETO, J. A. (2005): *Organización económica internacional y globalización. Los organismos internacionales en la economía mundial*, Siglo XXI de España Editores, Madrid.

- NIETO, J. A. (2007): “Central American economic integration in the context of relations between the European Union and Latin America”, Documento de Trabajo 3/2007, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.
- PADOA-SCHIOPPA, T. (1987): *Eficacia, estabilidad y equidad: una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea. Informe de Tommaso Padoa-Schioppa*, Alianza Editorial, Madrid.
- QUAH, D. T. (1993): “Galton’s Fallacy and the Test of the Convergence Hypothesis”, *Journal of Economics*, 95, 4, mayo, 427-443.
- QUAH, D. T. (1994): “Exploiting cross-section variation for unit root inference in dynamic data”, *Economics Letters*, 44, 1-2, 9-19.
- QUAH, D. T. (1996a): “Empirics for economic growth and convergence”, *European Economic Review*, 40, 1353-1375.
- QUAH, D. T. (1996b): “Twin Peaks: Growth and Convergence in Models of Distribution Dynamics”, *The Economic Journal*, 105, julio, 1045-1055.
- ROMER, P. (1989): “Human capital and growth. Theory and evidence”, *NBER, Working Paper*, 3173, Cambridge, Massachusetts.
- ROMER, P. (1990): “Endogenous Technological Change”, *Journal of Political Economy*, 98, 5, 71-102.
- SALA-i-MARTIN, X. (1996a): “Regional cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence”, *European Economic Review*, 40, 6, 1325-1352.
- SALA-i-MARTIN, X. (1996b): “The Classical Approach to Convergence Analysis”, *The Economic Journal*, 106, 437, Julio, 1019-1036.
- SALA-i-MARTIN, X (2002): *Apuntes de crecimiento económico*, Antoni Boch, Barcelona.
- SANTOS, F. J. (2004): “Convergencia, desarrollo y empresarialidad en el proceso de globalización económica”, *Revista de Economía Mundial*, 10/11, 171-202.
- SHORROCKS, A. F. (1982): “Inequality decomposition by factor components”, *Econometrica*, 50, 193-212.
- SOLOW, R. (1956): “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 70, 1, febrero, 65-94.

ANEXO.

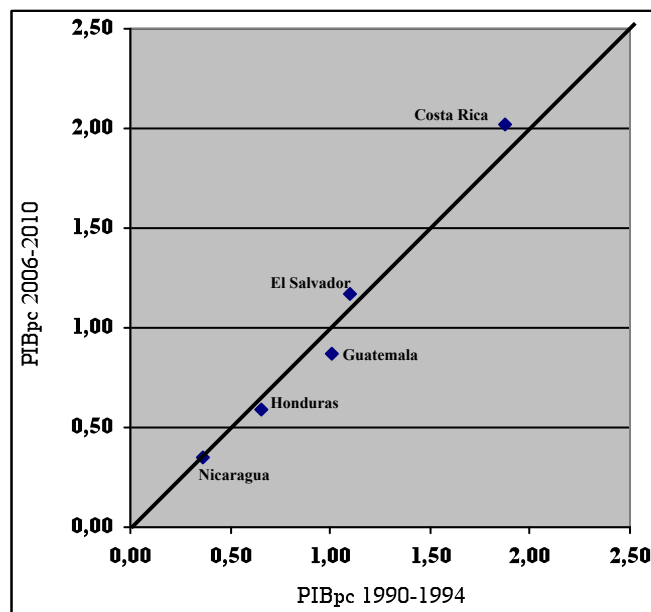
CUADRO 1. CENTROAMÉRICA. PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA, 1990-2010.  
CIFRAS EXPRESADAS EN DÓLARES US \$ A PRECIOS CONSTANTES DE 2005.

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1990	3.206,493	1.836,281	1.755,141	1.150,518	684,384
1991	3.198,596	1.873,696	1.777,913	1.155,431	667,158
1992	3.407,538	1.983,804	1.821,243	1.187,684	653,613
1993	3.573,114	2.097,366	1.849,359	1.228,750	635,347
1994	3.652,453	2.192,936	1.879,974	1.182,223	641,252
1995	3.703,289	2.304,893	1.928,310	1.200,792	654,305
1996	3.643,509	2.320,727	1.940,348	1.215,099	680,346
1997	3.750,622	2.399,510	1.978,379	1.247,575	701,593
1998	3.965,258	2.472,946	2.026,007	1.256,347	715,595
1999	4.189,451	2.543,960	2.061,696	1.206,872	741,756
2000	4.169,486	2.585,944	2.086,136	1.249,976	770,510
2001	4.126,176	2.618,796	2.083,686	1.257,895	786,021
2002	4.162,476	2.670,156	2.111,486	1.278,877	789,592
2003	4.346,834	2.722,353	2.111,559	1.310,363	792,144
2004	4.451,559	2.763,411	2.124,354	1.364,410	812,893
2005	4.632,864	2.845,114	2.139,726	1.418,336	841,052
2006	4.956,336	2.953,392	2.199,873	1.481,644	864,415
2007	5.265,155	3.067,903	2.281,846	1.544,063	883,561
2008	5.330,265	3.127,816	2.299,974	1.576,622	900,093
2009	5.194,686	3.001,989	2.256,675	1.513,465	911,226
2010	5.332,312	3.008,478	2.258,506	1.524,613	939,231

Fuente: elaboración propia a partir de cifras extraídas de UNCTAD.

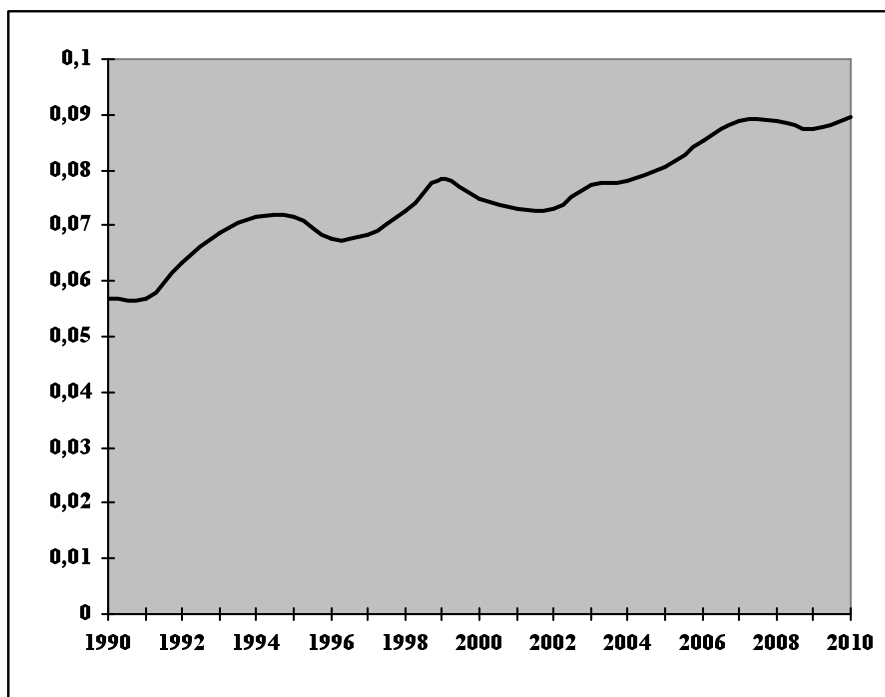
Nota: los datos utilizados han sido contrastados con diferentes fuentes de origen nacional y con la base de datos de la CEPAL. Las cifras para 2010 son preliminares.

GRÁFICO 1. CENTROAMÉRICA. ANÁLISIS DE LA DISPERSIÓN DEL PIBpc, 1990-2010. VALORES NORMALIZADOS RESPECTO A LA MEDIA POR PERÍODOS.



Fuente: elaboración propia a partir de cifras extraídas de UNCTAD.

GRÁFICO 2. CENTROAMÉRICA. CONVERGENCIA- ÍNDICE DE ENTROPÍA GENERALIZADA DEL PIBPC (LOG), 1990-2010.  $\beta=0$



Fuente: elaboración propia a partir de cifras extraídas de UNCTAD.



## ***MERCOSUR Y EL DILEMA ENTRE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO HUMANO<sup>1</sup>***

*MERCOSUR: ECONOMIC GROWTH OR HUMAN DEVELOPMENT?*

*José Miguel Calvillo Cisneros<sup>2</sup>*

### **RESUMEN**

El Mercado Común de América del Sur (MERCOSUR) nace con el objetivo de conseguir que sus Estados miembros –Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay- se inserten en el sistema de comercio internacional y, así, responder a los distintos desafíos económicos, sociales, políticos y de seguridad. Estos retos se vieron agudizados por las dinámicas de la globalización y dentro del llamado “nuevo regionalismo”<sup>3</sup> o regionalismo abierto.

El MERCOSUR constituye la experiencia Iberoamericana de integración regional económica más conseguida. Creado a raíz de la firma del Tratado de Asunción en 1991, persigue la instauración de un mercado común. En 2011 se cumplieron dos

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 26 de abril de 2012 y aceptado el 30 de junio de 2012.

<sup>2</sup> Profesor de la Universidad Carlos III de Madrid. Departamento de Derecho Internacional, Eclesiástico y Filosofía del Derecho.

<sup>3</sup> Si nos referimos a un “nuevo regionalismo” tenemos que señalar que existe, o ha existido, un “viejo regionalismo”. Así, en la década de los 50 del siglo XX, Raúl PREBISCH, en el marco del Centro Económico para América Latina y el Caribe (CEPAL), incorpora el regionalismo como modelo económico de sustitución de importaciones. De esta manera, se consideraba que lo mejor para América Latina en lo que respecta a la solución a sus problemas económicos era la industrialización porque con el tiempo se observaba un deterioro de los términos de intercambio. Sin embargo, y de forma un tanto contradictoria, este proceso se debía hacer mediante un cierto proteccionismo en el comercio exterior y a través de la sustitución de importaciones, en la cual el Estado debía alentar y proteger las nuevas industrias. El propósito era que los países latinoamericanos dejaran de ser sólo productores de materias primas, y por tanto, pasaran a una etapa en la cual se ampliaran los mercados nacionales. Por otro lado, el “nuevo regionalismo” o “regionalismo abierto” se define como el conjunto de iniciativas políticas que nacen en la década de los 80 del siglo XX, con el fin de crear o reactivar mecanismos de integración económica regional en diversas zonas del mundo. Este “nuevo regionalismo” fue la teorización de un proceso que se venía dando en la realidad de las relaciones económicas internacionales de América Latina, a partir de la liberalización gradual y progresiva de las economías, bajo la predominancia de los modelos neoliberales.





décadas desde su creación, tiempo suficiente para hacer una evaluación consistente sobre los pasos dados en la consecución de los objetivos iniciales, objetivos éstos que engloban la propia integración económica, política, social y de desarrollo.

Con este artículo pretendemos analizar la situación actual en relación con los objetivos iniciales de MERCOSUR tomando como referencia la inserción en el sistema internacional, el crecimiento económico y la situación del desarrollo humano, prestando especial atención al papel de la Unión Europea como actor y socio externo de la integración sudamericana.

## **PALABRAS CLAVES**

MERCOSUR, crecimiento económico y desarrollo humano.

## **ABSTRACT**

The Common Southern Market (MERCOSUR) was founded to promote its 4 member states' (Argentina, Brazil, Uruguay and Paraguay) insertion in the international trade system and to deal with the different economic, social, political and security challenges, actually aggravated by the globalization dynamics and the so-called "new regionalism" or open regionalism.

It is the most successful experience of regional economic integration in Latin America. Founded in 1991 by the Treaty of Asunción with the purpose of establishing a common market, two decades have gone so it is long enough to make a consistent evaluation of its initial objectives' achievements.

It is then this article's objective to analyse these initial objectives' current situation, specially the inclusion of the member states in the international system and their economic growth and human development status, with particular attention to the European Union's role as an external partner and actor in the South American integration.



## KEYWORDS

MERCOSUR, economic growth and human development.

**SUMARIO:** 1. Introducción. El MERCOSUR en el marco de la globalización y el nuevo regionalismo; 2. MERCOSUR y la UE. Alianza necesaria para la inserción en el comercio global; 3. El desarrollo humano en el área: la asignatura pendiente; 4. Conclusiones. Bibliografía

## 1. INTRODUCCIÓN. EL MERCOSUR EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN Y EL NUEVO REGIONALISMO.

La creación de MERCOSUR se produce como consecuencia directa del aceleramiento de la globalización en la década de los 80 del siglo XX y del nuevo regionalismo internacional surgido tras el fin de la guerra fría. Ambos conceptos – globalización y nuevo regionalismo- son la expresión de diferentes modelos regionales a los desafíos económicos, sociales y políticos que se estaban produciendo en los finales del siglo XX y en los albores del siglo XXI.

Por un lado, la globalización entendida como el proceso creciente de interconexión que existe en asuntos políticos y económicos, por lo cual el Estado-nación o la sociedad nacional ya no es la unidad exclusiva de interacción social y comunicación<sup>4</sup>. Por tanto, la globalización difumina las tradicionales fronteras del Estado dando paso a una sociedad mundial más interdependiente. La globalización también se caracteriza por la creciente participación activa de actores no estatales en los flujos de intercambio comercial, financieros y de inversión en el producto mundial produciendo un cambio en las relaciones económicas dentro del sistema internacional.

Por otro lado, el nuevo regionalismo, y siguiendo las indicaciones del profesor ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUES “(...) dentro de la misma economía política global capitalista, hay tres modelos que adoptan el nuevo regionalismo, de regulación capitalista de las relaciones entre la economía, la política y la sociedad”<sup>5</sup>. Los tres

---

<sup>4</sup> Véase BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, 2007, Barcelona.

<sup>5</sup> ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUES, José, *El espacio eurolatinoamericano: perspectivas para la cooperación y el comercio*, CIDEAL, Madrid, 2007, p. 28.



modelos que identifica el autor son el americano (NAFTA), europeo (Unión Europea) y asiático (ASEAN).

La combinación entre globalización y nuevo regionalismo puede resultar, en principio, contradictoria, puesto que la globalización económica pretende liberalizar el comercio mundial –visión centrífuga- y el regionalismo integrar, bajos los principios liberales económicos y políticos, un territorio concreto con unas características comunes –visión centrípeta-. Los dos procesos están impulsados por muchos de los mismos factores. Los avances tecnológicos en el transporte, las comunicaciones, la información y otras esferas han ampliado rápidamente el alcance mundial de la actividad de los mercados.

El fenómeno de las regiones<sup>6</sup> no es nuevo en la escena internacional. En la década de los años 50 y 60 del siglo XX el regionalismo se centraba dentro del conflicto Este-Oeste y en aspectos de seguridad y paz, mientras que el debate del nuevo regionalismo actual se enmarca dentro del libre comercio y en la democratización de las instituciones. En relación con el grado de institucionalización de la integración regional las décadas de los 50 y 60 estaban determinadas por conceptos realistas como alianzas estratégicas, federaciones de Estados, equilibrios de poder... mientras que en la actualidad, cuando nos referimos a la institucionalización, pretendemos enfocarnos en acuerdos preferenciales, zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes. En palabras de JERCH *“el aspecto político y de seguridad de los años 50 a 70 ha sido sustituido por un acercamiento económico”*<sup>7</sup>.

La cooperación regional ofrece una opción racional a muchos países en vías de desarrollo por la cual se puede mostrar a Occidente cierto grado de independencia y autosuficiencia. El miedo a la marginación frente a los centros de actividades económicas representó sin duda una dinámica que empujó a muchos países situados en la periferia hacia el regionalismo. Como nos dice FAWCETT *“este miedo a la marginación en términos económicos se percibe a menudo como una amenaza mayor que la marginación en temas de seguridad que acompañaba al fin del sistema bipolar”*<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Mientras el término regionalismo hace referencia al aspecto institucional, es decir, al establecimiento de acuerdos, organizaciones o cualquier tipo de institucionalización en un espacio geográfico determinado, el término regionalización se refiere al aumento de las interacciones entre actores en un espacio geográfico determinado. En otras palabras, las regiones están compuestas por dos aspectos de la cooperación: la interdependencia y la creación de instituciones para el reglamento de esta interdependencia.

<sup>7</sup> JERCH, Martin, *Democracia, desarrollo y paz en el Mediterráneo*, UAM Ediciones, Madrid, 2007, p.28.

<sup>8</sup> FAWCETT, L., *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 25.



Los impulsos del continente europeo y la extensión de los principios liberales y democráticos desde el fin de la Guerra Fría han influido de forma positiva en la creación de un contexto internacional donde la interdependencia se ha incrementado sustancialmente. El regionalismo abierto ha gozado de más éxito y se ha desarrollado de forma más viable y eficaz entre los países liberales. El caso de MERCOSUR confirma esta relación<sup>9</sup>.

En este contexto cambiante, MERCOSUR nace con el objetivo de alcanzar la libertad de factores productivos, incluyendo expresamente la libre circulación de bienes y servicios. Por otro lado, en el tratado constitutivo se recoge el establecimiento de un arancel externo común, y también la adopción de una política comercial común en relación con terceros. Además se prevé la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes con el fin de conseguir condiciones de competencias adecuadas entre éstos, así como el compromiso de la armonización de legislaciones para fortalecer el proceso de integración.

Los principales instrumentos de MERCOSUR son: **a)** Programa de Liberalización Comercial, prácticamente conseguido salvo algún sector como el automovilístico; **b)** Arancel externo común, que viene a convertir el MERCOSUR en una unión aduanera. Con el fin de fortalecer la política común del bloque, los Estados adoptan un régimen de salvaguarda y asumen aplicar normas comunes en sus territorios de manera coordinada en materia de subvenciones, subsidios, dumping y derecho de la competencia. La unión aduanera está en proceso de construcción; y **c)** coordinación de las políticas macroeconómicas. Este punto, además de la libre circulación de personas, servicios y capitales se ha quedado fuera de todo marco jurídico de carácter vinculante para los Estados parte.

## **2. MERCOSUR Y LA UE. ALIANZA NECESARIA PARA LA INSERCIÓN EN EL COMERCIO GLOBAL.**

El fin de la Guerra Fría supuso un cambio en el orden mundial pasando de una división Este-Oeste a otra Norte-Sur. Ante este nuevo desafío, las relaciones comerciales que se establecen caminan hacia una gobernanza mundial caracterizada por una cooperación internacional flexible y pragmática: una cooperación de varios niveles promovida por Estados, organizaciones internacionales y otros actores que han dado lugar a un entramado bilateral, multilateral e interregional, definido por Susan STRANGE como *“la diplomacia triangular”*<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> No es ninguna coincidencia que pocos años antes de firmar el Tratado de Asunción (1991) regresaron al poder gobiernos civiles en Argentina y Brasil.

<sup>10</sup> STRANGE, Susan, *States and Markets*, Pinter, Londres, 1996, p. 34.



En esta línea, las relaciones entre bloques regionales se han visto potenciadas en las dos últimas décadas integrándose de pleno en el sistema multilateral del comercio. Sin embargo, DÍAZ-SILVEIRA sostiene que desde la perspectiva del comercio *“este multilateralismo no está funcionando correctamente, sobre todo desde el 11 de septiembre de 2001, cuando el funcionamiento de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad, se puso en tela de juicio por la supremacía de una nación que utilizó su relevancia política, económica y militar para abordar problemas mundiales desde el multilateralismo”*<sup>11</sup>.

En este complejo contexto, los Estados latinoamericanos han optado por estrategias regionalistas, que responden a la necesidad de mejorar su inserción en el sistema internacional y, de esta manera, afrontar los desafíos planteados por la globalización. Estas estrategias se relacionan, en particular, con la reactivación del fenómeno de la integración regional bajo los parámetros del nuevo regionalismo que, según el profesor SANAHUJA, en *“el ámbito económico combina la apertura externa y el mantenimiento de un elemento preferencial para los países miembros con el fin de promover mejoras de la competitividad y la eficiencia económica; y en el ámbito político, busca fortalecer la capacidad de los Estados miembros de cada grupo regional en la gestión de las interdependencias regionales y, con ello, afianzar la gobernabilidad interna”*<sup>12</sup>.

Esta visión de integración regional como fórmula para el crecimiento económico y como mecanismo para prestar más fuerza en el ámbito político, ha inyectado dinamismo a los procesos de integración, de manera que el nuevo regionalismo, se visualiza no sólo como un fenómeno cuantitativo, sino también cualitativo en la medida que se espera que la integración económica sea el vehículo de la integración política. El nuevo regionalismo como proceso se expande, en la línea de DÍAZ-SILVEIRA, a la vez en dos niveles: intrarregional e interregional. *“El primero se dirige a la confrontación de bloques económicos basados en la proximidad geográfica, mientras que el segundo se desarrolla entre bloques o países que no tienen contigüidad geográfica”*<sup>13</sup>. Ello es particularmente visible en Iberoamérica donde esquemas de integración como MERCOSUR coexisten con otras iniciativas como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

---

<sup>11</sup> DÍAZ-SILVEIRA SANTOS, Cintia, *La estrategia interregional de la Unión Europea con América Latina. El camino de la asociación con el MERCOSUR, la Comunidad Andina y Centro América*, Plaza y Valdés, Madrid, 2009, p. 68.

<sup>12</sup> CIENFUEGOS, M y SANAHUJA, J.A., *Una región en construcción. UNASUR y la integración de América del Sur*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2010, p. 13.

<sup>13</sup> PONTE IGLESIAS, María Teresa, “Las relaciones MERCOSUR- Unión Europea a 20 años de creación del MERCOSUR” en *Revista de Estudios Europeos*, Nº 57, Enero-Junio 2011, pp. 81-98.



En esta línea, las relaciones entre la UE y el MERCOSUR, al abrigo del nuevo regionalismo, se insertan en el marco amplio de asociación entre la UE y América Latina<sup>14</sup>. Estas relaciones tienen una larga tradición en la que han ido convergiendo elementos históricos, culturales, afinidades políticas, intereses económicos y consideraciones estratégicas, que otorgan a las relaciones de América Latina con Europa un carácter muy singular y específico, si lo comparamos con los vínculos que otras regiones mantienen con Europa.

Con la creación de MERCOSUR se pone de manifiesto el interés de los Estados iberoamericanos de adaptarse a las nuevas formas de relacionarse con otros bloques regionales, fundamentalmente la UE<sup>15</sup>. En este sentido, la vocación de la UE para contribuir a la consolidación de las democracias y al desarrollo socioeconómico sostenible de los países latinoamericanos ha supuesto un instrumento de integración en el comercio internacional para el MERCOSUR. Así, la profesora GONZÁLEZ DEL MIÑO afirma que *“la UE ha apostado por seguir profundizando en el plano “ad intra” por el federalismo intergubernamental y en el “ad extra” por ofrecer una gestión alternativa en la sociedad internacional de la globalización mediante la exportación a otras regiones del mundo del propio modelo europeo, en el marco del nuevo regionalismo internacional”*<sup>16</sup>.

Por tanto, la UE se convierte en un socio preferencial para las relaciones económicas de MERCOSUR y, al mismo tiempo, el viejo continente se muestra muy interesado en establecer una cooperación birregional con América del Sur. El acuerdo de asociación entre ambas regiones ha sido siempre objetivo prioritario de la política

---

<sup>14</sup> A este respecto el profesor José ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUES, realiza un amplio y profundo análisis. Para ampliar información véase ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUES, José, *El espacio Eurolatinoamericano: perspectivas para la cooperación y el comercio*, Cideal, Madrid, 2007. Asimismo, véase; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R., *Las bases de la política exterior europea*, Tecnos, Madrid, 1994; DÍAZ BARRADO, Castor, FERNÁNDEZ LIESA, Carlos y ZAPATERO MIGUEL, Pablo, *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2008; ALDECOA LUZZARRAGA, Francisco, “El espacio Eurolatinoamericano” en *Revista La Clave*, Madrid, 2002, pp. 71-73.

<sup>15</sup> Para ampliar información a este respecto véase ALDECOA LUZZARRAGA, Francisco, “El acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina”, *Revista de Instituciones Europeas*, nº 3, Madrid, 1995, pp. 761-792; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R, “América Latina y la Unión Europea: Especial referencia a la práctica convencional”, en *Cuadernos Jurídicos*, nº 3, Madrid, 1992, pp. 34-44; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R “Configuración jurídica de la acción exterior europea en el Tratado Constitucional”, en MARIÑO MENÉNDEZ (DIR) y MOREIRO GONZÁLEZ (coord.), *Derecho Internacional y Tratado Constitucional europeo*, Marcial Pons e Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Universidad Carlos III de Madrid, 2006, pp. 127-165.

<sup>16</sup> GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma, “Los espacios euromediterráneos y eurolatinoamericano. Dos modelos de la Unión Europea en el nuevo regionalismo internacional”, en *Revista de Estudios latinoamericanos Nuevo Mundo*, Universidad Simón Bolívar, Caracas, Enero-Junio 2009, pp. 85-105.



europea para Latinoamérica. A la liberalización del comercio se le sumaría la reducción de trabas no arancelarias, la cooperación económica y técnica, la libre circulación de servicios y capitales, reglas de competencia y hasta un diálogo político reforzado<sup>17</sup>.

Al poco tiempo de la firma del Tratado de Asunción (1991), representantes institucionales de MERCOSUR y la Comisión Europea se reunieron con el fin de discutir sobre la conveniencia de establecer un acuerdo marco de cooperación entre ambas partes, desembocando en el primer Acuerdo de Cooperación Técnica de Carácter Interinstitucional, cuyo objetivo era compartir las experiencias de la integración europea en diversos ámbitos considerados imprescindibles para la consolidación y fortalecimiento de MERCOSUR. Dos años después de la firma de este acuerdo, ambas partes realizan una Declaración conjunta en la que afirman su interés en la puesta en marcha de una estrategia dirigida al establecimiento de una zona de libre comercio entre la UE y el MERCOSUR<sup>18</sup>. Con esta Declaración se formaliza la intención de las partes de establecer un acuerdo marco con vistas a la constitución de una asociación interregional.

A finales de 1995 se firma un acuerdo por el cual se establecen como fundamento esencial de las mutuas relaciones el respecto de los derechos humanos y de los principios democráticos, además de sentar las bases de la primera unión aduanera, aunque ésta actualmente continúa incompleta puesto que no existe una política común de comercio exterior ni de libre comercio. Esta alianza suponía la consolidación de MERCOSUR como organización internacional; la intensificación de las relaciones económicas con la UE, dentro de una economía liberalizada y en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC); y un acuerdo de cooperación que incluyen el comercial, la cooperación económica, información y cultura y de lucha contra el narcotráfico.

Las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE ofrece, en tal sentido, la oportunidad de poner de manifiesto la capacidad de liderazgo europeo, a fin de avanzar no sólo en los carriles negociadores gubernamentales, sino también en el desarrollo de una red de canales de comunicación, con la activa participación de empresarios, intelectuales, sindicalistas, parlamentarios y diversas expresiones de la sociedad civil<sup>19</sup>. En definitiva, las relaciones entre ambas partes introducen a la UE en una región amenazada por la estrategia más pragmática norteamericana del ALCA. De la misma manera, MERCOSUR se convierte en un actor regional más allá del continente americano y entra en el juego de los bloques regionales mundiales.

<sup>17</sup> VIDAL-FORCH, Xavier, "Latinoamérica y Europa ante la agenda global" en MALLO, T. y SANAHUJA, J.A., *Las relaciones de la Unión Europea con América latina y el Caribe*, Fundación Carolina siglo XXI, Madrid, 2011, pp. 27-40.

<sup>18</sup> *Op Cit*, PONTE IGELESIAS, María Teresa.

<sup>19</sup> PEÑA, Félix, "La OMC y las relaciones interregionales. Una visión desde el MERCOSUR", en [http://www.ieei.pt/files/UE\\_Mercosul\\_Novo.Pena.OMC\\_relaciones\\_interregionales.pdf](http://www.ieei.pt/files/UE_Mercosul_Novo.Pena.OMC_relaciones_interregionales.pdf)



Sin embargo, la UE y MERCOSUR congelaron sus relaciones hasta el punto que, actualmente no se ha llegado a ningún acuerdo para la liberalización del comercio, siendo el punto más sensible las negociaciones en torno al sector agrícola. De ahí, que la UE haya paralizado todo tipo de acción hasta que la Ronda de Doha haya concluido. Como consecuencia de esta paralización, fundamentalmente producida por el sector agrícola, el déficit europeo desde el año 2000 con MERCOSUR se ha duplicado y las importaciones por parte de la UE de productos agrícolas procedentes de esta región representan actualmente 19.000 millones de euros, frente a los 1.000 millones de euros de las exportaciones<sup>20</sup>.

El proteccionismo europeo en relación con el sector agrícola supone una barrera a la hora de establecer mecanismos de cooperación entre ambas orillas del atlántico. En este sentido, en junio de 2010, algunos parlamentarios europeos consideran que un acuerdo con MERCOSUR podría plantear desafíos considerables a los productores agrícolas de la UE, así como interrogantes sobre la seguridad alimentaria, las condiciones laborales, la protección del medio ambiente y el bienestar animal<sup>21</sup>.

En definitiva, cabe a la UE una mayor responsabilidad en el liderazgo estratégico y práctico del proceso que pueda conducir efectivamente a una alianza interregional con el MERCOSUR, que sirva no sólo para fortalecer la integración aún incipiente del Sur americano, sino también para demostrar que bien encarado, el regionalismo y su versión más ambiciosa interregional, pueden ser fuerzas motoras en la construcción de un multilateralismo acorde con las demandas económicas y sociales actuales.

Pero, hasta la fecha ¿De qué forma ha afectado, positiva o negativamente, esta alianza estratégica al MERCOSUR? Según un informe de la Comisión Europea, El MERCOSUR es el cuarto mayor grupo económico del mundo, con un Producto Interior Bruto (PIB) de 1.002 millones de US \$ y con una población de 235 millones de personas. Brasil es con mucho la mayor economía con el 79% del PIB del MERCOSUR, seguido por Argentina con el 18%, Uruguay con el 2%, y Paraguay con el 1%<sup>22</sup> (ver gráfico 1).

---

<sup>20</sup> Fuente: <http://www.europarl.europa.eu/es/pressroom/content/20110221NEW14609/10/html/L>, en *Op Cit.* PONTE IGELESIAS, María Teresa.

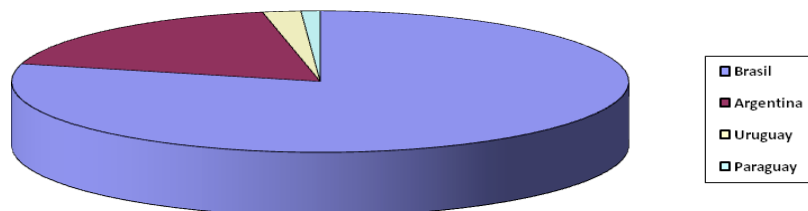
<sup>21</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/es/pressroom/newsletter/2010-W27/16>

<sup>22</sup> Comisión Europea, *MERCOSUR: Documento estratégico regional 2007-2013*, 02.08.2007 (E/2007/1640), en [http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07\\_13\\_es.pdf](http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_es.pdf)



## Distribución de la riqueza de MERCOSUR en % (2008)<sup>23</sup>

Gráfico: 1

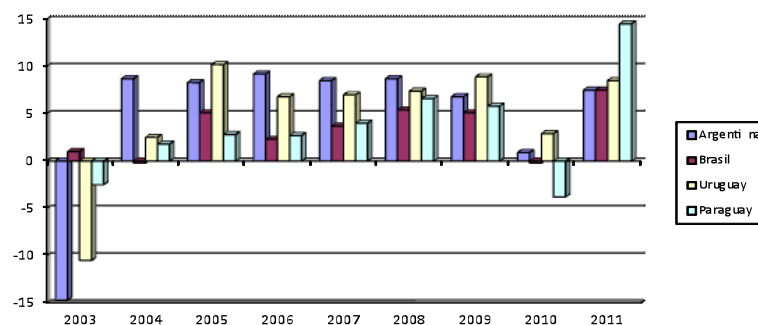


Tras las graves crisis económicas y financieras sufridas por Argentina, Uruguay y Paraguay y las turbulencias financieras experimentadas por Brasil en los comienzos del siglo XXI, la economía del MERCOSUR empezó a recuperarse a mediados de 2003 y ha seguido un ritmo ascendente considerable (ver gráfico 2).

Según el informe de la Comisión Europea citado, los tres factores clave que han contribuido a la recuperación de la actividad económica en la región han sido: **a)** la mejora en la competitividad lograda a través de las depreciaciones monetarias experimentadas durante las crisis; **b)** el aumento subsiguiente en términos de comercio; y **c)** el aumento de los precios internacionales de los principales productos básicos de exportación, fundamentalmente los relativos al sector agrícola.

## Producto Interior Bruto en términos de crecimiento real en % (2003-2011)<sup>24</sup>

Gráfico 2



<sup>23</sup> *Ibidem*. Gráfico elaboración propia.

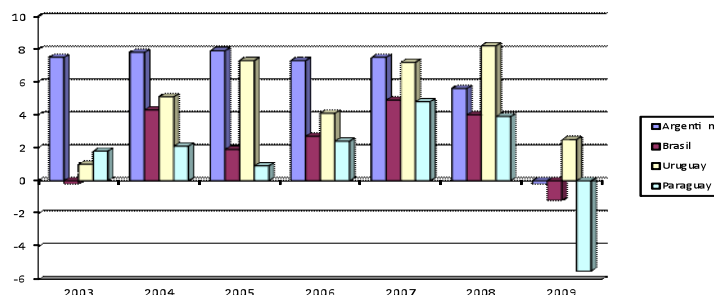
<sup>24</sup> Fuente: <http://www.indexmundi.com> Gráfico elaboración propia.

En 2005, las economías del MERCOSUR crecieron un 4% (totalizando 1.002 millones US \$), superando los pronósticos más optimistas. El PIB en la región en 2010 aumentó alrededor del 8,2 % en relación con el año anterior, aunque con diferencias nacionales significativas: 33.000 millones US \$ en Paraguay, 48.000 millones US \$ en Uruguay, 2.172.000 millones US \$ en Brasil y 590.000 millones US \$ en Argentina<sup>25</sup>. La media *per capita* del PIB es de 9.568 \$US<sup>26</sup> sobre la base de la paridad del poder adquisitivo<sup>27</sup> (ver gráfico 3).

Sin embargo, a pesar de la mejora, las economías del MERCOSUR siguen siendo vulnerables. En Argentina, el insuficiente progreso de las reformas estructurales (especialmente en los sectores fiscal, bancario y de servicios) y la incertidumbre sobre cómo las autoridades tratarán el canje de la deuda con los acreedores continúan ensombreciendo la continuidad de los recientes resultados económicos. En cuanto a Brasil, a pesar de las mejoras recientes, su calendario de servicio de la deuda y la situación de la balanza de pagos siguen siendo frágiles. Las economías uruguayas y paraguayas siguen siendo, en gran medida, dependientes de las de sus vecinos grandes –Argentina Y Brasil–.

### PIB *per capita* real en % (2003-2009)<sup>28</sup>

Gráfico: 3



En relación con el comercio exterior, la participación del MERCOSUR en la economía mundial representó sólo un 1,05% del total durante el período de 2002-2005. La UE es socio comercial principal del MERCOSUR, con un total del 24,6% de su

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Fuente: Banco Mundial.

<sup>27</sup> Fuente: MERCOSUR, "Indicadores macroeconómicos de MERCOSUR", Publicación trimestral, Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM), diciembre de 2010, boletín nº 4, pp. 1-103.

<sup>28</sup> *Ibidem*. Gráficos elaboración propia.



comercio, seguida por los EE.UU. con el 20,0%. El resto de América Latina supone alrededor del 13,4% del comercio del MERCOSUR<sup>29</sup>.

Asimismo, desde 2000 el comercio entre la UE y el MERCOSUR ha experimentado un cambio gradual y consistente de un equilibrio positivo de 9.300 millones de euros a favor de la UE en 2000 a un excedente comercial para el MERCOSUR, colocándose unos 9.500 millones de euros en 2005. En esta línea, MERCOSUR, impulsado principalmente por Brasil, está intentando diversificar los flujos comerciales para impulsar el comercio regional y la cooperación “Sur-Sur”. Esta estrategia condujo por ejemplo a la firma del Acuerdo de Libre Comercio MERCOSUR - Comunidad Andina.

En paralelo, en el plano intrarregional, el MERCOSUR representó un promedio del 15% del comercio total en el período 2002-2005, un índice relativamente bajo si lo comparamos con el de otras regiones tales como la UE (65,9%) o TLCAN (45,3%). Desde 1999, la dirección estratégica de Brasil se ha orientado altamente hacia mercados mundiales (el comercio con otros miembros del MERCOSUR representó sólo el 9,4% del comercio de Brasil durante el período 2002-2005) y éste es el principal factor que explica los niveles comerciales relativamente modestos dentro del MERCOSUR. Por otra parte, Argentina, Uruguay y Paraguay muestran una dependencia comercial más fuerte de sus socios, concretamente el 25,8% en el caso de Argentina, el 37,0% en el caso de Uruguay y el 55,7% en el de Paraguay<sup>30</sup>.

Siguiendo los datos de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y El Caribe (CEPAL) el valor de las exportaciones intrarregionales del MERCOSUR se sextuplicó entre 1990 y 2006, pasando de 4.127 millones de US \$ a 25.675 millones de US \$. A pesar de este importante aumento, las exportaciones intrarregionales no llegaron a representar más del 25,3% de las exportaciones totales en 2008<sup>31</sup>. Según la CEPAL la reducida importancia del comercio intrarregional explica por qué la política económica de los gobiernos del MERCOSUR ha dado prioridad a las relaciones económicas extrarregionales no favoreciendo los intereses del proceso de integración regional. Los países relativamente más desarrollados, Brasil y Argentina, han disfrutado de la mayor parte de los beneficios originados por el comercio intrarregional. Ellos fueron responsables del 91,4% de las exportaciones intrarregionales durante el periodo 2003-2006.

---

<sup>29</sup> Fuente: Comisión Europea, *Op Cit*, [http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07\\_13\\_es.pdf](http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_es.pdf)

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011*, Naciones Unidas CEPAL, en, [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/44349/La\\_region\\_en\\_la\\_decada\\_de\\_las\\_economias\\_emergentes\\_PANINSAL\\_2011.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/44349/La_region_en_la_decada_de_las_economias_emergentes_PANINSAL_2011.pdf)



Por lo tanto, el crecimiento de estos países es muy destacable pero, éste es fundamentalmente producto de políticas bilaterales, sobre todo de Brasil y Argentina, centradas en las exportaciones de sus Estados miembros y, no tanto como una actuación común.

Finalmente, y en relación con la reducción de los aranceles, Argentina tenía una tasa arancelaria del 30% en 1989, Brasil del 51% y Uruguay rozaba el 100%. Con la firma del tratado de Asunción, las políticas comerciales se orientaron a la reducción de estas tasas y, con la implantación de la Política de Arancel Externo Común de 1995, los aranceles externos se redujeron al 10,7%<sup>32</sup>.

En definitiva, esta visión regional se presenta como un instrumento de integración económica como paso previo a la unificación política. Actualmente podemos afirmar que la fase del Programa de Liberalización Comercial (PLC) y del arancel externo común se considera superada pero, no obstante, el resto de la agenda del MERCOSUR se ha estancado como consecuencia de la dificultad de llegar a acuerdos vinculantes en materia de armonización legislativa, que afecta de lleno a las muy heterogéneas políticas nacionales. Por otro lado, las deficientes políticas macroeconómicas comunes, en particular la inexistencia de coordinación en el ámbito monetario, conlleva una fluctuación en los tipos de cambio muy perjudicial para la integración económica.

### **3. EL DESARROLLO HUMANO EN EL ÁREA MERCOSUR: LA ASIGNATURA PENDIENTE.**

Las relaciones en materia de cooperación al desarrollo entre la UE y América Latina se han ido estructurando con el paso de los años. Es a partir de los años 80 cuando realmente se observa un interés especial en fortalecer una relación estrecha entre ambas orillas del Atlántico. Como nos dice Florabel QUISPE REMÓN *“hasta los años 80 los países de América Latina quedaron fuera del mapa de las relaciones exteriores de la UE”*<sup>33</sup> debido fundamentalmente a que no se ejerció una presión política con el objetivo de que esta área geográfica se introdujera en la lista de los Países y Territorios de Ultramar (PTUM). Aunque pertenecieran al grupo de países en

---

<sup>32</sup> LAIRD, Sam, “MERCOSUR: Objectives and Achievements”, *Trade Policy Review Division, World Trade Organization (OMC)*, Junio 1997.

<sup>33</sup> QUISPE REMÓN, Florabel, “Cooperación para el desarrollo y asociación estratégica birregional” en DÍAZ BARRADO, Castor, FERNÁNDEZ LIESA, Carlos y ZAPATERO MIGUEL, Pablo (ed), *Perspectivas sobre las relaciones de la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2008, p. 136.



desarrollo su situación era mejor que la del resto del Tercer Mundo, lo que le restaba opciones de recibir ayuda exterior<sup>34</sup>.

Asimismo, a mediados de la década de los noventa se abrió una nueva etapa en las relaciones entre ambas regiones, haciendo de la integración regional uno de sus principales objetivos. En esta línea, la Comisión Europea adoptó en 1995 una comunicación de carácter general sobre el apoyo a la integración de los países en desarrollo. Siguiendo las reflexiones de SANAHUJA, en las relaciones entre la UE y América Latina se pueden identificar tres grandes ejes: **a)** el diálogo político basado en los diferentes mecanismos de concertación y coordinación de políticas exteriores; **b)** las relaciones comerciales, partiendo de los regímenes de acceso al mercado de la UE de la política comercial común, de los acuerdos de integración subregional de América Latina y del marco de las reglas multilaterales de la OMC; y **c)** la política de cooperación al desarrollo de la UE<sup>35</sup>.

En la I Cumbre UE-América Latina y el Caribe, conocida como la Cumbre de Río, se establece formalmente la “Asociación estratégica” birregional. En materia de desarrollo ésta “asociación estratégica” establece compromisos en servicios sociales, acceso universal a una educación de calidad como mecanismo de reducción de las desigualdades sociales y el desarrollo científico y tecnológico<sup>36</sup>.

En el caso concreto de cooperación directa entre la UE y MERCOSUR, la UE se ha convertido en su primer donante. Entre 2000 y 2006 la financiación comunitaria para la cooperación regional y bilateral ascendió a casi 250 millones de euros, repartidos de la siguiente manera: 48 millones € para proyectos MERCOSUR, 65,7 millones € para Argentina, 64 millones € para Brasil, 51,7 millones € para Paraguay y 18,6 millones € para Uruguay<sup>37</sup>.

MERCOSUR ha supuesto un impulso económico en todos los países miembros (ver gráfico 2 y 3), además de converger en sus PIB *per capita* reduciendo las asimetrías de sus economías – objetivos ambos de MERCOSUR – Sin embargo, la generación de riqueza no tiene por qué significar una mejora del desarrollo humano<sup>38</sup>

<sup>34</sup> SOTILLO, José Ángel, *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la UE*, La Catarata, Madrid, 2006, p. 152.

<sup>35</sup> SANAHUJA, José Antonio, “Las cumbres Unión Europea-América Latina y la cooperación al desarrollo: ¿Un instrumento de apoyo a la integración Latinoamericana?”, en *Op. Cit.*, DÍAZ BARRADO, Castor, FERNÁNDEZ LIESA, Carlos y ZAPATERO MIGUEL, Pablo (ed), p. 102.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 104.

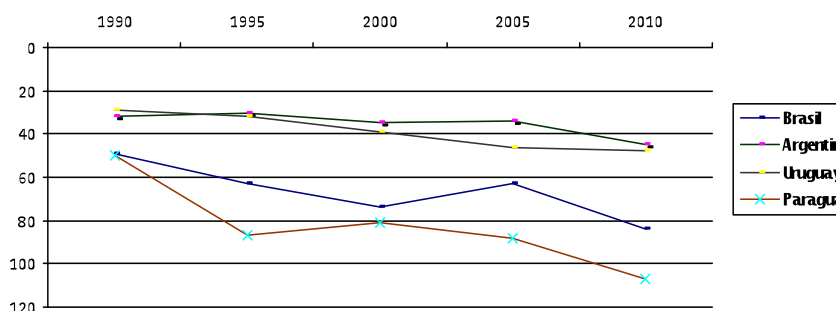
<sup>37</sup> ROUQUAYROL, Leda y HERRERO, Santiago, *Guía sobre la cooperación UE y América Latina*, 2007, en [http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/documents/guidecooperation\\_eu\\_la\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/documents/guidecooperation_eu_la_es.pdf)

<sup>38</sup> Para definir el Desarrollo Humano Sostenible tenemos la obligación de analizar tres conceptos claves: desarrollo humano, desarrollo equitativo y desarrollo sostenible: **a) Desarrollo humano** significa el

(ver gráfico 4 y tabla 1). Teniendo como referencia el Índice de Desarrollo Humano (IDH) desde 1990 hasta 2011, Brasil ha pasado del puesto 49 al 84; Argentina del 32 al 45; Uruguay del 29 al 48; y Paraguay del 50 al 107<sup>39</sup>.

### Evolución del IDH en los países miembros de MERCOSUR (1990-2010)<sup>40</sup>

Gráfico: 4



Si

comparamos estos datos con otro de los informes más completo elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Índice de Pobreza

“proceso de expansión de las capacidades de las personas que amplían sus opciones y oportunidades” (PNUD). Pero no se limita al acceso al empleo y a servicios de educación y salud, sino que abarca otras dimensiones fundamentales de la humanidad tales como: el goce de libertades civiles y políticas y la participación de la gente en los diversos aspectos que afectan sus vidas. El concepto de desarrollo humano incluye pues la problemática de la gobernabilidad democrática, la participación y vigilancia ciudadana y la generación de capital social; **b) Desarrollo equitativo** subraya no sólo la necesidad de que todas las personas, sin distinción ni exclusión de ningún tipo, puedan obtener estas capacidades del desarrollo humano, sino también el hecho de que el crecimiento económico no significa necesariamente mejora para todos, es decir que un “desarrollo” que agranda la brecha social no es un “desarrollo”; y **c) Desarrollo sostenible** significa “desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas” (Comisión Brundtland). Extendiendo la meta del desarrollo humano a todas las personas que vivirán en el futuro, la “sostenibilidad” introduce exigencias de gestión racional de los recursos disponibles en el planeta, es decir complementa y equilibra las perspectivas sociales y económicas con la perspectiva ambiental y ecológica.

<sup>39</sup> Fuente: Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Indicador de Desarrollo Humano (IDH), Datos 2011. [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_ES\\_Summary.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_ES_Summary.pdf) Hay que tener en cuenta que el aumento en la lista del IDH es un dato negativo, siendo el puesto 1 el máximo de desarrollo humano y el 193 el mínimo de desarrollo humano. El IDH se basa en tres parámetros de desarrollo humano: **Salud**, medida según la esperanza de vida al nacer; **Educación**, medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria; y **Riqueza**, medido por el PIB per cápita en dólares internacionales.

<sup>40</sup> Fuente: PNUD. Gráficos elaboración propia.

Multidimensional (IPM)<sup>41</sup> arroja una radiografía calcada a los del IDH. Por lo tanto, nos encontramos ante una situación compleja si la analizamos desde la perspectiva del desarrollo. Parece contradictorio que países que están creciendo por encima del 5% puedan estar retrocediendo en las listas de desarrollo humano<sup>42</sup>. Esto se está debiendo a varias causas que tratamos de explicar a continuación.

### Puestos del IDH de los países MERCOSUR de 1990 a 2010<sup>43</sup>

Tabla: 1

	90	19	5 <sup>44</sup>	199	00	20	05	20	10	20	11	20
<b>Brasil</b>		49		63		74		63		73		84
<b>Argent</b>		32		30		35		34		46		45
<b>Urugua</b>		29		32		39		46		52		48
<b>Paragu</b>		50		87		81		88		96		10
											7	

En primer lugar, los procesos de integración que han surgido en América Latina en el contexto del nuevo regionalismo partieron del presupuesto de que se edificaban sobre la base de regímenes democráticos y del libre mercado. Con los inicios de un

<sup>41</sup> El IPM incluye parámetros de ingresos junto con otros de privaciones que afectan a la vida de las personas. El IPM muestra la índole y la intensidad de la pobreza a nivel individual en tres aspectos básicos como son: Educación, años de escolarización, niños y niñas escolarizados; Salud, mortalidad infantil y grado de nutrición; y Calidad de vida, acceso a electricidad, saneamiento, agua potable, vivienda y bienes tales como radio, televisión, etc.

<sup>42</sup> Con el fin de no caer en vagas interpretaciones, tenemos la obligación de señalar las conclusiones a las que llegaba el propio PNUD en su *Informe sobre el estado del desarrollo humano* (2006) en las que advertía de que “*Tal como ocurre con cualquier índice que agrega datos relativos a diversas áreas de logros, el IDH está sujeto a constantes ajustes en función de los cambios de los sistemas estadísticos de información*”. En algunos casos, estos cambios pueden afectar el rango de un país de manera positiva o negativa, independientemente de su desempeño. “*Muchos países han visto bajar su puntuación según el IDH, no porque sus resultados subyacentes hayan cambiado, sino debido a un cambio en los sistemas de información sobre educación. Las nuevas series de datos son más uniformes y precisos, pero el cambio ha tenido un efecto negativo sobre el rango de IDH de varios países, entre ellos, Argentina, Brasil y Paraguay*”.

<sup>43</sup> *Op Cit.* Datos PNUD. Tabla elaboración propia.

<sup>44</sup> A partir de 1993 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incluye en la lista del Índice del Desarrollo Humano (IDH) a nuevos países creados a partir de la desmembración de la Unión Soviética y de la ex Yugoslavia. Así, el retroceso en el IDH de los países MERCOSUR también es debido al aumento de los países analizados por el PNUD.



proceso de integración se presenta la dimensión social en un sentido amplio, es decir se fijan en la agenda los temas vinculados al respeto de determinados derechos sociales que constituyen una condición para la libre circulación de las personas, a la consideración de las asimetrías (regionales y sectoriales) y al trato de las consecuencias sociales del desarrollo del proceso.

En este sentido, y tras descubrir que el aumento económico no está desembocando en un aumento del desarrollo humano en todas sus facetas, las políticas de MERCOSUR destinadas hacia la redistribución de la riqueza empiezan a delinearse. Tras la insistencia de los Estados más pequeños –Paraguay y Uruguay-, se ha puesto en marcha el Fondo para la Convergencia Estructural en el MERCOSUR (FOCEM)<sup>45</sup> que empezó a estar operativo en 2006. Su fin es la disminución de las condiciones de asimetrías existentes entre las diferentes regiones del MERCOSUR y así garantizar que los beneficios resultantes de la ampliación de los mercados sean plenamente aprovechados y redistribuidos de forma equitativa. El FOCEM financia proyectos encuadrados en el marco de los siguientes programas: programa de convergencia estructural; programa de desarrollo de la competitividad; programa de cohesión social; y programa de fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración<sup>46</sup>.

Todavía es pronto para obtener conclusiones a cerca de la efectividad del FOCEM, más teniendo en cuenta que los avances en materia de desarrollo hay que analizarlos después de un tiempo prudencial de la puesta en marcha de las políticas destinadas a este fin. Si podemos concluir que, al menos, los Estados miembros han mostrado su preocupación en relación con la no disminución de la brecha económica y social de sus poblaciones y han empezado a tomar medidas con el objetivo de solventar esta situación.

Asimismo, en el terreno económico, las diferencias en los recursos con que cuentan los países y regiones del MERCOSUR son notables, partiendo del desequilibrio en las dimensiones territoriales y la consecuente asimetría en los recursos naturales y materias primas, hasta la diversidad en los niveles de industrialización o desarrollo del sector terciario. Además, en el plano comercial, los representantes y analistas del MERCOSUR han debatido en repetidas ocasiones en torno a la dificultad para llevar a la práctica las intenciones y promesas de incrementar el comercio intrarregional, especialmente en el caso de exportaciones desde los países pequeños hacia los grandes. Los propios países pequeños del bloque -Paraguay y Uruguay- han

---

<sup>45</sup> El 19 de Julio de 2005 el Consejo de Mercado Común, máxima autoridad del MERCOSUR aprueba la Decisión 18/05 que dispone la integración y funcionamiento del FOCEM.

<sup>46</sup> <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/focem.pdf>

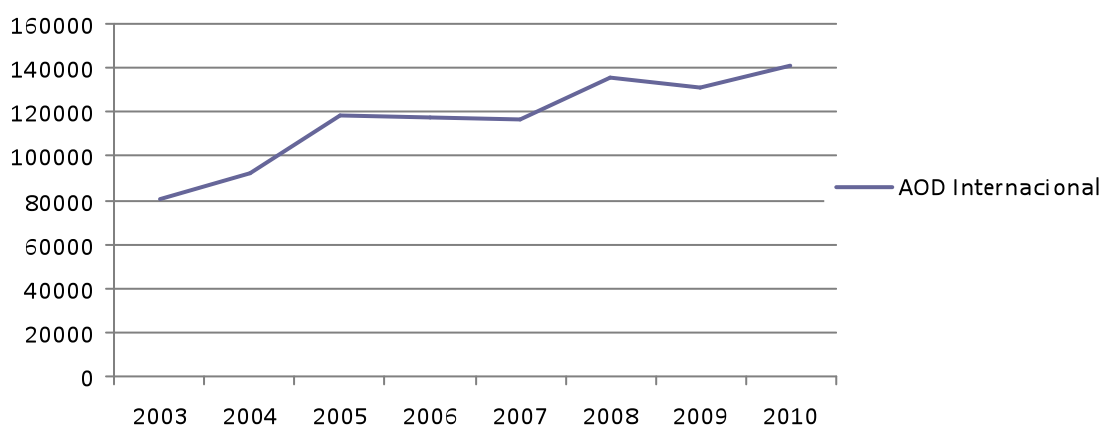


presentado quejas antes los más grandes -Argentina y Brasil- con el objetivo de superar estos escollos<sup>47</sup>.

En general, en los últimos años, se ha reducido la pobreza en el marco de crecimiento económico. No obstante, la región parece haber desaprovechado esta etapa para lograr una disminución de las desigualdades económicas y sociales. En esta línea, el *Informe sobre Desarrollo Humano para MERCOSUR* defiende “la persistencia de la diferenciación social, que involucra numerosos procesos que pueden superponerse y reforzarse entre sí. Entre dichos procesos se incluyen la desigualdad, la polarización y la exclusión social”. A modo de ejemplo, en Argentina, Brasil y Uruguay los desempleados jóvenes representan casi el 60% del total de personas desocupadas, mientras que en Paraguay la cifra alcanza el 70%. Superar esta situación requiere de esfuerzos que abarquen varias dimensiones como el aprovechamiento de las potencialidades proporcionadas por el crecimiento económico, las iniciativas sociales pero, también la responsabilidad gubernamental y el enfoque de integración regional que se adopte, de cara a establecer un marco de bienestar social en MERCOSUR.

#### **Evolución de la AOD Internacional en millones de US \$ (2003-2010)**<sup>48</sup>

Gráfico:5



En segundo lugar, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) canalizada en la región ha sido importante desde la creación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. No obstante, su participación en el sistema de ayudas se ha visto alterada desde el principio del siglo XXI como consecuencia de los cambios introducidos en la agenda internacional de desarrollo. Esta nueva estrategia, adoptada fundamentalmente tras

<sup>47</sup> SRIBMAN, Ariel, “El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR. Promesas, liderazgos y desafíos”, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, en <http://www.opalc.org/images/INRE/sribman.pdf>

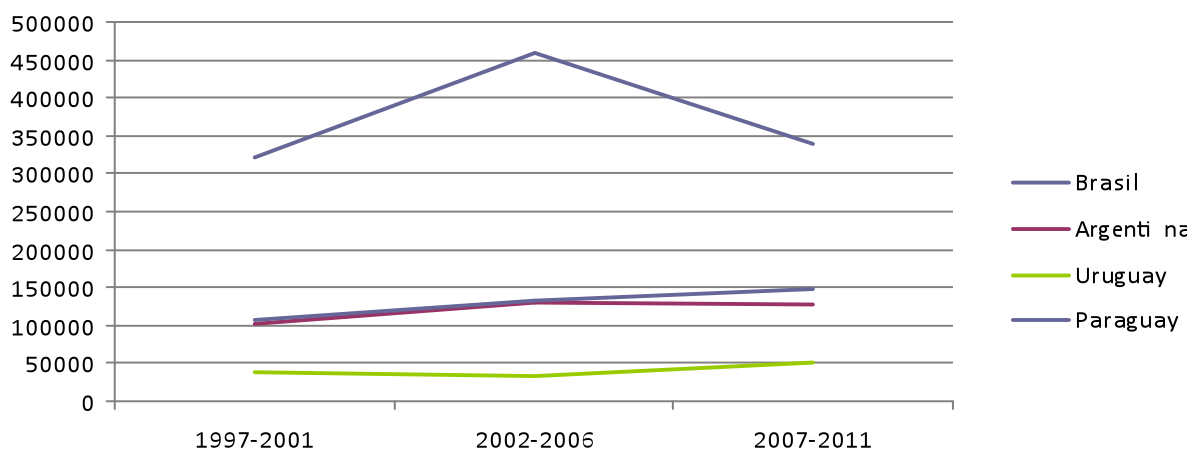
<sup>48</sup> Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Gráfico elaboración propia.



los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, se concentra en aquellos países de renta media y baja y tiene como objetivo la consecución de los Objetivos del Milenio (ODM) de 2000, así como vincular el desarrollo con la seguridad. En esta línea, la AOD destinada a América Latina en general, y a los países MERCOSUR en particular, se ha visto afectada en favor de otras regiones del planeta. El incremento de la ayuda exterior dirigida a MERCOSUR no ha sido en la proporción del aumento de la AOD internacional (véanse gráficos 5 y 6).

### AOD internacional neta recibida en los países MERCOSUR (millones de US \$)<sup>49</sup>

Gráfico: 6



El desplazamiento de Iberoamérica como receptora de AOD coincide, sin embargo, con el impulso a una cooperación que, aunque lleva años realizándose, toma en la actualidad un nuevo sentido: la denominada Cooperación Sur-Sur. Bajo esta forma de cooperación al desarrollo, los países alternan su condición de receptores de ayuda internacional con la de donantes, fundamentalmente de cooperación técnica, hacia otros países vecinos. En cualquiera de sus modalidades, el ejercicio de este nuevo rol permite que los países compartan las capacidades aprendidas en determinadas áreas (sociales, económicas o medioambientales, entre otras) con quienes siguen manifestando, para esos mismos ámbitos, ciertas carencias o necesidades<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Fuente: Banco Mundial. Gráfico elaboración propia.

<sup>50</sup> XALMA, Cristina y VERA, José María, *Informe de Cooperación Iberoamericana*, Secretaria General Iberoamericana, Estudio SEGIM nº2, noviembre, 2007, p. 29. Disponible también en sitio Web <http://segib.org/upload/File/librocastellanoCompleto.pdf>

## Indicadores de desarrollo de países MERCOSUR (1991-2011)<sup>51</sup>

Tabla: 2

	1991	1995	2000	2005	2010	2011 <sup>52</sup>	
<b>Brasil (Puesto en el IDH)</b>		<b>49</b>	<b>63</b>	<b>74</b>	<b>63</b>	<b>73</b>	<b>84</b>
Esperanza de vida/años	72	72	72	72	73	73,5	
Tasa de alfabetización/%	86	89	86	89	90	90	
Tasa de desempleo/%	6,4	6	9,5	9,3	8,3	N/D	
<b>Argentina (Puesto en el IDH)</b>		<b>32</b>	<b>30</b>	<b>74</b>	<b>63</b>	<b>46</b>	<b>45</b>
Esperanza de vida/años	73	74	75	75	75	76	
Tasa de alfabetización/%	96	96	97	98	98	98	
Tasa de desempleo/%	6,7	18,6	15	10,6	8,6	N/D	
<b>Uruguay (Puesto en el IDH)</b>		<b>29</b>	<b>32</b>	<b>35</b>	<b>34</b>	<b>46</b>	<b>48</b>
Esperanza de vida/años	76	76	76	76	76	77	
Tasa de alfabetización/%	97	98	98	98	98	98	
Tasa de desempleo/%	9	10,2	13,6	12,2	7,3	N/D	
<b>Paraguay (Puesto en el IDH)</b>		<b>50</b>	<b>87</b>	<b>81</b>	<b>88</b>	<b>107</b>	
Esperanza de vida/años	71	71	72	72	72	72,5	
Tasa de alfabetización/%	90	92	92	95	95	95	
Tasa de desempleo/%	5	3,4	7,6	5,8	5,6	N/D	

<sup>51</sup> Fuente: Banco Mundial. Gráfico elaboración propia.

<sup>52</sup> La columna correspondiente a 2011 son datos extraídos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



Profundizando en los indicadores de desarrollo proporcionados por el Banco Mundial, país por país, observamos que, a pesar de haberse producido un aumento económico, existen importantes variables –esperanza de vida, alfabetización y desempleo de la población activa– que han sufrido, bien un estancamiento, o bien una leve mejora (véase Tabla 2). El fuerte crecimiento económico en Brasil se traduce en un levísimo aumento de la esperanza de vida y el desempleo arroja cifras elevadas en relación con su PIB real. Sin embargo, si se ha incrementado la tasa de alfabetización; en el caso de Argentina y Uruguay, todos los indicadores, salvo el periodo de crisis económica argentina que afectó a la región a principios de siglo XX, han variado mínimamente desde 1991; y, por último los indicadores de desarrollo de Paraguay son prácticamente un calco a los de 1991.

En tercer lugar, y después de más de veinte años desde la creación de MERCOSUR, podemos concluir que el crecimiento económico de la región no se está viendo traducido en una mejora de las condiciones de vida. Es cierto que conseguir mejoras de desarrollo es una cuestión de largo plazo, mientras que el crecimiento económico puede deberse a situaciones coyunturales y, por tanto, obtener beneficios en un espacio corto de tiempo. Sin embargo, y como muestran los datos expuestos, no podemos afirmar que el MERCOSUR esté cumpliendo sus objetivos de cohesión social y de reducción de la desigualdad.

Aunque debemos tener en cuenta modificaciones que se han producido desde 1991 en la recogida de los datos estadísticos por parte del PNUD y que la lista del IDH ha tenido un aumento de los países analizados, esto no debe enmascarar una situación preocupante desde la perspectiva de la desigualdad. Lo cierto es que, hasta la fecha, los países miembros están desaprovechando esta etapa para lograr una disminución de las desigualdades económicas y sociales.

América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo<sup>53</sup>. Diez de los quince países con mayores niveles de desigualdad se encuentran en la región. Esta desigualdad es alta, persistente, se reproduce en un contexto de baja movilidad social y supone un obstáculo para el avance en desarrollo humano. Según el Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, existen mecanismos tanto a nivel de los hogares como a nivel del sistema político que refuerzan la reproducción de la desigualdad<sup>54</sup>. Entender de manera más clara estos mecanismos permitirá diseñar políticas que superen el combate a la pobreza y reduzcan con mayor efectividad la desigualdad en la región. En esta línea, y profundizando en indicadores

---

<sup>53</sup> Fuente: Coeficiente de Ginni. Este indicador se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, aunque puede utilizarse para medir la distribución desigual de la riqueza.

<sup>54</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad 2011*, Área de pobreza y desarrollo humano del PNUD, en <http://hdr.undp.org/en/reports/regional/latinamericathecaribbean/RHDR-2010-RBLAC.pdf>



más precisos de desarrollo como el IDH ajustado por la desigualdad<sup>55</sup> (IDH-D), observamos que, a pesar del crecimiento económico en los países MERCOSUR, la desigualdad social y económica va en aumento.

El crecimiento económico es una herramienta óptima para reducir la pobreza aunque si no se aplican políticas dirigidas a reducir las desigualdades entre los individuos puede conllevar consecuencias negativas en la evolución de la economía. Con esto, no pretendemos afirmar que el crecimiento global conduzca a un aumento de la desigualdad, sino que los efectos que el crecimiento económico tiene en el aumento de las desigualdades en los países MERCOSUR están directamente relacionados con la ausencia de políticas intervencionistas enfocadas a disminuir la brecha social. El crecimiento no incide en la desigualdad, sino que tales efectos son específicos de cada país. Los cambios en la distribución de riqueza tienen mucho que ver con la velocidad y con los aspectos estructurales del crecimiento económico: la demografía, la tasa de escolarización, la tasa de natalidad y mortabilidad,... tienden a reducir la desigualdad y ello puede compensar la desigualdad que pudiera derivarse de un mayor crecimiento<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> El Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad (IDH+D) adapta el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en base a la desigualdad de distribución en cada dimensión existente entre toda la población. El IDH-D es igual al IDH cuando no existen desigualdades entre las personas, pero será inferior al IDH en la medida que crezca dicha desigualdad. En este sentido, el IDH-D es el nivel real de desarrollo humano (teniendo en cuenta esta desigualdad), mientras que el IDH puede considerarse el índice de desarrollo humano “potencial” (o el nivel máximo de IDH) que puede lograrse en caso de que no existan desigualdades. La “pérdida” de potencial de desarrollo humano debida a la desigualdad queda reflejada en la diferencia existente entre el IDH y el IDH-D, y puede expresarse en forma de porcentaje. El IDH representa una media nacional de los avances de desarrollo obtenidos en las tres dimensiones básicas que conforman en IDH, a saber, salud, educación e ingresos. Como todas las medias, no muestra las disparidades en desarrollo humano existentes dentro de la población de un mismo país. Dos países con diferente distribución de logros puede tener el mismo valor de IDH. El IDH-D toma en consideración no sólo los logros medios de un país en el ámbito de la salud, la educación y los ingresos, sino cómo se distribuyen estos avances entre los ciudadanos “descontando” a la media de cada dimensión un valor que depende del nivel de desigualdad del país.

<sup>56</sup> Con el fin de profundizar en la relación existente entre crecimiento y desigualdad véanse numerosos estudios empíricos como por ejemplo: BOURGUIGNON, FERREIRA y LUSTING, *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, World Bank, Washington, 2008; BOURGUIGNON, F., “Inequality among world citizens: 1820-1992”, en *American Economic Review*, Nº 92, 2002, pp. 727-742; BOURGUIGNON, F., “The grow elasticity of poverty reduction”, en *Inequality and Growth: Theory and Policy implication*, ed. EICHER, T y TURNOVSKY, 2003; FERREIRA, F y RAVALLION, M., *Global Poverty and Inequality: A review of the evidence*, The World Bank Development Research Group Poverty Team, May 2008.



## Puestos en el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (2011)<sup>57</sup>

Tabla: 3

	IDH 2011	IDH+D 2011
<b>Brasil</b>	84	97
<b>Argentina</b>	45	58
<b>Uruguay</b>	48	55
<b>Paraguay</b>	107	111

En definitiva, la desigualdad en los países MERCOSUR continúa siendo alta, persistente y se reproduce en un contexto de baja movilidad socioeconómica. Elaborar y aplicar políticas públicas con alcance, con amplitud y que las personas se sientan agentes de su propio desarrollo parece prioritario para conseguir equiparar el crecimiento económico con el desarrollo humano sostenible.

#### 4. CONCLUSIONES.

Con el fin de establecer una relación empírica entre crecimiento económico y desarrollo humano y desigualdad nos vemos en la obligación de realizar un análisis multidisciplinar que abarque varios sectores como la inserción de la región en el comercio internacional, el impacto de la AOD multilateral y bilateral, así como las propias políticas sociales –educación, sanidad, inserción en el mercado laboral, etc.- de los Estados afectados con el objetivo final de obtener unos resultados lo más cercanos a la objetividad.

Una vez analizadas estas variantes podemos concluir que el crecimiento económico de los países MERCOSUR no se está traduciendo en un aumento del desarrollo humano y, por el contrario, se está produciendo un incremento de la desigualdad. Esta conclusión se debe, fundamentalmente a los siguientes factores:

- a. Tal y como ha concluido el Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD para MERCOSUR (2011), existe una ausencia de políticas destinadas a una redistribución de la riqueza de forma equitativa, es decir, las políticas de los Estados miembros no tienen como prioridad la reducción de la brecha económica y social de sus poblaciones. Por ello, se requieren la puesta en prácticas de políticas de alcance y que incluyan a los protagonistas del

<sup>57</sup> Fuente: Índice de Desarrollo Humanos ajustado por Desigualdad 2011, en <http://content.undp.org/go/newsroom/2010/july/pnud-presenta-el-primer-informe-regional-sobre-desarrollo-humano.es> Tabla elaboración propia.



desarrollo en la línea de los criterios de eficacia de la ayuda. Una buena herramienta puede ser el FOCEM;

**b.** la ausencia de una política comercial común denotando una falta de credibilidad de MERCOSUR. Por el contrario, existe una tendencia a la firma de acuerdos bilaterales de los Estados miembros con otros actores, sean estos Estados u organismos regionales como la UE. Por ejemplo, Brasil realiza un esfuerzo mayor en establecer acuerdos comerciales preferentes con los Estados Unidos y, en cambio, no parece apostar seria y eficazmente por el fortalecimiento de MERCOSUR como actor relevante del comercio internacional; y

**c.** la disminución del protagonismo de América Latina en general, y de la zona MERCOSUR en particular, en la agenda internacional de desarrollo ha tenido consecuencias que, sumadas a las causas ya mencionadas, están teniendo un efecto negativo con el fin de mejorar los indicadores de desarrollo humano en la región.

Por lo tanto, se requieren de una multiplicidad de instrumentos de cara a establecer un paralelismo entre el crecimiento económico, desarrollo humano sostenible y desigualdad. MERCOSUR, y con ello sus Estados miembros, no deberían desaprovechar la oportunidad que le brinda su actual situación macroeconómica para romper su histórica brecha económica y social. Para ello, se requieren compromisos serios, eficaces y eficientes de todos los actores implicados, bilaterales y multilaterales.

En primer lugar, los Estados miembros deben comprometerse con los nuevos mecanismos puestos en prácticas, como por ejemplo el FOCEM y, además iniciar políticas urgentes con el objetivo de reducir el desempleo en la población juvenil, mejorar el sistema educativo, sanitario, etc. Sería conveniente que estas políticas se tomaran dentro del marco que les brinda MERCOSUR y que se complementaran con todos los instrumentos disponibles, lo que implicaría también la responsabilidad de actores como la UE y las Naciones Unidas.

En segundo lugar, potenciar las relaciones con la UE y establecer vínculos con otros bloques regionales es crucial para diversificar su economía. Para ello, se necesita un impulso que desemboque en acuerdos que fomenten el desarrollo macroeconómico y, así poder practicar políticas de redistribución de riqueza. En este sentido, la UE juega un papel fundamental de cara a establecer una política de contrapesos.

Finalmente, y no por ello menos importante, América del Sur no puede dejar de estar en primera línea de la agenda internacional del desarrollo. Es evidente que la prioridad se encuentra en otras regiones del planeta, pero no por ello puede significar el abandono por parte de la comunidad donante.

Sería aconsejable que todas estas medidas se pusieran en práctica en un marco de coordinación y complementariedad, y se dirijan a sentar las bases de un desarrollo



sostenible, eficaz y eficiente, y a reducir las desigualdades económicas y sociales de los países MERCOSUR aunque para ello, se necesita compromiso y voluntad, muchas veces los dos elementos más difíciles de converger.

### BIBLIOGRAFÍA

ALDECOA LUZZARAGA, Francisco, "El espacio Eurolatinoamericano" en *Revista La Clave*, Madrid, 2002, pp. 71-73.

ALDECOA LUZZARRAGA, Francisco, "El acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina", *Revista de Instituciones Europeas*, nº 3, Madrid, 1995, pp. 761-792.

BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona, 2007.

BOURGUIGNON, FERREIRA y LUSTING, *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, World Bank, Washington, 2008.

BOURGUIGNON, F., "Inequality among world citizens: 1820-1992", en *American Economic Review*, Nº 92, 2002, pp. 727-742.

BOURGUIGNON, F., "The grow elasticity of poverty reduction", en *Inequality and Growth: Theory and Policy implication*, ed. EICHER, T y TURNOVSKY, 2003.

CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011*, Naciones Unidas CEPAL, en, [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/44349/La\\_region\\_en\\_la\\_decada\\_de\\_las\\_economias\\_emergentes\\_PANINSAL\\_2011.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/44349/La_region_en_la_decada_de_las_economias_emergentes_PANINSAL_2011.pdf)

CIENFUEGOS, M y SANAHUJA, J.A., *Una región en construcción. UNASUR y la integración de América del Sur*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2010.

COMISIÓN EUROPEA, *MERCOSUR: Documento estratégico regional 2007-2013*, 02.08.2007 (E/2007/1640), en [http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07\\_13\\_es.pdf](http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_es.pdf)

DÍAZ BARRADO, Castor, FERNANDEZ LIESA, Carlos y ZAPATERO MIGUEL, Pablo, *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2008.





DÍAZ-SILVEIRA SANTOS, Cintia, *La estrategia interregional de la Unión Europea con América Latina. El camino de la asociación con el MERCOSUR, la Comunidad Andina y Centro América*, Plaza y Valdés, Madrid, 2009.

ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUES, José, *El espacio eurolatinoamericano: perspectivas para la cooperación y el comercio*, CIDEAL, Madrid, 2007.

FAWCETT, L., *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R., *Las bases de la política exterior europea*, Tecnos, Madrid, 1994.

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R, “América Latina y la Unión Europea: Especial referencia a la práctica convencional”, en *Cuadernos Jurídicos*, nº 3, Madrid, 1992, pp. 34-44.

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R “Configuración jurídica de la acción exterior europea en el Tratado Constitucional”, en MARIÑO MENÉNDEZ (DIR) y MOREIRO GONZÁLEZ (coord.), *Derecho Internacional y Tratado Constitucional europeo*, Marcial Pons e Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Universidad Carlos III de Madrid, 2006.

FERREIRA, F y RAVALLION, M., *Global Poverty and Inequality: A review of the evidence*, The World Bank Development Research Group Poverty Team, May 2008.

GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma, “Los espacios euromediterráneos y eurolatinoamericano. Dos modelos de la Unión Europea en el nuevo regionalismo internacional”, en *Revista de Estudios latinoamericanos Nuevo Mundo*, Universidad Simón Bolívar, Caracas, Enero-Junio 2009, pp. 85-105.

JERCH, Martin, *Democracia, desarrollo y paz en el Mediterráneo*, UAM Ediciones, Madrid, 2005.

LAIRD, Sam, “MERCOSUR: Objectives and Achievements”, *Trade Policy Review Division*, World Trade Organization (OMC), Junio, 1997.

MERCOSUR, “Indicadores macroeconómicos de MERCOSUR”, Publicación trimestral, Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM), diciembre de 2010, boletín nº 4, pp. 1-103.

PEÑA, Félix, “La OMC y las relaciones interregionales. Una visión desde el MERCOSUR”, en,  
[http://www.ieei.pt/files/UE\\_Mercosul\\_Novo.Pena.OMC\\_relaciones\\_interregionales.pdf](http://www.ieei.pt/files/UE_Mercosul_Novo.Pena.OMC_relaciones_interregionales.pdf)



PONTE IGLESIAS, María Teresa, “Las relaciones MERCOSUR- Unión Europea a 20 años de creación del MERCOSUR” en *Revista de Estudios Europeos*, Nº 57, Enero-Junio 2011, pp. 81-98.

QUISPE REMÓN, Florabel, “Cooperación para el desarrollo y asociación estratégica birregional” en *Op. Cit.* DÍAZ BARRADO, Castor, FERNÁNDEZ LIESA, Carlos y ZAPATERO MIGUEL, Pablo (ed)

ROUQUAYROL, Leda y HERRERO, Santiago, *Guía sobre la cooperación UE y América Latina*, 2007, en [http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/documents/guidecooperation\\_eu\\_la\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/documents/guidecooperation_eu_la_es.pdf)

SANAHUJA, José Antonio, “Las cumbres Unión Europea-América Latina y la cooperación al desarrollo: ¿Un instrumento de apoyo a la integración Latinoamericana?”, en *Op. Cit.*, DÍAZ BARRADO, Castor, FERNÁNDEZ LIESA, Carlos y ZAPATERO MIGUEL, Pablo (ed).

SOTILLO, José Ángel, *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la UE*, La Catarata, Madrid, 2006.

SRIBMAN, Ariel, “El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR. Promesas, liderazgos y desafíos”, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, en <http://www.opalc.org/images/INRE/sribman.pdf>

STRANGE, Susan, *States and Markets*, Pinter, Londres, 1996.

VIDAL-FORCH, Xavier, “Latinoamérica y Europa ante la agenda global” en MALLO, T. y SANAHUJA, J.A., *Las relaciones de la Unión Europea con América latina y el Caribe*, Fundación Carolina siglo XXI, Madrid, 2011, pp. 27-40.

XALMA, Cristina y VERA, José María, *Informe de Cooperación Iberoamericana*, Secretaria General Iberoamericana, Estudio SEGIM nº2, noviembre, 2007.

### WEBSITE

<http://www.europarl.europa.eu/news/es/pressroom/newsletter/2010-W27/16>

<http://www.indexmundi.com>

[http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07\\_13\\_es.pdf](http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_es.pdf)

<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/focem.pdf>

# Revista Electrónica Iberoamericana

<http://www.urjc.es/ceib>

**Vol 6, nº 1, 2012**



<http://hdr.undp.org/en/reports/regional/latinamericathecaribbean/RHDR-2010-RBLAC.pdf>

<http://content.undp.org/go/newsroom/2010/july/pnud-presenta-el-primer-informe-regional-sobre-desarrollo-humano.es>



***CÓMO LAS GUERRILLAS METROPOLITANAS SUDAMERICANAS  
INFLUENCIARON EN EL TERRORISMO EUROPEO: PRAXIS  
ORGANIZATIVA Y UN LENGUAJE COMÚN<sup>1</sup>***

*HOW THE SOUTH AMERICAN METROPOLITAN GUERRILLAS  
INFLUENCED THE EUROPEAN TERRORISM: ORGANIZATIONAL  
PRAXIS AND COMMON LANGUAGE*

*Matteo Re<sup>2</sup>*

**RESUMEN**

Durante demasiado tiempo hemos pensado que los hechos de violencia política acaecidos en Sudamérica a partir de los años sesenta (e incluso antes) no tenían ningún tipo de vinculación con las acciones terroristas desarrolladas en Europa hasta la década de los ochenta. Hoy podemos afirmar que los grupos guerrilleros, primeros en pasar de la lucha rural a la guerrilla urbana, influenciaron en el nacimiento y desarrollo de la mayoría de las organizaciones armadas europeas. Fueron un modelo a seguir y en algunos casos hubo incluso una colaboración directa.

**PALABRAS CLAVE**

Terrorismo, Sudamérica, Guerrilla urbana, Violencia política

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 16 de abril de 2012 y aceptado el 30 de junio de 2012.

<sup>2</sup> Profesor Titular Interino de Humanidades, Departamento de Lenguas Modernas, de la Universidad Rey Juan Carlos.



## ABSTRACT

During too long we have thought that the political violence facts which happened in South America from the decade of the sixties (and even before) did not have any link to the terrorist actions in Europe until the eighties. Today we can assure that the guerrilla groups, the first ones to go from the rural to the urban fight, influenced the birth and the development of most of the armed organizations in Europe. They were a model to be followed, and even in some cases there were some direct cooperation.

## KEY WORDS

Terrorism, South America, Urban Guerrilla, Political Violence

**Sumario.** 1. Introducción 2. De la violencia aislada a la creación del Euroterrorismo 3. Un *minimanual* para el guerrillero urbano: Carlos Marighella y su enseñanza a los aspirantes terroristas 4. Técnicas y características prácticas del terrorismo en Europa como consecuencia de la influencia recibida por la guerrilla urbana sudamericana 5. Conclusiones

### 1. Introducción

Durante la segunda mitad del siglo XX, en pleno periodo de Guerra Fría, asistimos en buena parte del mundo occidental a la proliferación de grupos armados cuyo objetivo era el de instaurar un régimen socialista de cortes marxistas-leninistas, maoístas o trotskistas<sup>3</sup>. Según muchos estudiosos “durante el periodo de la Guerra Fría, el terrorismo internacional fue un sustitutivo de la guerra. Se gestó en los años sesenta y alcanzó sus mayores cotas durante la siguiente década”<sup>4</sup>. En Europa el número de bandas terroristas fue aumentando, sobre todo a partir de la década de los setenta, empujadas por la violencia difusa que estalló especialmente a partir del Mayo francés del año 1968, pero que en algunos lugares se había adelantado a través de: ocupaciones de universidades, manifestaciones de rechazo a la política gubernamental, oposición al conflicto de Vietnam y luchas para la igualdad racial y sexual, ya un año antes<sup>5</sup>. Michel

---

<sup>3</sup> Sin olvidarnos de la numerosa presencia de grupos terroristas de extrema, derecha nos centraremos en este artículo exclusivamente en aquellas organizaciones violentas que tuvieron sus raíces en la ideología marxista. El análisis detallado del terrorismo de Estado y de las bandas neofascistas podrían ser objetivo de análisis en un sucesivo estudio.

<sup>4</sup> Uno de los numerosos estudiosos que vincula el terrorismo con la Guerra Fría es REINARES, F., *Terrorismo global*. Madrid, Taurus, 2003, p. 37.

<sup>5</sup> Son cada vez más los historiadores y los politólogos que opinan que el 68 tuvo una influencia directa sobre los acontecimientos violentos de los años sucesivos; refiriéndose evidentemente a los ataques terroristas de la década de los setenta. El primer capítulo de una de las obras que más a fondo ha estudiado el fenómeno del terrorismo italiano, *Il partito armato* de Giorgio Galli, se titula “Del sesenta y

Wieviorka señala que “el terrorismo de tipo alemán, italiano, japonés y, de forma más tardía, el francés (Acción Directa) o el belga (Células Comunistas Combatientes) aparece como producto de la renovación cultural de los años 60 y de la crisis del marxismo-leninismo tradicional”<sup>6</sup>. En este artículo intentaremos demostrar el elevado nivel de influencia que tuvieron algunos grupos guerrilleros sudamericanos en el desarrollo de bandas terroristas en la Europa de los años setenta y ochenta. Si analizamos la distribución geográfica de los actos de violencia armada de la década de los setenta (la más afectada por estos acontecimientos) veremos que fue justamente el continente europeo, y en especial su vertiente occidental, el más afectado por el terrorismo, justo después del sudamericano.

*Distribución geográfica de los actos de terrorismo entre 1970 y 1980<sup>7</sup>*

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	total
<b>Norte América</b>	8	6	9	2	3	3	0	9	8	3	0	<b>73</b>
<b>América Latina</b>	63	02	13	22	40	4	43	3	12	7	78	<b>.446</b>
<b>Europa Occidental</b>	6	3	39	43	88	70	52	63	45	98	04	<b>.206</b>
<b>URSS/Europa Oriental</b>		0							0			<b>2</b>

ocho a la lucha armada”. Es evidente que el politólogo vislumbra un lazo de unión entre las duras manifestaciones de protesta que se desataron en el último bienio de los sesenta y la violencia terrorista que se perpetró más tarde. No fue el único; Primo Moroni declaró que hoy “son muchos los que afirman que el 68 italiano ha durado diez años más que en los demás países”. Véase MORONI, P. “Brigate rosse, guerriglia diffusa, Autonomia e PCI”, en “*Le parole e la lotta armata*”, Milano, Shake, 2009, p. 42. Mientras que el historiador Nicola Tranfaglia afirma que “no es posible dar un corte claro entre los años 1968 y 1969 y los inmediatamente sucesivos”. Véase TRANFAGLIA, N. y NOVELLI, D., *Vite sospese. Le generazioni del terrorismo*. Milano, Baldini Castoldi, 2007, p. 22. Esto sólo por poner unos pocos pero emblemáticos ejemplos.

<sup>6</sup> WIEVIORKA, M. *El terrorismo. La violencia política en el mundo*. Barcelona, Plaza y Janés-Cambio 16, 1991, pp. 69 y 70.

<sup>7</sup> FRIEDLANDER, Robert. *Documents of international and local control*. Londres, Oceana, 1984, Vol. IV, pág. 8.

<b>África subsahariana</b>	5			1	4	7	8	1	7	4	9	<b>18</b>
<b>Oriente Medio y África del Norte</b>	1	0	1	9	2	8	2	7	02	99	95	<b>.382</b>
<b>Asia</b>	8	0	53	0	2	2	3	1	1	6	6	<b>95</b>
<b>Pacífico</b>									1			<b>6</b>
<b>Otros</b>			2	2	6			5	4	1		<b>76</b>
<b>Total</b>	91	24	48	64	28	75	99	62	50	57	60	<b>.714</b>

En esta tabla observamos que en la década de los sesenta la mayoría de los atentados se producían en Sudamérica, mientras que en los ochenta fueron disminuyendo en esa zona del mundo para ir aumentando en Europa occidental por lo menos hasta el año 1985. También sería útil subrayar un hecho: las acciones violentas perpetradas en el viejo continente no solamente eran obra de grupos autóctonos, sino que en muchos casos actuaron organizaciones extraeuropeas como los grupos palestinos. Europa, en plena Guerra Fría, se había convertido en un escenario perfecto para dar a conocer las diferentes reivindicaciones de los descontentos de medio mundo.

## 2. De la violencia aislada a la creación del Euroterrorismo

En Italia, donde las Brigadas Rojas empezaron a atacar en el año 1970, se asistió a numerosos actos de violencia ya en el bienio 1967-1968. Renato Curcio y Mara Cagol, dos de los fundadores de la banda armada, fueron muy activos en las manifestaciones de ese periodo, así como protagonistas de las ocupaciones de la Universidad de Trento, donde estaban estudiando. Los jóvenes que militarían en las Brigadas Rojas, se reunieron en Milán en 1969 creando el Colectivo Político Metropolitano en cuyas vísceras ya se encontraba aquella violencia que se desataría con toda su amplitud poco después. El descontento de este sector juvenil radical con los dictámenes de la izquierda tradicional hizo que estos jóvenes buscaran unas fórmulas organizativas alternativas. Uno de los primeros dirigentes de las Brigadas Rojas,



Alberto Franceschini, relata la ruptura con la izquierda tradicional: “La historia de muchos militantes, mi propia historia personal y la de muchos compañeros, es la de una larga militancia en el PCI, que abandonan el PCI tras las luchas del 68 y 69. Lo abandonan porque no están de acuerdo con su línea reformista”<sup>8</sup>. Después del 68 se asiste a una separación entre la parte más radical de los jóvenes protagonistas de aquella época y los que simplemente buscaban manifestarse de manera pacífica. Como destaca Florencio Domínguez “el fracaso de los años de agitación estudiantil lleva a algunos grupos a poner en cuestión los procedimientos de movilización pacífica, por muy radicales que estos sean, y a teorizar de forma casi reverencial sobre el uso científico de la violencia como instrumento para crear una nueva situación política”<sup>9</sup>. No hay que olvidar, por otra parte, que en Italia, ya desde finales de 1969, se asistió al proliferar de acciones terroristas perpetradas por grupos ultraderechistas, a veces vinculados con una parte del Estado italiano, lo que alimentó las posiciones de quienes querían responder a esos ataques de manera aún más violenta. Nos encontramos así entre dos tipos diferentes de extremismos, de signo opuesto, pero de la misma peligrosidad.

Las Brigadas Rojas tardaron en matar por primera vez, pero cuando empezaron no pararon hasta 1988 y tras de más de ochenta asesinatos. Las víctimas fueron empresarios, jefes de fábrica, agentes de policía, jueces, abogados e incluso un sindicalista del PCI culpable de haber denunciado a un compañero de la empresa en la que trabajaba tras haberle sorprendido con unos folletos de las BR<sup>10</sup>. El momento de mayor impacto sobre la sociedad civil fue el secuestro y posterior asesinato del Presidente de la Democracia Cristiana, Aldo Moro, en 1978. Este acontecimiento se puede considerar como el más atrevido nunca realizado por un grupo terrorista europeo junto con el atentado de Carrero Blanco perpetrado por ETA en 1973. Sin embargo, son muchos los estudiosos que creen que ese momento coincidió con el principio del final de la banda. Efectivamente las Brigadas Rojas no podían llegar a cumplir una acción de mayor calado que la que cometieron: raptar a uno de los hombres políticos más conocidos de todo el país y ejecutarle, después de haberle interrogado durante 55 días, era algo difícilmente repetible o mejorable en la óptica criminal de la banda terrorista. Aun así, en mi opinión personal, resulta atrevido declarar que los brigadistas tras lo ocurrido con Moro firmaron su “condena a muerte”, como muchas veces se puede leer. De hecho, los años de mayor actividad delictiva de las BR encomenzaron justamente después de la “operación Moro”<sup>11</sup>. De 1978 a 1981 Italia asistió a un “sin parar” de asesinatos o violencias brigadistas, para luego disminuir sólo debido al acierto policial (en 1981, entre otros, es detenido Mario Moretti el líder de la banda) y al comienzo de

<sup>8</sup> Ahora en DOMÍNGUEZ, F. “Los años de plomo del terrorismo europeo y el caso español”, en *Sociedad del bienestar, vanguardias artísticas, terrorismo y contracultura*. Madrid, Dykinson, 2011, p. 176.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Es el triste caso de Guido Rossa, que las Brigadas Rojas ejecutaron en plena calle el 24 de enero de 1979, al salir de casa de madrugada para ir al trabajo. En un principio los terroristas tenían la consigna de herirle, pero uno de ellos, indignado por la actuación de Rossa, con su traición, decidió matarle. Sobre este acontecimiento véase, ROSSA, S e FASANELLA, G., *Guido Rossa, mio padre*. Milano, BUR; 2006.

<sup>11</sup> Sobre lo ocurrido con Aldo Moro se ha escrito una cantidad enorme de libros. Los más destacados, en mi opinión son GOTOR, M., *Il Memoriale della Repubblica*. Torino, Einaudi, 2011; SATTI, V., *Odissea nel caso Moro*. Roma, EDUP, 2003; GIOVAGNOLI, A., *Il caso Moro. Una tragedia repubblicana*. Bologna, Il Mulino, 2005.





un fenómeno que solamente se dio en Italia: el *pentitismo*. Un *pentito* (arrepentido) era un brigadista que, una vez encarcelado, decidía delatar a sus compañeros a cambio de una importante reducción de su condena. Fue así como empezó un periodo de ajustes de cuentas entre terroristas debido a dichas traiciones internas. El resultado fue que la banda en poco tiempo se desmembró y cayó en manos de la policía<sup>12</sup>.

En Alemania, el sustrato del que emergió el terrorismo era parecido al italiano. Allí también se empezó con una estación violenta que adelantó en poco menos de un año al Mayo francés. Los primeros enfrentamientos entre policía y contestatarios se dieron con motivo de la visita a Berlín occidental del Sha de Persia Reza Pahlevi, el 2 de junio de 1967. Durante los choques entre policía y estudiantes alemanes en apoyo a los exiliados iraníes que vivían en Alemania, el joven Benno Ohnesorg falleció por un disparo de la policía alemana. Al rechazo al Sha se sumaron, en los meses siguientes, otras tantas protestas: contra las multinacionales, el capitalismo, la sociedad del bienestar. El 2 de abril de 1968 Thorward Proll, Gudrun Ensslin, Horst Söhnlein y Andreas Baader fueron encarcelados por acciones de violencia callejera; dos años después darían vida al grupo terrorista más temido de Alemania, la RAF, también conocida como banda Baader-Meinhof, por el nombre de sus dos líderes: Ulrike Meinhof y el propio Andreas Baader<sup>13</sup>. Citando nuevamente a Florencio Domínguez veremos cómo este grupo terrorista “apela constantemente al fracaso de los procedimientos pacíficos del Mayo del 68 para justificar la necesidad de las armas”<sup>14</sup>. A la RAF se añadieron con el paso del tiempo las organizaciones terroristas 2 de Junio (que en 1980 se fusionaría con la banda Baader-Meinhof) y las Células Revolucionarias, unidas por el sentimiento común antinorteamericano generado por la guerra de Indochina y a la presencia de bases militares estadounidenses en Alemania. Al mismo tiempo, existía un sentimiento de rebelión a la generación de los padres, culpables, según algunos de los jóvenes más radicales de aquel periodo, de haberse entregado con demasiada facilidad al régimen nazi<sup>15</sup>.

Los dirigentes de la RAF acabaron presos ya en 1972, aún así el grupo siguió atentando y matando hasta casi el nuevo siglo, siendo 1977 el año culminante, caracterizado por los asesinatos del fiscal general Siegrfried Bubak, del banquero Juergen Ponto y el secuestro y posterior asesinato del presidente la Confederación de

---

<sup>12</sup> La estrategia de los *pentiti* es utilizada hoy en día, no siempre con éxito, en la lucha a la mafia. La criminalidad organizada está más sujeta a la traición interna, mucho más que una organización terrorista, ya que no se rige sobre ningún dogma ideológico, sino que se mueve por delicados equilibrios de poder. Una vez que un jefe pierde poder, los demás miembros de la banda no pierden tiempo en deshacerse de él, de manera violenta o simplemente “vendiéndole” a la policía.

<sup>13</sup> Para profundizar el tema de la banda Baader –Meinhof véanse BURLEIGH, M. *Sangre y rabia: una historia cultural de terrorismo*. Madrid, Taurus, 2008; SCHWEIZER, S. *Rote Armée Fraktion. Ideologie und Strategie im Wandel. Eine analyse der RAF von 1970 bis 1992*. Bremen, Hochschulverlag, 2009; AUST, S. *Baader-Meinhof. The inside story of de RAF*. London, Random House Group, 2008.

<sup>14</sup> DOMÍNGUEZ, F. “los años de plomo del terrorismo...”, op. cit., p. 176.

<sup>15</sup> Este sentimiento de rechazo a la generación de los padres se daba también en Francia y, sobre todo, en Italia. Los militantes de los grupos extraparlamentarios italianos habían abandonado el Partido Comunista Italiano como rechazo a la política reformista de sus padres, acusándoles de haber abandonado la lucha revolucionaria una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, y haber elegido la vía reformista, ampliamente condenada por todos aquellos nuevos grupos que a partir de 1969 nacieron a la izquierda del PCI.



Asociaciones de Patronos Alemanes (BDA) y la Federación de Industriales Alemanes (BDI), Hans-Martin Schleyer<sup>16</sup>. Ese mismo año y de manera muy sospechosa, aparecieron muertos en sus celdas tres militantes de la RAF: Andreas Baader, Gudrun Ensslin y Jean Carl Raspe<sup>17</sup>. Durante los años ochenta la organización colaboró con otras bandas terroristas europeas como Grapo y las Células Comunistas Combatientes. Una vez terminada la Guerra Fría y reunificadas las dos Alemanias se derrumbaron las referencias ideológicas y al mismo tiempo empezaron a faltar las ayudas económicas que llegaban del Bloque Soviético. A pesar de las dificultades para armarse y atentar, y a pesar de que el mundo, y especialmente Alemania, tras la caída del Muro de Berlín habían cambiado con gran velocidad, los militantes de la RAF no anunciaron su disgregación hasta en 1998 tras haber matado a un total de 34 personas.

El conflicto en Irlanda del Norte como lo hemos conocido en épocas recientes, nació justamente en el año 1968. En ese año, empujados por las revueltas sociales que se estaban viviendo en casi todo el mundo, y aupados por los movimientos pacifistas, empezaron en esa región marchas de protestas contra el gobierno de Westminster. La NICRA (*Northern Ireland Civil Rights Association*), formada en su mayoría por estudiantes universitarios católicos, organizó numerosas manifestaciones pacíficas que, en algunos casos, fueron atacadas por los orangistas. Empezaba así uno de los periodos más oscuros de la historia del Ulster, caracterizado por los denominados *troubles*, duros enfrentamientos entre católicos (sustancialmente irredentistas) y protestantes (filobritánicos) con la supervisión, muchas veces violenta, de la policía. Con el paso del tiempo, los contrastes entre las dos facciones irlandesas se agudizaron. El Gobierno británico decidió enviar a esa zona al ejército con la intención de apagar lo que se había convertido en una especie de guerra civil. Poco después (a principios de 1970) el IRA, que había estado un periodo sin dar que hablar de sí, reapareció más fuerte que nunca, gracias a una escisión interna que dio vida al IRA-*Official*, marxista-leninista y no violenta, y al IRA-*Provisional*, violenta y terrorista<sup>18</sup>.

El 30 de enero de 1972 es una fecha que marcó un antes y un después en la historia de Irlanda del Norte. Se recuerda ese día con el emblemático nombre de “Bloody Sunday”, domingo sangriento. En Londonderry (Derry para los católicos, que suprimen así la palabra London al recordarles demasiado a la odiada Inglaterra), una manifestación contra el *Internment*, una ley aprobada en agosto de 1971 por el gobierno

---

<sup>16</sup> Son muchos los que han intentado ver en el secuestro y asesinato de Schleyer una especie de ensayo general de lo que un año más tarde hicieron las Brigadas Rojas con Aldo Moro. No olvidemos que en aquel periodo la RAF y las Brigadas Rojas habían establecido varios contactos entre ellos y, a pesar de algunas incongruencias ideológicas y de los evidentes problemas de comunicación, existía un aprecio recíproco.

<sup>17</sup> Un año antes había aparecido muerta en su celda en la prisión de Stammheim la líder del grupo Ulrike Meinhof.

<sup>18</sup> Para profundizar la historia del IRA y de los acontecimientos de Irlanda del Norte véanse HOFFMAN, B. *A mano armada*. Madrid, Espasa, 1999; TAYLOR, P. *Provos, the IRA and the Sinn Fein*. Edinburgh, Bloomsbury, 1998; O'BRIEN, B. *A pocket history of IRA*. Dublin, O'Brien Press, 1997; ATTANASIO, L. *Guerra e pace in Irlanda del Nord*. Roma, Edizioni Associate, 2001; ALONSO, R. *Matar por Irlanda: el IRA y la lucha armada*. Madrid, Alianza Editorial, 2003; ALONSO, R. *Irlanda del Norte: una historia de guerra y la búsqueda de la paz*. Madrid, Complutense, 2001; ALONSO, R. *La paz de Belfast*. Madrid, Alianza Editorial, 2000.



de Irlanda del Norte que permitía encarcelar sin juicio a los sospechosos de pertenecer al IRA, acabó con un feroz ataque por parte del ejército inglés, que acabó disparando a los manifestantes. Trece personas, de las cuales seis eran menores de edad, fallecieron; el Parlamento irlandés de Stormont fue suprimido y trasladado a Westminster. Además de en las calles, se vivieron momentos de tensión también en las prisiones. Los hechos más tensos se vivieron a principios de los años ochenta en las penitenciarías de Maze (ex Long Kesh) y de Armagh, donde unos presos del IRA comenzaron una huelga de hambre. Con esa actitud, se quería que el gobierno británico les aplicase el estatus de prisionero político, algo que no nunca ocurrió<sup>19</sup>. Los militantes del IRA fueron siempre tratados como criminales comunes dentro de las cárceles, con todo lo que esto conlleva: obligación de utilizar la indumentaria de la prisión, rechazo a cualquier reunificación del grupo en el interior de las cárceles, etc. El 1 de marzo de 1981 la huelga de hambre derivó en las más trágicas consecuencias. Después de 66 días sin comer, Bobby Sands, que mientras había sido elegido parlamentario, falleció y tras él, unos días después, otros nueve huelguistas. Dos años después, Gerry Adams logró ser elegido al Parlamento inglés, donde, siguiendo la tradición republicana, rechazó sentarse, y pocos meses después también fue elegido como presidente del Sinn Fein, el brazo político del IRA. Los ataques del IRA no cesaron y el 12 de octubre de 1984, en Brighton, la banda terrorista atacó durante el congreso del partido conservador. Margaret Thatcher salvó a duras penas su vida.

Durante la década de los ochenta los asesinatos aumentaron también en el bando opuesto, ya que los protestantes tenían organizaciones armadas como el UVF (Ulster Volunteer Force) o el UDA (Ulster Defence Association), responsables de un atentado fallido al mismo Jerry Adams el 14 de marzo de 1984. Los años noventa cambiaron la política antiterrorista inglesa. El nuevo gobierno formado por John Major en 1990 adoptó una postura de apertura a negociaciones directas con el Sinn Fein. En 1993, la llegada al poder en Estados Unidos de Bill Clinton ayudó en el proceso de paz, ya que el nuevo presidente se involucró en primera persona para buscar una solución al conflicto en Irlanda del Norte. Se llegó así al 31 de agosto de 1994, cuando el IRA declaró el cese de su actividad y la entrega de las armas. A partir de ese momento, sin embargo, la violencia no concluyó. El IRA se desmembró y la facción más violenta formó el *Real IRA* (IRA Auténtico) que siguió matando unos cuantos años más. Con la llegada de Blair al número 10 de Downing Street, se volvieron a entablar negociaciones para el cese de la violencia. En el mes de abril de 1998, se firmó el importante acuerdo del Viernes Santo que preveía que la República irlandesa renunciara a la anexión en su territorio del Ulster, a cambio de que esta región adquiriese el estatus de independencia del gobierno central londinense, y el IRA dejase las armas definitivamente. El IRA Auténtico, en seguida, volvió a demostrar su oposición a la paz. El verano de ese mismo año colocó un artefacto en el interior de un centro comercial en la pequeña localidad de

---

<sup>19</sup> Anteriormente, en 1976, unos prisioneros dieron vida a la denominada *Protesta de la Manta*: rechazaron la indumentaria proporcionada por las prisiones norirlandesas y se taparon solamente con las mantas de las que disponían; en 1978 se dio paso a la *Protesta Sucia*: los reclusos se negaron a lavarse y comenzaron a embadurnar las paredes de las celdas con sus propios excrementos.



Omagh. La explosión causó la muerte de 29 personas, entre ellos dos españoles (un niño de 12 años y una joven de 29) que se encontraban en Irlanda del Norte de vacaciones<sup>20</sup>.

En el bando protestante también brotó la violencia, pero en su mayoría se centraron en ajustes de cuentas entre las diferentes organizaciones paramilitares lealistas. Lo ocurrido tras la firma de los acuerdos del Viernes Santo parece un éxito total del proceso de paz en Irlanda del Norte, que hoy en día ya no hay violencia en la isla y que el pasado terrorista del IRA y de los varios grupos fieles a la corona británica ya ha sido enterrado. Sin embargo, aunque es evidente que la violencia ha disminuido considerablemente, sigue habiendo asesinatos “políticos” en el Ulster<sup>21</sup>.

El caso de Francia resulta algo curioso, ya que a pesar de haber sido el país en el que se produjeron los primeros brotes de rebelión en 1968, la violencia terrorista no entronca directamente con ese periodo de revueltas juveniles en su vertiente enloquecida tal y como ocurrió en Italia o en Alemania, sino que aparece años después. La diferencia entre lo ocurrido en Francia y en los demás países europeos donde se desató el terrorismo de extrema izquierda, es que en el país galo no hubo una ruptura tan tajante con los partidos de la izquierda tradicional. También hay que reconocer que, tal y como ocurrió en Italia, también aquí aparecen algunas organizaciones extraparlamentarias como Izquierda Proletaria y Nueva Resistencia Popular<sup>22</sup>. Son los años ochenta los que enmarcan el nacimiento y el desarrollo de Acción Directa, agrupación armada que mantuvo una relación con la “autonomía” italiana y al mismo tiempo bebió del anarquismo español. El líder de Acción Directa, Jean Marc Rouillan, ya era miembro de un grupo armado, los Núcleos Armados para la Autonomía Popular; una vez creada Acción Directa en 1979 fue detenido junto con otros militantes. Sin embargo, en 1981, Mitterrand llegó al poder y, tal y como prometió en su campaña electoral, aplicó la amnistía a un elevado número de condenados, entre los cuales se encontraban los futuros terroristas. En un par de años estos criminales se reorganizaron. Empezó así una nueva etapa de Acción Directa, más violenta que la anterior. Entre 1984 y 1986 un pacto entre franceses, belgas de las Células Comunistas Combatientes (nacidas en 1984), alemanes de la RAF y, por poco tiempo, italianos de las Brigadas Rojas, inauguró lo que se llegó a denominar euroterrorismo, una alianza entre las organizaciones más violentas de la extrema izquierda europea.

---

<sup>20</sup> El atentado de Omagh ha quedado impune al no encontrarse pruebas suficientes para condenar a los sospechosos. Véase Eduardo Suárez, *Omagh: un atentado sin autores*, El Mundo, 25-II-2010.

<sup>21</sup> Si analizamos la cantidad de artículos aparecidos en los periódicos irlandeses veremos que hoy en día el espacio dedicado al IRA sigue siendo muy elevado. Simplemente como ejemplo valga lo siguiente: desde comienzos de este año 2012, en el *Irish Times* han sido publicados cien artículos en los que se habla de manera directa o indirecta del IRA (es verdad que la inmensa mayoría no relatan acciones de violencia, sino que más bien revisitan el pasado dándole otra lectura). Hasta la fecha, el último atentado del IRA Auténtico en Irlanda del Norte se produjo el 2 de abril de 2011 al estallar una bomba lapa colocada debajo del coche de un policía en Omagh, lo que confirma que la violencia no ha terminado aún.

<sup>22</sup> En Italia también existió una organización denominada Izquierda Proletaria. De hecho fue la evolución del Colectivo Político Metropolitano (CPM) y la anticipación de las Brigadas Rojas. Una vez disuelto el CPM, los miembros más radicales que lo componían dieron vida a Izquierda Proletaria (IP). De allí a unos meses, los partidarios de la lucha armada pasaron a formar las Brigadas Rojas con la consecuente desaparición de IP.



Esta experiencia miraba de lejos a una parecida. En Sudamérica hubo un intento de coordinación de la violencia armada entre varias organizaciones que actuaban en aquella zona en los años setenta. Se trataba de la Junta de Coordinación Revolucionaria (JCR) formada por el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) argentino, el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros uruguayo, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) chileno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) boliviano cuyo objetivo era “coordinar las tareas políticas y prácticas en el camino de la lucha revolucionaria por la liberación definitiva de América Latina”<sup>23</sup>. El JCR empezó a colaborar y se produjeron acciones armadas conjuntas, además de nexos con naciones europeas donde algunos de los militantes, especialmente los Tupamaros, encontraron cobijo durante el periodo dictatorial. Dicha Junta fue desarticulada en 1976.

Después de varias acciones violentas dirigidas especialmente contra empresarios y fuerzas de policía, la casi totalidad de los militantes de Acción Directa fue detenida en 1987. A diferencia de lo que ocurrió en Italia, nadie se distanció de la experiencia terrorista ni la rechazó nunca. Las condenas fueron muy duras y el régimen carcelario también, incluso con los detenidos que padecían enfermedades incurables.

En 1968 ETA mató por segunda vez, la primera víctima fue una niña, Begoña Urroz Ibarrola, demasiadas veces olvidada<sup>24</sup>. La segunda un guardia civil, Antonio Pardines Arcay. El grupo se había formado diez años antes, y no había dado todavía el salto a la lucha armada. Una vez asesinado un miembro del Estado español, la violencia no pararía hasta la actualidad<sup>25</sup>.

Hoy en día no son pocos los que creen (especialmente los más jóvenes) que ETA nació para oponerse al franquismo. Esto no es cierto, a pesar de que realizó su atentado más espectacular justamente contra el delfín de Franco, carrero Blanco<sup>26</sup>. Aun así, si analizamos en detalle la evolución de la banda, veremos que la mayoría de los asesinatos no se llevaron a cabo durante la España de Franco (a pesar de que la organización ya existiese en el año 1959), sino que se cometieron en los años 1978 (66 asesinatos), 1979 (76 asesinatos) y 1980 (92 asesinatos). Durante el régimen franquista los asesinatos fueron 44, es decir que los 785 restantes se cometieron en democracia. Además, es relevante saber que la mayoría de las víctimas son civiles (528) y no militares (301) datos que corroboran la actividad indiscriminada de la organización y no

---

<sup>23</sup> Junta de Coordinación Revolucionaria, *Estrategia para la revolución latinoamericana*, 1975, cod. 15/18, Archivo CEIU, Montevideo.

<sup>24</sup> ALONSO, R.; DOMÍNGUEZ, F., GARCÍA REY, M. *Vidas rotas. Historia de los hombres, mujeres y niños víctimas de ETA*. Madrid, Espasa, 2012, p. 16.

<sup>25</sup> Sobre ETA hay muchísimas publicaciones. Señalamos las que nos parecen las más relevantes: DÍAZ HERRERA, J y DURÁN, I., *El saqueo de Euskadi*. Barcelona, Editorial Planeta, 2002; ELORZA, A. (coord.). *La historia de ETA*. Madrid, Ediciones Temas de Hoy, 2000; DOMÍNGUEZ, F. *ETA: estrategia organizativa y actuaciones*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1998; GARCÍA DE CORTÁZAR, F. y AZCONA, J. M. *El nacionalismo vasco*. Madrid, Historia 16, 1991; SÁNCHEZ-CUENCA, I., *ETA contra el Estado. La estrategia del terrorismo*. Barcelona, Tusquets Editores, 2001; GRANJA SAINZ, J.L., *El siglo de Euskadi. El nacionalismo vasco en la España del siglo XX*. Madrid, Tecnos, 2002. JUARISTI, J., *El buque melancólico. Historias de nacionalistas vascos*. Madrid, Espasa Calpe, 1998.

<sup>26</sup> Muchas veces trae a engaño el atentado a Carrero Blanco, que sin embargo fue una excepción en la política terrorista etarra.



su lucha antifranquista. Pero podríamos ir aún más allá y leer por ejemplo la declaración de un etarra que se recoge en el libro de Fernando Reinares:

Yo, además, nunca he sido demócrata. Yo no he sido antifranquista. O sea, ETA no es ni ha sido nunca antifranquista. Ni ha luchado por la democracia española. ETA es un grupo nacionalista que lucha por la liberación de Euskadi y punto. Lo que pasa que a mí me da igual que me oprima la democracia o que me oprima Franco. Yo lo que he querido es que Euskadi sea independiente<sup>27</sup>.

El nacionalismo sigue siendo la base ideológica de ETA hoy como en aquel entonces y su actividad ya antes de la democracia estaba centrada en lograr la independencia de Euskadi. Si para conseguir este objetivo hacía falta atentar contra políticos franquistas antes y luego contra los demócratas no era ningún inconveniente; los dos bandos eran considerados enemigos.

Los atentados de ETA han incluido el coche bomba, el tiro en la nuca y los secuestros de personas, todas técnicas utilizadas también por las organizaciones guerrilleras urbanas de Iberoamérica. Además, ETA siempre ha mantenido y, de hecho sigue manteniendo, relaciones directas con grupos de esa zona con que comparte ideología y armas. Muchos etarras han logrado a lo largo de los años encontrar cobijo en algunos de los países de Centro o Sudamérica, ampliando así el abanico de posibles lugares donde huir, ya que en los últimos tiempos Francia, que en años anteriores había sido poco incisiva, por no decir nula, en la lucha contra ETA, ha cambiado su estrategia. El país galo ya no es ese sitio que garantiza una determinada seguridad e impunidad para los etarras. La doctrina Mitterrand, ya ampliamente activa con Italia, se llegó a aplicar también con España. El 1 de febrero de 1985 el presidente de Francia declaró en un discurso en Rennes:

Si bien he decidido la extradición sin el más mínimo remordimiento de un cierto número de hombres acusados de haber cometido crímenes no hago de ello una política. El derecho de asilo, que constituye un contrato entre el acogido y Francia que le acoge, ha sido y será siempre respetado si no se dan las circunstancias ni el momento de lo contrario. Rechazo considerar a priori como terroristas activos y peligrosos a aquellos hombres venidos especialmente de Italia mucho tiempo atrás de que ejerciera mis responsabilidades y que integrándose aquí y allá en el extrarradio parisino se han arrepentido... a medias o del todo... no lo sé y permanecido alejados de su actividad. Hay entre ellos sin duda una treintena de terroristas activos e implacables. Son justamente aquellos que se escapan a nuestro control, esto es: ¿que no sabemos donde están! ¿Se dice que están en Francia? Francia es un país - sin que pueda saber de antemano qué pasará mañana - que ha vivido un camino que aún sangriento en exceso es menos sangriento que el de otros. Pero yo digo de forma clara: Francia es y será solidaria con sus

---

<sup>27</sup> Entrevista en REINARES, F., *Patriotas de la muerte*. Madrid, Taurus, 2011, p. 153.



socios europeos y desde el respeto de sus principios y sus leyes rechazará toda protección directa o indirecta al terrorismo real, activo y sangriento<sup>28</sup>.

Lo mismo pasó con España, pero sin necesidad de muchos discursos. Sin embargo, la nueva política adoptada internacionalmente por la mayoría de los países occidentales tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, ha agilizado la labor de las Fuerzas de Seguridad del Estado Español y ha modificado la relación entre España y el país vecino. Los logros policiales de los últimos tiempos se deben, de hecho, a la continua coordinación entre policía española y policía francesa. El aumento de las detenciones, la falta de “mano de obra” terrorista, el común rechazo de cada vez más población no sólo de España en su conjunto sino también del País Vasco, los comunicados de rendición de la banda terrorista están proyectando una nueva luz sobre el conflicto unilateral en el territorio vasco.

### **3. Un *minimanual* para el guerrillero urbano: Carlos Marighella y su enseñanza a los aspirantes terroristas**

Como destaca Florencio Domínguez:

Aunque son muchos los grupos aparecidos con voluntad de recurrir a la violencia –en Italia se cuentan por centenares las siglas de este tipo-, en cada país aparece un grupo dominante. En Italia son las Brigadas Rojas, en Alemania la RAF, en Francia Acción Directa. Estos y otros grupos menores –como las Células Comunistas Combatientes, de Bélgica, Primera Línea, de Italia, el Grapo, de España, las Fuerzas Populares 25 de Abril, de Portugal, etc.- caracterizaron toda una época en el continente europeo. A veces con vínculos entre sí –se llegó a hablar de euroterrorismo-, otras veces con vínculos con organizaciones palestinas o con servicios secretos de terceros países, la actuación es estos grupos no dejó a salvo un solo país europeo<sup>29</sup>.

Si en Europa estábamos asistiendo a un aumento cada vez más brutal de la violencia sectaria, se debe en parte al efecto de emulación llevado a cabo por los terroristas autóctonos fascinados por las acciones de grupos guerrilleros de Centro y Sudamérica. En esa zona del mundo, ya desde el éxito de la revolución cubana en 1959, se había asistido al aumento de organizaciones que se dedicaron a la lucha de guerrilla en las selvas menos asequibles del continente<sup>30</sup>. A pesar de la admiración hacia Ernesto Che Guevara y Fidel Castro, los militantes de las bandas terroristas europeas sabían perfectamente que era imposible reproducir en Europa la técnica utilizada en la Sierra Maestra, el contexto era totalmente diferente. Sin embargo, al lado de la guerrilla rural, en Iberoamérica se desarrolló ya a partir de la segunda mitad de los años sesenta una lucha urbana, cuyo ejemplo fue seguido por la mayoría de las organizaciones terroristas

<sup>28</sup> <http://www.mitterrand.org/La-France-l-Italie-face-a-la.html>

<sup>29</sup> DOMÍNGUEZ, F. “Los años de plomo del terrorismo...” op.cit. p. 178.

<sup>30</sup> Hoy en día la misma estrategia es llevada a cabo por las FARC en Colombia.

europas. En algunos casos esto se producía de manera consciente, en otros de manera casual, reproduciendo unos códigos que en el terrorismo suelen aparecer de grupo a grupo, de nación en nación, incluso de diferentes ideologías políticas.

En toda la región destacaron los Tupamaros uruguayos, que se convirtieron en una especie de maestros de ese tipo de guerrilla urbana que de allí a poco se exportaría en otros continentes. Bajo su influencia nacieron más tarde los Montoneros y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) en Argentina, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) en Chile y Acción Libertadora Nacional en Brasil. Esta organización se basaba en la enseñanza de Carlos Marighella, uno de los principales teóricos de la lucha armada. Escribió el *Minimanual del guerrillero urbano*, frecuentemente citado por grupos armados europeos. Las Brigadas Rojas hablan de la influencia de Marighella en los comunicados internos *Alcune questioni per la discussione sull'Organizzazione* del verano de 1974 y la *Risoluzione n°2* de la Dirección Estratégica del mes de noviembre de 1975<sup>31</sup>; los miembros de la RAF hacen lo mismo en *Rote Armee Fraktion: der plan der urbanen Guerrilla* y en *Die Guerrilla in der Grosstadt*<sup>32</sup>. Las dos organizaciones sin embargo olvidan citar que, cuando Marighella escribió ese texto (en 1969, el mismo año de su muerte durante un tiroteo con la policía), Brasil estaba viviendo un periodo dictatorial que había empezado con la destitución forzosa de Joao Goulart en 1964 y que se prolongaría hasta el año 1985. Ni en Italia ni en Alemania había una situación que se pudiese lejanamente parecer a brasileña. El mismo autor especifica las características principales del guerrillero urbano y, como se puede ver, hace hincapié en la situación dictatorial del país donde hay que actuar con violencia:

El guerrillero urbano es un hombre que pelea en contra de una dictadura militar con armas, utilizando métodos no-convencionales. Un revolucionario político y un patriota ardiente, el es un luchador por la liberación de su país, un amigo de su gente, y de la libertad<sup>33</sup>.

En Europa occidental no había dictaduras exceptuando en Portugal y en España. Aún así, tal y como hemos ya analizado, ETA no luchaba contra el franquismo en cuanto dictadura, sino porque obstaculizaba la independencia de Euskadi. Es un matiz muy importante que hay que tener en cuenta. Por otra parte, ni en Italia ni en Alemania había una situación política que se podía equiparar a la de Brasil de aquel periodo.

Marighella, en su panfleto, da unos consejos prácticos sobre cómo tiene que actuar un guerrillero urbano:

Vivir y Subsistir. El guerrillero urbano debe de conocer cómo vivir entre las personas y cuidarse de no aparentar ser extraño o separado de la vida ordinaria de la ciudad. No debe usar ropa que es diferente a la que otras

---

<sup>31</sup> Archivo Flamigni (Roma), cod. 37/14 y 42/13.

<sup>32</sup> Sin fecha. En *Rote Armee Fraktion. Gli scritti della guerriglia urbana (1970-1977)*, Torino, MR Edizioni, 2006, p. 61 y p. 75.

<sup>33</sup> MIRIGHELLA, C., *Minimanual del guerrillero urbano*, p. 1.





personas utilizan. Ropa costosa y elaborada para los hombres o las mujeres puede ser un impedimento para el guerrillero urbano si su trabajo lo lleva a barrios donde este tipo de ropa no es común. Lo mismo es cierto si se trabaja a la inversa. El guerrillero urbano tiene que vivir por su trabajo o actividad profesional. Si es conocido o buscado por la policía, si ha sido sentenciado o está bajo libertad condicional, tiene que vivir clandestinamente. Bajo tales condiciones, el guerrillero urbano no puede revelar sus actividades a nadie, ya que eso es siempre y únicamente la responsabilidad de la organización revolucionaria a la cual pertenece<sup>34</sup>.

Las Brigadas Rojas se inspiraron evidentemente al texto del revolucionario brasileño cuando, en un largo comunicado de 1974 llamado *Norme di sicurezza e stile di lavoro*, escribieron las pautas de comportamiento que los militantes tenían que seguir:

Cuidado personal. Cada camarada tiene que ir vestido de manera decorosa, ordenado: barba y pelo cortados [...] Un camarada en el momento de ir a vivir a un piso [de la organización, *nda*] tiene que crearse una figura social bien definida. Por ejemplo, si decide presentarse como trabajador de FIAT, o como profesor, o como representante, casado o no, que convive con su hermano, con un amigo, etc. El rol que cada camarada ha elegido tiene que manifestarse coherentemente en su vida de todos los días. Si por ejemplo ha elegido ser artesano tendrá que salir de casa antes de las ocho de la mañana y no volver hasta las 12.30, volver a salir a las 14 hasta las 19 [...] Cada camarada tiene que mantener un aire sereno, despreocupado y amable con los vecinos de casa, pero al mismo tiempo tiene que mantener una rígida discreción<sup>35</sup>.

Sigue Marighella informando sobre cómo tenía que entrenarse un guerrillero para poder sobrevivir en su intento de liberar a la nación. Como es evidente en el texto citado a continuación, las pautas propuestas encajan más con un guerrillero rural que con la guerrilla urbana:

Preparación Técnica del Guerrillero Urbano. Nadie se puede convertir en guerrillero urbano sin prestar particular atención a la preparación técnica. Esta preparación técnica del guerrillero urbano estriba de su preocupación por la preparación física, su conocimiento y el aprendizaje en profesiones y destrezas de todas clases, particularmente las destrezas manuales. El guerrillero urbano puede tener una resistencia física fuerte solamente si entrena sistemáticamente. No puede ser un buen soldado sí no ha estudiado el arte de pelear. Por esta razón el guerrillero urbano tiene que aprender y practicar varios tipos de pelea, de ataque, y de defensa personal. Otras formas útiles de preparación física son caminatas, acampar, y practicar supervivencia en los bosques, escalar montañas, remar, nadar, bucear, entrenamiento de hombre rana, pescar, arponear, y cazar pájaros, y animales grandes y pequeños. Es muy importante aprender a conducir, pilotear una

---

<sup>34</sup> *Ivi*, p. 3.

<sup>35</sup> *Norme di sicurezza e stile di lavoro*, 1974, Fondazione Feltrinelli, Milano, *faldone 24, cartella 9*.



aeronave, manejar un pequeño bote, entender mecánica, radio, teléfono, electricidad, y tener algún conocimiento de las técnicas electrónicas. Es también importante tener conocimientos de información topográfica, el poder localizar la posición por instrumentos u otros recursos disponibles, el calcular distancias, hacer mapas y planos, dibujar a escala, tomar tiempos, trabajar con escalímetros, compás, etc. Un conocimiento de química y de la combinación de colores, la confección de sellos, la dominación del arte de caligrafía y de copiar letras en conjunto con otras destrezas son parte de la preparación técnica del guerrillero urbano, que está obligado a falsificar documentos para poder vivir dentro de una sociedad que el busca destruir. En la área de medicina auxiliar el tiene el papel especial de ser doctor o entender la medicina, enfermería, farmacología, drogas, cirugía elemental, y primeros auxilios de emergencia<sup>36</sup>.

Lo que acabamos de leer no se parece en nada a la realidad de la práctica terrorista que se solía llevar a cabo. Para empezar, la mayoría de las organizaciones clandestinas europeas no contemplaban la supervivencia en los bosques, si acaso, la única que presta un cierto nivel de interés en este sentido es ETA, básicamente por las características orográficas de la región donde viven sus militantes. Difícilmente se encuentran referencias de este tipo en los demás grupos. Además, en toda la literatura sobre terroristas, no hay nadie que encaje en este perfil de superhombre (no en el sentido que le dio Nietzsche sino el sentido que le damos ahora al hombre del siglo XXI) capaz de hacer de todo. Más bien destaca lo contrario. Hay una clara diferenciación entre los ideólogos, que solían ocuparse de los asuntos vinculados a la teoría revolucionaria, caracterizada por interminables comunicados de discusión interna, y los “obreros” que destacaban por su brillantez en la acción. Aun así, son numerosos los ejemplos de torpeza en el interior de estas bandas, lo que nos indica que eran más bien escasos los que sabían manejarse con destreza en la vida del guerrillero en una ciudad.

El manejo de las armas era fundamental:

La cuestión básica en la preparación técnica del guerrillero urbano es el manejo de armas tales como la ametralladora, el revólver automático, FAL, varios tipos de escopetas, carabinas, morteros, bazucas, etc. Un conocimiento de varios tipos de municiones y explosivos es otro aspecto a considerar. Entre los explosivos, la dinamita tiene que ser bien entendida. El uso de bombas incendiarias, de bombas de humo, y de otros tipos son conocimientos previos indispensables. Para aprender a hacer y construir armas, preparar bombas Molotov, granadas, minas, artefactos destructivos caseros, como destruir puentes, y destruir rieles de tren es conocimiento indispensable la preparación técnica del guerrillero [...] El guerrillero urbano tiene que conocer como disparar bien porque es requerido por este tipo de combate<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> MARIGHELLA, C., cit., p. 4.

<sup>37</sup> *Ibidem*.



Sobre este tema hay que destacar dos factores. Primero, el hecho de que entre los grupos terroristas europeos no hay homogeneidad en el tipo de armas utilizadas. Si ETA, además del tiro en la nuca, ha utilizado, así como lo hizo el IRA, el coche bomba o la colocación de bombas trampas en lugares muy frecuentados, no hicieron lo mismo las Brigadas Rojas ni la RAF, quienes casi no utilizaron estas técnicas<sup>38</sup>.

La segunda cuestión es la habilidad en el utilizar las armas. Marighella da una imagen de guerrillero perfecto, hábil en el manejo de las armas y perfectamente entrenado en la acción militar. La realidad, sin embargo muchas veces ha sido otra. Valgan sólo un par de ejemplos para despejar las posibles dudas. Alberto Franceschini, en una de sus publicaciones, *Mara Renato ed io*, nos cuenta la torpeza de los brigadistas:

Una tarde, después de comer, estábamos bromeando en la cocina. Mara estaba de pie al otro lado de la mesa, cogió un rifle Flobert 32 que Alfredo utilizaba para disparar a los pájaros. Me apuntó riéndose y diciéndome “¡defiéndete!”. Le seguí el juego y cogí otro rifle, un calibre 22. Apunté a Mara, hubo un disparo, mi rifle se cayó al suelo y noté un fuerte dolor al brazo, izquierdo y al pecho<sup>39</sup>.

Franceschini sufrió unas heridas leves, pero de no haber sido un rifle de un calibre tan pequeño seguro que las consecuencias hubiesen sido mayores. Sobre la preparación militar también hay interpretaciones muy curiosas. Todos los brigadistas que han hablado hasta ahora en los juicios o en algunas entrevistas, procuran proporcionar una imagen de organización escasamente preparada y entrenada en las técnicas de guerrilla. Incluso hablando del secuestro de Aldo Moro, sin lugar a dudas la operación más delicada y al mismo tiempo (hay que reconocerlo) exitosa de la banda, nadie admite lo que fue evidente a todo el mundo: que la preparación fue perfecta. Uno de los protagonistas del secuestro, Prospero Gallinari, al hablar de cómo se prepararon el secuestro, afirma lo siguiente:

Nos ponemos a brincar detrás de los árboles en el jardín, intentando sincronizar nuestros movimientos y la distancia que vamos a tener que respetar para no dispararnos entre nosotros el día de la acción. Es el único entrenamiento que hacemos para prepararnos a atacar el cielo<sup>40</sup>.

Es evidente que el terrorista quiere ofrecer una imagen distorsionada de la realidad, casi ingenua, como si eso rebajase la gravedad del delito cometido.

---

<sup>38</sup> En el caso de los italianos, se rechazó la colocación indiscriminada de artefactos porque se consideraba una práctica utilizada en Italia por los terroristas de la extrema derecha neofascista.

<sup>39</sup> FRANCESCHINI, A, *Mara Renato e io*. Milano, Mondadori, 1988, p. 7

<sup>40</sup> GALLINARI, P. *Un contadino nella metropoli*. Milano, Bompiani, 2006, p. 183.



Las demás organizaciones también tuvieron sus fallos. No fueron pocos los terroristas que perdieron sus vidas al manipular un artefacto ni las acciones equivocadas<sup>41</sup>.

¿Y cómo subsistían las bandas guerrilleras? Marighella nos da una respuesta:

El método de obtener los materiales necesarios y municiones será el de comprarlos o el de llevarlos por la fuerza en expropiaciones planificadas y llevadas a cabo especialmente con ese fin [...] Dinero, armas, municiones y explosivos, como también vehículos tienen que ser expropiados. El guerrillero urbano tiene que robar bancos y armerías y tomar explosivos y municiones donde quiera que los encuentre<sup>42</sup>.

Las expropiaciones, eufemismo de los robos, se llevaban a cabo con mucha frecuencia para autofinanciarse. Pero sabemos que la mayoría de los grupos armados europeos no se limitaron a atracar bancos o a robar coches, sino que traficaron y, los que siguen existiendo trafican, con droga. Un ex etarra entrevistado por Fernando Reinares opina sobre el papel del tráfico de drogas en ETA:

Resultaría verosímil que esa droga [se refiere a un kilo de heroína que un etarra había adquirido junto con cincuenta pistolas browning, *entrevista del mismo Reinares*] fuese luego revendida. Incluso cabe pensar que esa reventa se produjera de una u otra facción y sus allegados podían explorar las oportunidades de negocio. Y lo harían en un mercado ilícito dentro del cual es posible que, durante los años setenta y ochenta, hayan competido con la oferta de droga decomisada oficialmente y sin embargo puesta en circulación por funcionarios corruptos de las fuerzas de seguridad confabulados con delincuentes comunes<sup>43</sup>.

Roberto Saviano, conocido por la publicación de un libro dedicado a la camorra napolitana, Gomorra, habló de ETA como de organización “paramafiosa que trafica con

---

<sup>41</sup> Aquí están algunos ejemplos de acciones fallidas por ETA o por el IRA o manipulación de bombas que acabó hiriendo o incluso matando a los etarras. *Un etarra muere y otro herido al estallarles la bomba que manipulaban en un piso de Bilbao*, El País, 26-X-1991; *Herido grave en Getxo un joven al estallar la bomba que manipulaba*, El País, 19-V-1998; *Un joven sufre heridas al estallar la bomba que transportaba en un coche en Pamplona*, EL País, 30-XII-1999; *ETA falló su ataque en Logroño con 61 kilos de amonal por una chapuza de los terroristas*, El país, 11-IX-2007; *Errores del IRA*, El País, 9-VII-1988; *The IRA apologises*, The Irish Times, 7-VII-2002; *El IRA pide perdón por los cientos de víctimas civiles de sus atentados*, El País, 17-VII-2002; *El IRA desarma a uno de sus comandos implicados en asesinatos “por error”*, El País, 25-I-1989.

<sup>42</sup> MARIGHELLA, C., cit., p. 9.

<sup>43</sup> REINARES, F., *Patriotas de la muerte*, cit., p. 47.

cocaína<sup>44</sup>. Sobre el IRA también conocemos su vinculación con la criminalidad organizada y sus acciones de venta de estupefacientes<sup>45</sup>.

La mayoría de los grupos terroristas, sin embargo, utilizaron un método muy rentable para ganar mucho dinero de manera rápida: los secuestros de personas. Ni en Europa, ni en Sudamérica hay grupos que no hayan experimentado esta práctica.

Y así sigue Marighella:

Secuestrar es capturar y aguantar en un sitio secreto un agente de policía, un espía norteamericano, una personalidad política, o un notorio y peligroso enemigo del movimiento revolucionario. El secuestro es usado para cambiar o liberar camaradas revolucionarios encarcelados, o para forzar la suspensión de la tortura en las cárceles de una dictadura militar. El secuestro de personalidades quienes son artistas conocidos, figuras del deporte, o que son grandiosos en algún campo, pero que no tienen evidencia de un interés político, pueden ser como una forma de propaganda para los principios patrióticos y revolucionarios de la guerrilla urbana procurando que ocurra bajo circunstancias especiales, y el secuestro sea manipulado de una manera que el público simpatice con él y lo acepte. El secuestro de residentes norteamericanos o visitantes en Brasil constituye una forma de protesta en contra de la penetración y la dominación del imperialismo de los Estados Unidos en nuestro país<sup>46</sup>.

Esta teoría del secuestro como forma de propaganda se utilizó especialmente en Iberoamérica, donde por ejemplo los Tupamaros uruguayos se dedicaron a raptar a miembros de la CIA, como Dan Mitrione, acusándoles de ser torturadores y agentes que entrenaban a los militares en la represión. En Europa el secuestro se llegó a utilizar con relativa frecuencia como arma para conseguir una financiación abundante, y como chantaje hacia el Estado. ETA ha sido la organización que más utilizó esta técnica, llevándola a cabo con más de 80 personas secuestradas. Algunas de estas acciones acabaron de manera fatal con la ejecución del rehén. Es el caso de Ángel Berazadi, Javier Ybarra, Alfredo Ramos, José Ustarán, José María Pérez, José María Ryan, Alberto Martín, Francisco Arín y Miguel Ángel Blanco. El resto de las ocasiones los secuestrados eran liberados transcurrido un tiempo que iba de los cinco días (el secuestro más breve) a casi dos años (el más prolongado). Los secuestros más largos fueron los de los empresarios Emiliano Revilla (249 días) y José María Aldaya (342 días) y del funcionario de prisiones José Antonio Ortega Lara (532 días). Las Brigadas Rojas, en sus primeros años, se dedicaron a los denominados secuestros exprés, acciones que duraban unas pocas horas durante las cuales el malaventurado era interrogado y fotografiado sujetando unos carteles con proclamas revolucionarias. Tras estas primeras operaciones los brigadistas se llevaron preso al juez Mario Sossi y lo

---

<sup>44</sup> Saviano tacha a ETA de organización paramafiosa que trafica con cocaína, *El Mundo*, 31-VIII-2009.

<sup>45</sup> *Burglary, kidnapping, smuggling, fuel fraud: Ireland's rising crimes*, *The Irish Times*, 4-VII-2011. En este artículo, donde se habla de manera general sobre el aumento de la criminalidad en Irlanda, se menciona también la presencia del IRA en estas acciones. Es simplemente un ejemplo de los muchos que podríamos hacer sobre esta vinculación entre la banda terrorista y los grupos criminales.

<sup>46</sup> MARIGHELLA, C., cit., p. 23.



liberaron un mes más tarde sin el pago de ningún rescate. En 1978 las Brigadas Rojas secuestraron al presidente de la Democracia Cristiana Aldo Moro y lo asesinaron 55 días más tarde. No fue el único rehén que perdió su vida. Lo mismo le pasó a Roberto Peci, hermano de un ex militante de la banda y traidor, al no dar con él los terroristas utilizaron la técnica mafiosa de la venganza paralela: matar a alguien de la familia como advertencia y castigo hacia el “infame”. El directivo del Petrolquímico de Porto Marghera Giuseppe Taliercio, tras 46 días de reclusión forzosa, fue ejecutado. Otros secuestro de las BR fueron el del juez D’Urso (34 días), el consejero de Obras Públicas de la región Campania Ciro Cirillo (89 días), el ingeniero de Alfa Romeo Renzo Sandrucci (50 días), el general estadounidense y comandante de la OTAN en la Europa Meridional James Lee Dozier (42 días)<sup>47</sup>. Esta última acción es la que más se parece a las que se llevaron a cabo en Sudamérica, donde la víctima es un ciudadano extranjero, además es norteamericano y miembro del ejército. En los demás casos, como se puede notar, hay una evidente diferencia sobre lo que predicaba Marighella, lo que llevaron a cabo los Montoneros o los Tupamaros y el alcance de los secuestro en Europa. Las Brigadas Rojas sin embargo, llevaron a cabo también secuestros para recaudar dinero, como fue el caso de los empresarios Vittorio Vallarino Gancia y Pietro Costa. La RAF se llevó por la fuerza al jefe de la patronal alemana Hans Martin Schleyer y lo asesinó 43 días después. El IRA, por su parte, secuestró, entre otros, al empresario inglés Don Tidey (24 días), al empresario alemán Tiede Herrema (14 días). Pero el listado de bandas terroristas que se dedicó a esta práctica especialmente en los años setenta es enorme, incluso unas minúsculas formaciones armadas, con tal de recaudar dinero, se dedicó a esta práctica criminal.

#### **4. Técnicas y características prácticas del terrorismo en Europa como consecuencia de la influencia recibida por la guerrilla urbana sudamericana**

Ya a partir de la segunda mitad de los años sesenta en Uruguay se dieron a conocer los militantes del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros. Las advertencias que el mismo Che Guevara había lanzado en un encuentro con los estudiantes de la Universidad de la República en 1961 habían sido ignoradas. El guerrillero no vislumbraba la necesidad de la implantación de un movimiento revolucionario en ese país iberoamericano. Estas fueron algunas de sus palabras:

“La fuerza es el recurso definitivo que queda a los pueblos. Nunca un pueblo puede renunciar a la fuerza, pero la fuerza solamente se utiliza para luchar contra el que la ejerce en forma indiscriminada.

Y nosotros -les podrá parecer extraño que hablemos así, pero es cierto-, nosotros iniciamos el camino de la lucha armada, un camino muy triste, muy doloroso, que sembró de muertos todo el territorio nacional, cuando no se pudo hacer otra cosa. Tengo las pretensiones personales de decir que conozco América, y que cada uno de sus países, en alguna forma, los he visitado, y puedo asegurarles que en nuestra América, en las

---

<sup>47</sup> En la liberación de Ciro Cirillo se ha demostrado que intervino también la camorra napolitana.



condiciones actuales, no se da un país donde, como en el Uruguay, se permitan las manifestaciones de las ideas.

Se tendrá una manera de pensar u otra, y es lógico; y yo sé que los miembros del Gobierno del Uruguay no están de acuerdo con nuestras ideas. Sin embargo, nos permiten la expresión de estas ideas aquí, en la Universidad y en el territorio del país que está bajo el Gobierno uruguayo. De tal forma que eso es algo que no se logra, ni mucho menos, en los países de América.

Ustedes tienen algo que hay que cuidar, que es precisamente la posibilidad de expresar sus ideas; la posibilidad de avanzar por cauces democráticos hasta donde se pueda ir; la posibilidad, en fin, de ir creando esas condiciones que todos esperamos algún día se logren en América [...] sin derramar sangre, sin que se produzca nada de lo que se produjo en Cuba, que es que cuando se empieza el primer disparo, nunca se sabe cuándo será el último”<sup>48</sup>.

A pesar de esta clara advertencia a no armarse, en Uruguay se formaron de allí a pocos años los Tupamaros cuyas acciones de guerrilla urbana se concentraron en el periodo que va de finales de la década de los sesenta hasta finales de 1972, cuando la policía y el ejército ya habían logrado aniquilar la organización. En pocos meses (el 27 de junio de 1973) Uruguay caería bajo el dominio dictatorial. Con esto, queremos recordar algo que muchas veces se olvida y se confunde: los Tupamaros no nacieron para luchar contra el golpe de Estado, ni se enfrentaron nunca a la dictadura. Es más, hay quien piensa que fueron justamente los guerrilleros quienes favorecieron ese colapso democrático, que fueron los “actores responsables” tal y como declaraba hace unos años Liber Seregni, el fundador del Frente Amplio, o como sustenta hoy Julio María Sanguinetti, ex presidente del país, cuando dice que “nadie tiene más responsabilidad que los Tupamaros” sobre el golpe de Estado<sup>49</sup>.

Esta distorsión de la realidad aparece también en ETA y la errónea creencia de que nació para enfrentarse al franquismo, como ya hemos analizado anteriormente. Además, la organización terrorista vasca, imitaba en su nomenclatura al Movimiento Nacional de Liberación Vasco (MNLV) al MLN uruguayo<sup>50</sup>.

La mayoría de los grupos armados europeos recibieron la influencia de los Tupamaros:

We, the Tupamaros was none the less bedside reading for many militants who saw, in these revolutionaries from beyond the ocean, the

---

<sup>48</sup> Ernesto Guevara, “*No hay revolución sin sacrificio*”, discurso en la Universidad de la República, Montevideo, 17-VIII-1961, en Cuadernos de Marcha, nº7, noviembre 1976, pp. 49-57.

<sup>49</sup> Ahora en LESSA, A., *La revolución imposible*, Montevideo, Fin de Siglo, 2005, p. 32. Sobre los Tupamaros véase también el excelente trabajo de REY TRISTÁN, E., *A la vuelta de la esquina*. Montevideo, Ed. Fin de Siglo, 2006.

<sup>50</sup> Los movimientos de liberación nacional se difundieron en casi todo el Tercer Mundo durante la década de los sesenta del siglo XX. Esas organizaciones buscaban conseguir la libertad de sus metrópolis en aquellos países africanos o asiáticos que eran descolonizados, casi siempre con violencia, y que accedían a la configuración de repúblicas nuevas e independientes, bajo aprobación de la ONU.



realization of their own desire to struggle for their people, to be loved by them, to lead them to victory: there could be no more sincere internationalist fraternity to set the world ablaze in political and emotional solidarity<sup>51</sup>.

Action Directe, no puede olvidarse el legado de los Tupamaros cuando nace ya a finales de los setenta, La Rote Armee Fraktion en unos de sus documentos admite que el “proyecto de la guerrilla urbana llega de América Latina”, las Brigadas Rojas tuvieron muchas afinidades con el MLN-Tupamaros de Uruguay y lo mencionaron en varias ocasiones en sus comunicados. A diferencia del IRA y de ETA, la banda terrorista italiana no fue la encarnación del brazo armado de un partido político extremista, lo que el IRA es para el Sinn Fein o ETA para Batasuna o cada una de sus denominaciones. Las Brigadas Rojas carecieron de esa ala legal, política; se propusieron como el *partido armado*, con la intención evidente de conjuntar las dos facciones en un único elemento. Con el paso del tiempo el grupo extraparlamentario *Potere Operaio* intentó hacerse con el mando político, pero fracasó<sup>52</sup>. A los Tupamaros les pasó algo parecido, les costó afirmarse políticamente y, sólo en 1971, lograron participar en la política activa a través del Movimiento 26 de Marzo que formó parte del Frente Amplio, pero en poco menos de dos años la dictadura lo cambió todo.

Alberto Franceschini en otra de sus publicaciones, cita directamente a los Tupamaros y reconoce su influencia en las BR “porque era un movimiento de lucha armada en una gran metrópoli”, algo que se alejaba de la costumbre iberoamericana de guerra de guerrilla vinculada preferentemente a un contexto rural<sup>53</sup>. Lo que Franceschini y sus compañeros no destacaron es la enorme diferencia que existía en aquella época (a principio de los años setenta) entre Montevideo y Milán o, si preferimos, entre Uruguay e Italia. Milán era el fulcro industrial de un país que se encontraba entre los más poderosos de todo el mundo desde un punto de vista económico. Italia, de hecho, gracias a una expansión económica brutal, que llegó a denominarse “milagro económico”, cuyo momento más álgido se vivió entre 1958 y 1963, se había convertido en un país sólido y rico. Uruguay, sin embargo, había poco a poco perdido ese empuje más propio de los años cuarenta y cincuenta, con el consecuente abandono de esa estabilidad económica que lo había convertido en la “Suiza de Sudamérica”. Cuanto más se acercaban los años setenta, más problemas sociales y de estabilidad económica iba teniendo el país iberoamericano. Italia, que en el mismo periodo no estaba viviendo su mejor momento, tampoco se puede equiparar por problemática social a lo ocurrido en el cono sur. Sin embargo los brigadistas se vieron atraídos por esa experiencia de primera guerrilla urbana en un país sudamericano.

Las influencias de los Tupamaros fueron numerosas, iban de la técnica que había que aprender para poner en marcha la guerrilla en una ciudad, hasta los pequeños detalles internos a la organización que hacía falta cuidar para que no se desmembrara el grupo. Alberto Franceschini cuenta cómo los brigadistas se entrenaban a disparar:

---

<sup>51</sup> Ahora en DARTNELL, M., *Action Directe. Ultra-left terrorism in France, 1979-1987*. London, Frank Cass, 1995, p. 57.

<sup>52</sup> Cita MORUCCI, V.

<sup>53</sup> FRANCESCHINI, A., *Che cosa sono le BR*. Milano, BUR, 2004, p. 78.





[...] El verdadero problema era aprender a disparar: hacía falta un lugar adecuado. Primero pensamos en un piso en la ciudad, en la última planta, con un largo pasillo que íbamos a insonorizar con poliestirol. Los guerrilleros uruguayos, los Tupamaros, lo hacían así, lo habíamos leído en dos libros escritos por ellos y publicados por Feltrinelli, que se habían convertido en nuestros pequeños evangelios y que consultábamos cada vez que teníamos que resolver un problema<sup>54</sup>.

También el símbolo tenía que ver con la organización uruguaya. Los brigadistas decidieron adoptar la estrella de cinco puntas enmarcada en un círculo, simbología ya presente en los Tupamaros. La única diferencia es que en el grupo terrorista italiano la estrella era asimétrica.

En la segunda Resolución de la Dirección Estratégica de noviembre de 1975 las Brigadas Rojas se aproximan de manera directa a los Tupamaros, citándoles y elogiando sus tácticas de "reserva", es decir, el "no arriesgar nunca la totalidad de las fuerzas disponibles". Se habla también de la manera de reclutar a nuevos militantes, un tema delicado sobre todo después del descubrimiento de las primeras infiltraciones y las primeras traiciones (Fraile metralleta y Pisetta, sólo por nombrar dos ejemplos). Se especifica que en la organización se entra "sólo desde abajo, sea cual sea el currículum de los militantes". El nuevo candidato debía demostrar una "preparación política, conocer y compartir por tanto las estrategias, el programa político y los principios de la organización", una preparación "militar", es decir, ponerse a disposición de la lucha armada y, tras un análisis de su pasado, no presentar "zonas de sombra" ser por tanto una persona en la cual se puede confiar<sup>55</sup>.

La estructura de los Tupamaros estaba dividida en columnas:

La columna es una unidad orgánica político-militar que reúne en sí misma las posibilidades (todas) de autonomía (servicios, grupos de acción, agitadores, infraestructura, periferia, etc.). El objetivo máximo de la Columna es: poder ejercer la autonomía creando para ello las condiciones que lo posibiliten<sup>56</sup>.

Las Brigadas Rojas, en un documento interno difundido en 1974, también hablaban de columnas:

*Las columnas.* Nuestra decisión estratégica de desarrollar la organización por polos implica desde un punto de vista organizativo un proceso análogo de crecimiento por columnas. La columna es la unidad organizativa mínima que

---

<sup>54</sup> FRANCESCHINI. *Mara Renato e io*, cit., p. 10.

<sup>55</sup> *Seconda Risoluzione della Direzione Strategica*, difundida en noviembre de 1975, *serie terrorismo e stragi*, faldone 18, cartella 7, Archivo Flamigni, Roma.

<sup>56</sup> Documento nº 4, enero de 1969, carpeta nº 2, serie "textos de documentos", Archivo Campora, CEIU, Montevideo.



refleja, sintetiza y media internamente tanto la complejidad del polo y de sus tensiones como la complejidad de la organización [...] Las columnas son unidades político-militares globales [...] Desde un punto de vista político se centralizan a través de la dirección estratégica y a través de los frentes. Desde un punto de vista organizativo, son independientes y por tanto cuentan con su propio aparato. La formación de nuevas columnas debe ser hecha por partenogénesis y no por la agregación de nuevos elementos [...]<sup>57</sup>

La estructura piramidal es común a la mayoría de los grupos terroristas europeos; donde, además de las columnas (que en ETA son los comandos o *taldes*), hay una dirección, o cúpula militar, que los coordina. Al lado de la dirección, que en algunos casos toma el nombre de Dirección Estratégica, existe el Comité Ejecutivo que tiene la tarea de elaborar los objetivos que hay que atacar. La máxima autoridad tupamara era la Convención Nacional, que representaba a todos los miembros de la organización y que tomaba decisiones tan importantes como el nombramiento del Comité Ejecutivo o la modificación del Reglamento. Ésta, en teoría, tenía la obligación de reunirse cada dieciocho meses, aunque en realidad se reunió sólo dos veces, en 1966 y 1968.

Cada organización terrorista tiene a su disposición casas que se reparten entre los colaboradores y que se suelen llamar pisos francos o bases. ETA, además, ha utilizado los *zulos*, agujeros que se encuentran normalmente bajo tierra o en sótanos donde se esconden armas y explosivo.

Uno de los conceptos más importantes en cada grupo terrorista es la seguridad interna. No es posible que entre cualquiera en la banda. Siempre que esto ha ocurrido, es decir que la afiliación se haya hecho de una manera algo más relajada o poco escrupulosa, ha conllevado algunos daños en la organización. Los ejemplos de traición son numerosos (Amodio Pérez en los Tupamaros, Patrizio Peci en las Brigadas Rojas), pero también hay ejemplos de infiltraciones (el Lobo e Iñaki Olaiz en ETA, Silvano Girotto y Marco Pissetta en las Brigadas Rojas, sólo para poner unos pocos ejemplos)<sup>58</sup>. Para reducir los riesgos de que por culpa de un soplón se desvaneciera toda la organización, todos estos grupos terroristas utilizaban la compartimentación. Este concepto es reiterado en el boletín tupamaro *Seguridad*, del año 1968, donde se exponían los peligros que podía crear un militante detenido si hubiese hablado bajo tortura. Para evitar estos peligros, la única opción era la de limitar el conocimiento que cada miembro tenía sobre la organización. Cada Tupamaro debía saber lo estrictamente necesario para su funcionamiento dentro del grupo. Cuanto menos conocía, menos peligrosa podía resultar su detención para el resto de la organización<sup>59</sup>. Este concepto fue la base de los demás grupos armados en Europa.

---

<sup>57</sup> *Alcune questioni per la discussione sull'Organizzazione*, verano de 1974, faldone 14, cartella 2, Archivo Flamigni, Roma.

<sup>58</sup> Sobre los infiltrados en ETA véase CABEZAS, J., *Infiltrados. De ETA a Al Qaeda*. Barcelona, Planeta, 2004.

<sup>59</sup> *Seguridad*, 1968, Archivo, carpeta 10, serie Textos de Documentos, Archivo Cámpora, CEIU, Montevideo. En el reglamento interno del MLN se dice que “puede ser miembro del MLN cualquier



Interesante es también el papel que tenía la mujer en los principales grupos terroristas sudamericanos y europeos. La totalidad de esas organizaciones armadas eran, y son hoy en día, eminentemente masculinas. En ETA, por ejemplo, nueve de cada diez miembros son hombres, y en el resto de las organizaciones el ratio va aumentando hasta llegar a un 25% contra un 75% en las Brigadas Rojas, la formación clandestina con el mayor número de mujeres en su interior<sup>60</sup>. El papel de la mujer ha sido casi siempre secundario, pero no por eso menos duro. El ex tupamaros David Cámpora me reconoció que, tras su detención y la llegada de la dictadura militar, fue más difícil para su esposa seguir adelante que para él. Ella tuvo que huir del país, se refugió a Alemania, lejos de todo su entorno, en un país que no conocía, donde se hablaba una lengua que no entendía y con una hija recién nacida. Él, a pesar de haber estado quince años en la cárcel, se encontraba con los suyos y por ello se sentía más fuerte<sup>61</sup>.

Muchas veces el papel reservado para las mujeres era el de “descanso del guerrero”, el de convertirse en amantes de los militantes<sup>62</sup>. Éstas casi siempre entraban en la organización como pareja de algún miembro de la banda, pero los cambios de amantes eran frecuentes. La maternidad era algo imposible para una mujer que quisiese participar en un grupo armado. Además, la organización tenía poder de decisión también sobre la vida de pareja. Valga el siguiente ejemplo de una ex Tupamara:

Quando entré en el MLN, mi novio también era militante. Fue muy frustrante cuando estuvimos los dos clandestinos, a fines de 1971, en lugares diferentes, porque alguien lo decidió, porque teníamos encuadre distinto. No convivíamos. Nos juntaron sólo cuando hubo problemas de pareja. Es decir cuando los demás vieron que los había<sup>63</sup>.

Las mujeres tenían que demostrar que estaban a la altura de los hombres o incluso “dos veces lo que demuestra el hombre” para ser aceptadas como militantes<sup>64</sup>. En pocas ocasiones llegaron a los altos mandos de algunos de los grupos terroristas mencionados hasta ahora. En las Brigadas Rojas destacó Margherita “Mara” Cagol, mujer del ideólogo Renato Curcio. Cuando su marido fue encarcelado organizó y coordinó el asalto a la cárcel donde se encontraba, logrando liberarlo. Pocos meses

---

personas que aceptando su programa y el presente Reglamento milite organizadamente en él” pero al mismo tiempo se añade que “el ingreso al MLN deberá contar con la aprobación del Comité Ejecutivo”, reglamento, 20/5/1969, cod. 153/03, Archivo Campora, CEIU, Montevideo.

<sup>60</sup> En el caso de las Brigadas Rojas, este porcentaje era ligeramente inferior (alrededor del 18%) a principio de los años setenta, mientras que fue aumentando hasta llegar al 25% a partir de 1975. Véase DELLA PORTA, D., *Il terrorismo di sinistra*. Bologna, Il Mulino, 1990, p. 138. Sobre ETA véase AZCONA, J.M., “El nacionalismo vasco y la deriva terrorista de ETA” en *Sociedad del bienestar, vanguardias artísticas, terrorismo y contracultura*. Madrid, Dykinson, 2011, p. 237.

<sup>61</sup> Entrevista del autor al ex Tupamaro David Cámpora. Montevideo, 21-VIII-2010.

<sup>62</sup> Véase la entrevista a un ex etarra en REINARES, F., cit., p. 30

<sup>63</sup> Entrevista Ana Casamayou en ALDRIGHI, C., *Memorias de insurgencias*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2009, p. 290.

<sup>64</sup> *Ivi*, p. 31.



después falleció en un tiroteo con la policía. En ETA, tenemos a Idoia López Riaño, *La Tigresa*, quien asesinó a 23 personas, sin dudas una de los mayores asesinos de la banda si contamos hombres y mujeres. Ulrike Meinhof fundó la organización Rote Armee Fraktion, denominada también banda Baader-Meinhof, justamente por su nombre y de Andreas Baader. En Sudamérica hubo una participación más reducida de las mujeres pero cabría destacar la presencia en puestos de liderazgo de Norma Arrostito en los Montoneros argentinos, otra organización armada urbana, que atentó entre 1970 y 1979<sup>65</sup>.

Antes de terminar, es indispensable mencionar un hecho acontecido en Uruguay ya en tiempo de democracia, cuando el MLN-Tupamaros había abandonado la lucha armada para abrazar la vida política reformista, aunque no todos ellos estén hoy de acuerdo con esta afirmación, como por ejemplo el ex guerrillero David Cámpora que, en una entrevista que me concedió, afirmaba que Mujica, el actual presidente del país y ex Tupamaro, “sigue con una política revolucionaria, lo que pasa es que hoy no hace falta coger las armas”. Y añade:

La política de Mujica y de su grupo no es reformista. En la cabeza, en el pensamiento y hasta en el proyecto de gente como Mujica, como Bonomi, como Rosadilla, como Baraibar, toda gente de gobierno hoy, ministros... sigue el mismo proyecto; es decir transformar o colaborar para la transformación de esta sociedad en una sociedad más justa utilizando los métodos más adecuados<sup>66</sup>.

En 1994, el gobierno uruguayo decidió conceder la extradición a tres presuntos etarras que residían en el país. Estos, en el mes de agosto, empezaron una huelga de hambre y, debido a su deterioro físico, fueron trasladados al hospital Filtro de Montevideo. En seguida comenzaron violentas protestas por parte de los sectores más radicales de la población uruguaya, guiados por los militantes del MLN, entre los que se encontraba el actual presidente, José Mujica. Los manifestantes querían parar la resolución judicial en contra de los vascos detenidos, coordinados por una radio afín a los ex guerrilleros. La situación empeoró hasta tal punto que, en los enfrentamientos entre civiles y policía, un joven manifestante falleció y más de cien personas resultaron heridas de gravedad. Nada de todo esto impidió la extradición de los tres ciudadanos españoles<sup>67</sup>. Se trató de un grave acontecimiento que cuestionaba la real actitud del MLN, cuyas pretensiones en 1994 eran las de proyectarse como alternativa política al Partido Colorado y al Partido Nacional moderando sus excesos ideológico para poder participar activamente en el Frente Amplio. Zabalza, uno de los miembros históricos del MLN-Tupamaros, tan sólo en 2008 reiteraba que:

---

<sup>65</sup> AZCONA, J.M., *Violencia política y terrorismo de Estado en Argentina*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2011, p. 75 y ss.

<sup>66</sup> Entrevista del autor al ex Tupamaro David Cámpora. Montevideo, 21-VIII-2010.

<sup>67</sup> Sobre los hechos del hospital / Filtro véanse, LABROUSSE, A., *Una historia de los Tupamaros. Se Sendic a Mujica*. Montevideo, Editorial Fin de Siglo, 2009, pp. 207-2010 y el artículo *ETA y los tupamaros*, [diariocritico.com](http://diariocritico.com), 21-X-2011.



La lucha por la liberación del pueblo vasco es una causa justa. Tan justa como la guerra del pueblo artiguista contra el dominio del Imperio Español. Claro, como nuestras retinas conocen a los Países Vascos dibujados dentro del mapa del Estado español, a la conciencia se la hace más difícil percibirlo. [...] para los tupamaros, ETA es un movimiento revolucionario con el cual siempre practicamos la solidaridad internacionalista<sup>68</sup>.

Pero Zabalza, en su biografía publicada por Federcio Leicht, considera los acontecimientos del Hospital Filtro inaceptables para “miles de uruguayos que anduvieron errando por el mundo, apelando al asilo político y la solidaridad internacional” pero añade algo que no deja ninguna duda sobre la colaboración entre ETA y Tupamaros:

Para los Tupamaros, aparte de una situación inaceptable, se trataba de un compromiso con quien desde 1985 los había apoyado económicamente en varios momentos difíciles<sup>69</sup>.

Estas palabras no solo vinculan las dos organizaciones en un periodo en el que en Uruguay ya no existía la dictadura, sino que, presumiblemente, corrobora la colaboración que entre los dos grupos tenía que existir desde antes del golpe de Estado de 1973.

Aun así, hoy en día, cuando nos encontramos con que las Brigadas Rojas, la RAF, Action Directe, han desaparecido totalmente, el IRA ha entregado las armas y ETA ha anunciado el fin de la violencia, vemos también que la influencia sudamericana no ha sobrevivido. Me explicaré mejor, la influencia de las organizaciones armadas sudamericanas es evidente desde un punto de vista táctico e incluso ideológico. Más en concreto, como resulta evidente en este artículo, los Tupamaros fueron los guerrilleros más cotizados en Europa. Aún así, en ningún momento hemos asistido a la transformación de un grupo armado en partido político, tal y como ha ocurrido en Uruguay, donde un ex Tupamaro hoy es presidente del país. Aun así, no hay que confundirse, ningún grupo revolucionario, ni siquiera los Tupamaros que ahora gobiernan en Uruguay, han logrado poner en marcha un proceso revolucionario en la sociedad. La verdad es todo lo contrario. Los Tupamaros para llegar al poder han tenido que cambiar radicalmente su esencia y adaptarse a la vida

---

<sup>68</sup> Cfr. Entrevista a Jorge Zabalza. *Tupamaros. De las armas alas urnas*, Revista Sudestada, 22-X-2008.

<sup>69</sup> LEICHT, F., *Cero a la Izquierda. Una biografía de Jorge Zabalza*. Montevideo, Letraeña Ediciones, 2007, p. 183.



democrática y a sus reglas. La estrategia adoptada por todas aquellas organizaciones ha fracasado<sup>70</sup>.

## Conclusiones

De todo lo expuesto se puede decir que, por lo menos en teoría, la mayoría de los grupos terroristas europeos (especialmente en la década de los setenta) tuvieron en la retina los dictámenes y las acciones de las organizaciones guerrilleras urbanas de Iberoamérica. Es cierto, por otra parte, que en la práctica casi nadie logró poner en marcha los postulados que llegaban de Sudamérica, pero es también innegable que los primeros en fracasar en sus intenciones fueron los mismos guerrilleros del Cono Sur, aniquilados por las dictaduras existentes en aquel periodo en esa zona del mundo. Los europeos, guiados por una nutrida dosis de utopía armada, intentaron implantar la lucha de guerrilla en unas zonas que geopolíticamente no se parecían en nada a los países de América del Sur. Por su parte los sudamericanos, primeros en desarrollar unas técnicas aplicables ya no a la guerrilla rural sino a la urbana, pusieron en marcha sólo una mínima parte de lo que tenían planificado. Al analizar sus documentos internos, tal y como hemos hecho, nos encontramos con una abundante dosis de teoría que resultó ser de difícil o incluso de imposible aplicación en la práctica.

Los documentos redactados por cada uno de estos grupos terroristas son otro punto que habría que destacar, ya que se convierten en el medio de comunicación interno de las organizaciones, representan la única fuente de debate y de regulación. En algunos casos se trata de unos pocos folios difundidos de vez en cuando de manera clandestina, pero lo más común es encontrarlos, en el momento de investigar la violencia política de aquellos años, con una gran cantidad de escritos dedicados a la planificación y a la estrategia que había que llevar a cabo en cada momento. Con el paso de los años el contenido de estos comunicados se ha hecho cada vez más teórico y críptico lo que dificulta mucho su estudio e interpretación.

Destacaría por último la repetición de la estructura organizativa de las bandas armadas sin depender el país de origen. Es fácil encontrar en diferentes organizaciones los mismos clichés, una idéntica organización interna y unos objetivos político-militares muy similares, especialmente en aquellos grupos de orientación marxista-leninista. La colaboración entre diferentes bandas armadas, que en algunos casos, tal y como hemos analizado, se hizo de manera directa y no sólo teórica, se ha mantenido en el tiempo, resistiendo incluso a los cambios ideológicos y estratégicos que el tiempo ha llevado consigo.

---

<sup>70</sup> Sobre el fallido intento de cambiar la sociedad por parte de los grupos armados es interesante la opinión de un ex militante de la Rote Armee Fraktion, Karl-Heinz Dellwo “Discorso sulle origini della lotta armata” en *Le parole e la lotta armata*, MORONI, P. (coord.), Milano, Shake Edizioni, 2009, p. 162.



## Bibliografía

- ALDRIGHI, C., *Memorias de insurgencias*. Montevideo, Ed. De la Banda Oriental, 2009.
- ALONSO, R., *Irlanda del Norte. Una historia de guerra y la búsqueda de la paz*. Madrid, Editorial Complutense, 2001.
- , *Matar por Irlanda. EL IRA y la lucha armada*. Madrid, Alianza Editorial, 2003.
- AA.VV. *Sociedad del bienestar, vanguardias artísticas, terrorismo y contracultura*. Madrid, Dykinson, 2011.
- AZCONA, J.M., *Violencia Política y terrorismo de Estado en Argentina*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2010.
- BOWYER BELL, J., *The IRA (1978-2000)*. London, Frank Cass, 2000.
- DARTNELL, M., *Action Directe. Ultra left terrorism in France, 1979-1987*. London, Frank Cass, 1995.
- DELLA PORTA, D., *Terrorismi in Italia*. Bologna, Il Mulino, 1984.
- ELORZA, A. (coord.), *La historia de ETA*. Madrid, Ed. Temas de Hoy, 2000.
- FASANELLA, G., y FRANCESCHINI, A., *Che cosa sono le BR*. Milano, BUR, 2004.
- GARCÉ, A., *Donde hubo fuego*. Montevideo, Ed. Fin de Siglo, 2009.
- GIOVAGNOLI, A., *Il caso Moro*. Bologna, Il Mulino, 2005.
- GONZÁLEZ CALLEJA, E. (ed.), *Políticas del miedo*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2002.
- HOFFMAN, B., *A mano armada*. Madrid, Espasa, 1999.
- LABROUSSE, A., *Una historia de los Tupamaros*. Montevideo, Ed. Fin de Siglo, 2010.
- LEICHT, F., *Cero a la izquierda. Una biografía de Jorge Zabalza*. Montevideo, Letraeña Ediciones, 2007.
- LESSA, A., *La revolución imposible*. Montevideo, Ed. Fin de Siglo, 2005.
- REINARES, F., *Patriotas de la muerte*. Madrid, Taurus, 2011.
- REY TRISTÁN, E., *A la vuelta de la esquina*. Montevideo, Ed. Fin de Siglo, 2005.
- ROTE AERMEE FRAKTION, *Gli Scritti della guerriglia urbana (1970/1977)*. Torino, Materiale Resistente, 2006.



TESSANDORI, V., *BR: imputazione banda armata. Cronaca e documenti delle Brigate Rosse*. Milano, Baldini Castoldi Dalai Editore, 2004.

TYLOR, P., *Provos, the IRA and Sinn Fein*. London, Bloomsbury, 1998.





**EL RECONOCIMIENTO DE LA MULTICULTURALIDAD EN COLOMBIA.  
UNA APROXIMACIÓN A LA REALIDAD AFROCOLOMBIANA TRAS LA  
CONSTITUCIÓN DE 1991<sup>1</sup>.**

*RECOGNITION OF MULTICULTURALISM IN COLOMBIA.*

*AN APPROACH TO THE AFRO-COLOMBIAN REALITY AFTER THE CONSTITUTION  
OF 1991.*

Jerónimo Ríos Sierra<sup>2</sup>

**RESUMEN**

El siguiente trabajo académico tiene como objetivo analizar el proceso de reconocimiento de la multiculturalidad en Colombia a partir de la Constitución de 1991.

Así, se pretende, fundamentalmente, abordar el procedimiento de visibilidad e institucionalización de los colectivos afrodescendientes con motivo del nuevo carácter multiétnico y multicultural que la nueva Constitución reconoce en su artículo séptimo.

Aunque transcurridas dos décadas, los avances han sido considerables, el horizonte de conquistas plantea importantes necesidades y reconocimientos cuya satisfacción continúa pendiente.

**PALABRAS CLAVE**

Multiculturalismo, identidad, afrocolombianos, transformación del Estado, Pacífico colombiano.

**ABSTRACT**

The following paper expects to analyze the process of recognition of multiculturalism in Colombia since the 1991 Constitution.

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 13 de abril de 2011 y aceptado el 30 de enero de 2012.

<sup>2</sup> Jerónimo Ríos Sierra es Investigador Doctorando del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid así como Investigador Principal del Instituto de Altos Estudios Europeos (IAEE). E-mail: [rios@iaee.eu](mailto:rios@iaee.eu); [jeronimo\\_rios@hotmail.com](mailto:jeronimo_rios@hotmail.com).



It seeks, mainly, to address the afro-Colombian visibility and institutionalization process on the occasion of the new multiethnic and multicultural character recognized in the seventh article of the new Constitution.

Although two decades later, considerable progress has been made, the horizon poses significant needs and recognitions whose satisfaction is still pending.

## **KEYWORDS:**

Multiculturalism, identity, afro-Colombians, transformation of the State, Colombian Pacific Ocean.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. LAS REIVINDICACIONES INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES Y LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA. III. LAS MOVILIZACIONES AFROCOLOMBIANAS EN EL MARCO PREVIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991. IV. LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO COLOMBIANO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991. V. EL ESPACIO ACUÁTICO EN LA ECLOSIÓN DE LA IDENTIDAD NEGRA EN COLOMBIA. VI. LAS LIMITACIONES Y OPORTUNIDADES DE LAS REIVINDICACIONES AFROCOLOMBIANAS EN LA ACTUALIDAD. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## **I. INTRODUCCIÓN.**

El trabajo académico que a continuación se presenta pretende ser una aproximación a las transformaciones del Estado colombiano y al reconocimiento de la multiculturalidad recogido en la Constitución de 1991. Una Constitución que será de suma importancia en la visibilidad y consolidación de la identidad negra en Colombia.

Tal proceso de reconocimiento plural en lo que a etnias y culturas se refiere se imbricaría en una tendencia que, de la misma manera, ha sido acogida en otros países del continente latinoamericano. Es por ello que, antes de nada, es necesario hacer referencia a cómo las reivindicaciones indígenas y raciales, paulatinamente, han ido ganando relevancia, desde el marco de la generalidad del continente hasta la particularidad de las comunidades negras colombianas.

De este modo, el contexto básico que se presenta a continuación tiene mucho que ver con las conquistas y reconocimientos obtenidos por los colectivos *afro* en



Colombia una vez que la primigenia Constitución de 1886, monoétnica y monocultural, quedó derogada por la nueva Norma Suprema de 1991.

Así, y como se podrá dar cuenta, desde entonces, los afrodescendientes (si se parte de la concepción de una comunidad construida en sus orígenes africanos e historias compartidas pero que enfatiza la diáspora transnacional y la existencia de un proyecto que desborda al Estado-nación colombiano) o los afrocolombianos (si se parte de una comunidad sujeto político y de derechos de mayor especificidad) han experimentado una presencia creciente en la vida política, social y económica del país (Walsh, León y Restrepo, 2005).

Sin embargo, y pese a que tratan de manifestarse los avances más importantes en el terreno de la institucionalización y regulación de los derechos y reconocimientos a las comunidades negras, lo cierto es que aún queda mucho trabajo por hacer de tal modo que, cuando menos, los éxitos deben interpretarse con ciertas reservas.

## **II. LAS REIVINDICACIONES INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES Y LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA.**

El proceso de reivindicación de derechos que acompañan a los colectivos indígenas y afrodescendientes, entre otros, se trata de un fenómeno, como se decía en el texto introductorio, que acontece con especial relevancia en América Latina en las últimas dos décadas.

Muchos son los Estados de la región – Brasil (1988), Colombia (1991), México (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Bolivia (1994), Ecuador (1998) y Venezuela (1999)- que han optado por el reconocimiento constitucional de sus poblaciones, argumentando de que se tratan de sociedades multiétnicas y multiculturales; algo que, no cabe duda, marca un importante punto de inflexión con respecto del pasado. Un pasado que, como es consabido, durante cerca de doscientos años estuvo determinado por un modelo de Estado erigido desde el “asimilacionismo”, la prevalencia de lo mestizo, lo castellano-parlante y la monocultura.

Es por ello que en la actualidad se pueden identificar tendencias que, acompañadas por el fenómeno de la globalización y, con ella, de un nuevo concepto de constitucionalismo - mucho más pluralista-, convergen en la necesidad de reconocer, más allá de la cultura, una serie de usos y reconocimientos políticos, sociales u organizativos para con estos colectivos étnico-raciales. Un hecho éste que supone la comprensión de un rol mucho más activo y participativo que en cualquier otro momento de la Historia.

Tal consideración exige la confluencia de dos sinergias desarrolladas a la par. Por un lado, la necesidad de una participación activa de las comunidades indígenas o afrodescendientes en las instituciones sobre las que se conforma el Estado de Derecho; por otro, el respeto y el reconocimiento de este último de cara a la concesión, y consolidación de cierto grado de autonomía para el desarrollo verdadero de estos grupos tan particulares. Esto es, concesión y conquista.



Como resultado del fenómeno regional de reconocimiento multicultural y multiétnico en gran parte del continente y, por ende, también en Colombia, un efecto innegable es la reconfiguración del modelo tradicional del Estado en América Latina.

Se invita pues a una nueva forma de repensar el Estado y el poder tradicionalmente ejercido por éste para con su sociedad. Es decir, se plantea una cierta reconfiguración que tiene como acicate primero a la globalización, pues el Estado comienza a verse superado en el desarrollo de funciones que tradicionalmente desempeñó y que ahora pasan a ser relegadas por actores tanto de carácter transnacional como de índole local. Además, a ello hay que añadir las nuevas exigencias democratizadoras que reclaman la consideración y reconocimiento de derechos y exigencias que jamás antes fueron tenidas en cuenta y que contribuyen a la redefinición tanto a la propia democracia como de otros conceptos como el de desarrollo (Bodemer, 1998).

Es pues en este sentido, de manera paralela a la emergencia reivindicativa y de reconocimiento de estos colectivos indígenas y/o afrodescendientes, cuando surge la noción de “etnodesarrollo”. Un concepto que sin tratarse de la cuestión a tratar, de manera equivocada tiende a concebir a aquellas comunidades como colectivos aislados, que subsisten con una interacción muy baja con el mercado y obviando ante todo la dimensión indígena y afrodescendiente de la pobreza urbana y la participación de éstos en el mercado de trabajo. En definitiva, confundiendo “etnodesarrollo” con las causas estructurales de la pobreza afrodescendiente e indígena (Assies, Van der Haar y Hoekema, 2002).

Es por esto que “etnodesarrollo”, en consonancia con esta tendencia reivindicativa y de reconocimiento, pasa por ser un concepto mucho más complejo, que requiere del fortalecimiento de los mecanismos participativos en la esfera pública y social de estos colectivos para dotarlos así de un reconocimiento y un espacio económico, social, político y cultural con el que responder a los desafíos y necesidades que se le presentan a estos grupos en la actualidad e imprescindibles para no hacer de la multiculturalidad un “papel mojado”.

Empero, igualmente, la noción de “etnodesarrollo” debe comprenderse en términos realistas, sin obviar el carácter imperante del modelo socioeconómico neoliberal, el cual continúa siendo hegemónico y determinante en las directrices tanto del sentido de la modernización como el de la ciudadanía.

Además, es este modelo desarrollista neoliberal, el mayor responsable de la transformación de los mecanismos jurídicos de posesión de tierras, de la reducción del gasto público y de la conformación del “Estado minimalista” así como de la desarticulación de muchas de las formas de protección a la tradicional labor agropecuaria que tan significativa y representativa ha resultado durante décadas en la región.

No obstante, este dominio, incardinado a la experiencia neoliberal que acompaña a la globalización, igualmente, en los últimos tiempos, ha favorecido el desarrollo de dinámicas que se han caracterizado por enfrentarse a la ortodoxia dominante, y que han sido representadas en la confluencia de nuevos movimientos sociales en el continente.



Así, la labor proactiva de actores como las ONG's o la labor de visibilidad y comunicación promovida desde los medios de masas han contribuido notablemente en la consolidación de los espacios que reclaman para sí indígenas y afrodescendientes en América Latina, y que en cierto modo permite “transterritorializar” el discurso reivindicativo identitario.

Ello ha proyectado la otra cara de la globalización, en tanto que muchos de los colectivos indígenas y afrodescendientes de América Latina se han convertido en la última década en clientes prioritarios de numerosos fondos trasnacionales y multinacionales como consecuencia de la anonimidad que representa la globalización, al regirse por la ortodoxia del desarrollo neoliberal pero dentro del cual se obtienen beneficios de las acciones reivindicativas de otros movimientos sociales, como los movimientos ecológicos y medioambientales y propiciados por las NTIC e Internet.

Tanto una como otra cuestión han contribuido notablemente a la proporción de instrumentos y herramientas de reivindicación local pero con proyección trasnacional que han consolidado un imaginario identitario de la alteridad de indígenas y afrodescendientes. Una alteridad que exige el reconocimiento de la particularidad y a cuya consolidación coadyuvan muchos de los factores referidos.

Una particularidad ésta, además, que lejos de ser excluyente aspira a integrar y representar a los grupos mencionados en las instituciones públicas del Estado de Derecho latinoamericano al tratarse del escenario concebido como óptimo de cara a promover la necesidad de construir una sociedad alternativa y una cultura política distinta, en la que quede armoniosamente representada su particularidad y se revierta su legado poscolonial.

Pese a la realidad del movimiento indigenista y también afrodescendiente, lo cierto es que el intrincado binomio que acompaña a sus reivindicaciones, esto es, un nuevo sentido del pluralismo y una “autodeterminación interna”<sup>3</sup>, presenta, no obstante, una compleja coexistencia.

Ello hay que entenderlo en tanto que reivindicar un reconocimiento más allá del componente cultural, es decir, un particularismo administrativo o judicial propio, de poco sirve si no se acompaña de reivindicaciones espaciales y de territorio. Un territorio concebido no sólo en su relación al control de recursos o de ocupación de un hábitat, sino también como el espacio para el desarrollo de tales estructuras políticas, sociales, económicas y culturales propias y, por tanto, de visibilidad.

Se trata pues, de trascender *de facto* al reconocimiento formal multicultural que, como se señalaba *ab initio*, gran número de Estados latinoamericanos han venido realizando en los últimos años.

Así, podría decirse que es esta tesitura la que mejor define el estado de la cuestión actual en América Latina. La autonomía indigenista y la reivindicación afrodescendiente colisionan con muchos de los pilares tradicionales del Estado-nación latinoamericano que, por el momento, distan de cambiar buena parte de los rasgos más

---

<sup>3</sup>Véase: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml>.

esenciales aun cuando ejemplos como Ecuador o Bolivia invitan a dejar la puerta abierta, con optimismo, a una transformación más profunda de la realidad.

Como a continuación se verá para el estudio de caso de las comunidades negras colombianas, su reconocimiento, hasta el momento, ha sido más bien formal aunque no por ello carente de importancia si se observa la proyección y el mayor protagonismo que han experimentado en parte de la arena política, económica, cultural y social del país en estos últimos años. No obstante, y pese a los logros conseguidos en cuanto a visibilidad de la identidad negra colombiana, como se verá, debe interpretarse más como una concesión paternalista o sujeta a una tutela específica que como un derecho *stricto sensu* reconocido (Assies, Van der Haar y Hoekema, 2002).

### III. LAS MOVILIZACIONES AFROCOLOMBIANAS EN EL MARCO PREVIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991.

El colectivo *afro* se trata de un grupo racial de gran importancia en Colombia como consecuencia de que en el pasado, el acceso tanto al océano Pacífico como Atlántico, y la relevancia del puerto de Cartagena, permitió convertir a Colombia en uno de los principales territorios de entrada para los africanos esclavizados.

En la actualidad este grupo étnico representa a una cuarta parte de la población colombiana – unos doce millones y en el que se integran los raizales de San Andrés y Providencia- concentrados fundamentalmente en la costa Pacífico - en los departamentos de Chocó, Valle, Cauca y Nariño- y en las ciudades de Barranquilla, Cartagena y Bogotá.

El colectivo afrocolombiano, al igual que el indígena, ha estado fuertemente azotado por la historia conflictual de Colombia desde su emancipación como República. Una historia conflictual construida por enfrentamientos en el siglo XIX entre santanderistas y bolivarianos, progresistas y moderados, centralistas y federalistas. Y en el siglo XX por las disputas entre el Partido Liberal y Partido Conservador primero; y la guerrilla, el paramilitarismo y los cárteles narcotraficantes después.

En suma, una beligerancia que la convierten en la razón de peso más considerable a la hora de explicar muchas de las limitaciones y lastres que merman al pueblo afrocolombiano y que han acrecentado la precariedad socioeconómica y la discriminación étnica y racial que tanto caracterizan a este colectivo (Urrego, 2005).

Sin embargo, no por ello debe menospreciarse una contribución histórica del colectivo afrocolombiano a un proceso del que no han sido actores ajenos y meros espectadores.

Un punto de partida muy importante al respecto reposa en el reconocimiento, por parte de la Constitución de 1991, de la referida anteriormente multiculturalidad y multietnicidad del Estado colombiano. Ello se traduce en una consagración de los derechos de autonomía, de diversidad étnica y cultural, de promoción de sus lenguas así como el reconocimiento de una territorialidad y una enseñanza que, propiamente, desarrolle los principios y valores afrocolombianos.



Empero, detrás de esta consecución reposa un arduo proceso que exigió de una identificación de la particularidad que suponía la “negritud” colombiana. Un hecho sumamente complejo pues pese a la labor activista de la Coordinadora de las Comunidades Negras, en el proceso de conformación de la Asamblea Nacional Constituyente que debía desarrollar la referida Norma Suprema de 1991 no se consiguió que ningún afrodescendiente representara a los intereses afrocolombianos que estaban en juego.

A ello contribuyó el hecho de que en los prolegómenos de la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente emergieran dos actores representativos de los valores étnicos que si por un lado arrebataron parte del espacio reivindicativo de la Coordinadora de las Comunidades Negras, por otro comprendían un carácter netamente indígena: la Organización Indígena de Colombia (ONIC) y las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO).

Tanto una como otra se convertirían en el referente para la organización de múltiples comunidades negras que, a la par, se constituyeron en la Costa Pacífico recurriendo al discurso identitario de la alteridad si bien con apenas relevancia alguna.

En suma, el resultado para el colectivo afrocolombiano en la antesala de la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente de la que saldría la nueva Constitución no pudo resultar menos significativo. Tan sólo un representante de las negritudes del Chocó había sido incorporado en la lista única de la ONIC; lista de la cual se debían elegir a los delegatarios de la ulterior Asamblea Nacional, y en la que, finalmente, estarían como tales Lorenzo Muelas, en representación de AICO, y Francisco Rojas Berry, en nombre de la referida ONIC.

A tenor de tan compleja tesitura, muchos grupos afrodescendientes, conscientes de la importancia que suponía de cara a su reconocimiento la Constitución de 1991, consideraron necesario imbricar sus reivindicaciones a las de los grupos indígenas. Éstos, por su parte, sí habían conseguido representación en la Asamblea y se consideraban por las comunidades negras como actores básicos de cara al devenir de su propio discurso identitario-contestatorio dadas las circunstancias

Pudiera decirse que una de las consecuencias que llevó consigo la ausencia de representantes afrodescendientes en la Asamblea Nacional Constituyente fue la de servir como revulsivo a la conformación propia del movimiento afrocolombiano. A partir de entonces va a tratar de participar indirectamente en el escenario social y político colombiano en pos de ser reconocido como grupo étnico y, por ende, como sujeto colectivo al que debían asentar los derechos propios de una nueva Constitución multiétnica y multicultural así como los derechos sobre los territorios en los que, tradicionalmente, se habían asentado las negritudes colombianas en el Pacífico colombiano.

Así, las reivindicaciones afrocolombianas además de incardinarse a las reivindicaciones y posicionamientos provenientes de los dos representantes del indigenismo colombiano - los referidos Lorenzo Muelas y, sobre todo, Francisco Rojas Berry- se aprovecharon de otras sinergias. Se adhirieron, por ejemplo, al posicionamiento de algunos constituyentes de la AD-M19, de la Unión Patriótica o del



Partido Liberal si bien, en todos los casos, resultaba apreciable el *handicap* que suponía la invisibilidad afrocolombiana en la Asamblea Constituyente.

De esta forma, las reivindicaciones de las negritudes colombianas pasaban por una difícil situación. A la falta de presencia había que añadirse otro elenco de cuestiones tales como su escasa capacidad organizativa e institucional, la ausencia de notoriedad como interlocutor de reivindicaciones –en la mesa de negociaciones existían otros colectivos como el EPL, el PRT, la AD-M19 o la guerrilla indigenista Quintín Lame- y el escepticismo de diversos sectores en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente hacia el reconocimiento étnico de las negritudes colombianas, al concebirlo más bien como un acicate a la conformación de *guetos* y al incremento de la violencia en el país (Castillo, 2005).

Es pues, por esta confluencia de dificultades que la reivindicación afrocolombiana tenía que constituirse, como entiende Flórez (2002), de la manera más férrea posible a tenor de lo que estaba en juego; no tanto la integración de la nación y sí más su deconstrucción clásica a través de la defensa de la identidad negra.

El colectivo afrocolombiano tuvo que hacer frente a la difícil tarea de tener que constituir un lugar propio dentro del imaginario social colombiano que trascendiese de la tradicional dualidad en la que la alteridad quedaba subsumida y absorbida en lo indígena. Esto es, debía aprehender un espacio simbólico en el que representar su identidad<sup>4</sup>

El resultado, indefectiblemente condicionado por las dificultades referidas, exigió la irrupción de un movimiento social afrocolombiano que necesitaba para su visibilidad de una participación indirecta no por ello poco relevante.

Así, se comprende un punto de inflexión con multitudinarias marchas en Bogotá y las principales ciudades del país, campañas de presión como el “Telegrama Negro”<sup>5</sup> o la toma pacífica de entidades públicas del país - desde iglesias, pasando por embajadas, hasta alcaldías. En suma, un elenco de acciones que no pretendían si no dar cuenta a la sociedad colombiana de la voz reconocida que debía de concederse al pueblo afrocolombiano y de la necesidad de conformar para estos, un espacio étnicamente identitario desde el que poder reclamar sus derechos (Castillo, 2005).

---

<sup>4</sup>Véase WADE, P. “Identidad y etnicidad”. En ESCOBAR, A. y PEDROSA, A. (eds.) *Pacífico: ¿Desarrollo o diversidad? Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano*. Bogotá: CEREC, 1996, p. 284.

<sup>5</sup>Por el “Telegrama Negro” se entiende el envío por parte de las organizaciones de negritudes colombianas de cientos de miles de telegramas con el mensaje “Díganles sí a las propuestas de las comunidades negras” tanto a la Presidencia de la República como a los delegatarios. Véase CASTILLO GÓMEZ, L. C. *Etnicidad y nación: el desafío de la diversidad en Colombia*. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle, 2007, p. 267



## IV. LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO COLOMBIANO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991.

Es necesario reconocer que la fuerza del movimiento afrocolombiano, con anterioridad descrita, no cayó en saco vacío y consiguió que el reconocimiento a tantos esfuerzos culminase en el Artículo Transitorio 55<sup>6</sup>, por el cual se abogaba a la realización de una Comisión Especial para las Comunidades Negras que debería encargarse de la redacción del texto para el desarrollo de una ley básica en las reivindicaciones afrodescendientes en Colombia: la Ley 70 de 1993.

La aprobación de este Artículo Transitorio 55 supone así un punto de inflexión clave en la historia y el reconocimiento jurídico, político y cultural de los afrodescendientes en Colombia.

Por primera vez, el Estado se desmarca del sentido “asimilacionista” del mestizaje así como del componente monocultural y monoétnico dominante durante casi dos siglos, para apostar por un reconocimiento étnico a los afrocolombianos que les visibiliza como sujeto particular dentro de la sociedad y el Estado colombiano. Ello implica un reconocimiento *ex profeso* para con su identidad cultural que queda amparado bajo el deber constitucional de protección por parte del mismo Estado.

Sin embargo, entre la aprobación del Artículo Transitorio 55 y la Ley 70 de 1993 va a haber un lapso de tiempo de dos años en los que la organización, la institucionalización y la representación del movimiento afrocolombiano va a tener ante sí una labor de suma trascendencia.

No hay que olvidar que el motivo fundamental de la Ley 70 de 1993 no es otro que el de establecer cuáles son las tierras del Pacífico colombiano que serán establecidas como tierras de propiedad colectiva. Es decir, la Ley comprenderá cuáles son aquellos territorios no enajenables que están llamados a forjar la identidad cultural del grupo étnico afrodescendiente en Colombia.

He aquí un nuevo acicate para la movilización social afrocolombiana que, durante estos dos años, llevará consigo una labor de reconocimiento, y que se acompañará de un importante proceso organizativo desde el cual se buscará proyectar al escenario nacional el elenco de derechos étnicos y particularidades que caracterizarán a

---

<sup>6</sup>El Artículo Transitorio 55 decía lo siguiente: “Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley. En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas. La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley. La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social”.



los afrocolombianos. Buena prueba de ello será la creación del Proceso de Comunidades Negras, producto de la tercera Asamblea de las Comunidades Negras de Puerto Tejada (Walsh, León y Restrepo, 2005).

El Proceso de Comunidades Negras, compuesto de un Consejo Comunitario del Río, Palenque, Coordinación Nacional y Consejo de Mayores tendrá una gran presencia en la implementación de la Ley 70 de 1993, al definir los criterios para titular territorios colectivos, y respecto de los cuales, se toma como referencia la “lógica del río”, es decir, las actividades productivas cotidianas de los afrocolombianos en la región del Pacífico colombiano (Flórez, 2002).

El resultado del Proceso de Comunidades Negras surgía, como reconoce Escobar (2004), de una red de organizaciones *afro*, con gran presencia en el Pacífico colombiano, y que aspiraba a la consecución de un discurso de carácter étnico y cultural basado en el derecho a la diferencia desde el que promover la consecución de una comunidad negra a nivel nacional cuyos principios de lucha eran la defensa al derecho a la identidad negra, al territorio, a la visión propia de futuro y a ser parte de - y en- la lucha de otros pueblos negros del mundo<sup>7</sup>.

Con lo referido, la Ley 70 de 1993, concebida más como una conquista resultante de todo lo anterior que como una concesión, suponía el núcleo de la normatividad afrocolombiana, en tanto que se trataba del marco jurídico desde el que se regulaban las especialidades de las organizaciones *afro* y que, indudablemente, servía para espolear su imagen al panorama nacional y redefinir, tras casi doscientos años de absoluta marginación, las relaciones con el Estado y la sociedad civil colombiana.

Se trataba pues, de la herramienta imprescindible para el reconocimiento de la tan ansiada particularidad; una particularidad comprendida siempre dentro de la igualdad y que se conformará respecto a tres objetivos fundamentales.

El primero de ellos, el reconocimiento del derecho de propiedad colectiva sobre tierras “baldías”, “rurales” y “ribereñas” sobre las que estos grupos habían desarrollado sus prácticas tradicionales de producción.

En segundo lugar, la consagración de un elenco de derechos de cara a la protección de la identidad cultural afrocolombiana, que más allá de sancionar cualquier tipo de manifestación erigida desde el racismo, busca promover el valor de la “etnoeducación” por medio de contenidos particulares en los programas curriculares de la historia, los valores artísticos, medios de expresión o creencias religiosas así como por medio de un respeto a las formas lingüísticas y dialectales negras o la constitución de una cátedra de estudios afrocolombianos (Castillo, 2005)

Finalmente, el tercero de los objetivos era el de consolidar un instrumento jurídico que, en connivencia con la dimensión política y cultural, favoreciese el desarrollo económico y social entre las comunidades negras del Pacífico a fin de reducir

---

<sup>7</sup>Véase FLÓREZ, J. “Aportes postcoloniales (latinoamericanos) al estudio de los movimientos sociales”. En *Tabula Rasa*, 3, 2005, p. 83



los niveles de exclusión y marginalidad de estos colectivos, dotándoles de mayores oportunidades de inserción social.

Empero, aún con todo lo referido, lo cierto es que con motivo de la Ley 70 de 1993 y la importancia que se puede extraer de todo este elenco de reconocimientos, dicha ley no causó las mismas sensaciones en todos los colectivos afrocolombianos.

Si bien es cierto que para numerosos líderes, instituciones e intelectuales se trató de un avance de vital trascendencia en el devenir de los reclamos de colectivo afrocolombiano, muchos otros lo consideraron como negativos e insuficientes para con la trascendencia y la realidad verdadera de “lo afrodescendiente” en Colombia al margen de que la visibilidad conferida por la Ley 70 de 1993 suponía mucho más de lo obtenido y reconocido nunca antes.

Al margen de esta dualidad de posiciones, y pese a los reparos que posteriormente se podrán señalar, la Ley 70 de 1993 es un punto de inflexión innegable desde el que dar cuenta de cómo la representación y participación pública afrocolombiana en la vida cotidiana del país ha ganado enteros, con independencia de que tales enteros se comprendan insuficientes y hagan necesario tener que seguir trabajando en la consecución de nuevos logros.

Así, junto a la conformación del sentido afrocolombiano que conlleva la Ley 70 de 1993, se produce al fulgor de la reforma constitucional un importante proceso de institucionalización del “*afrocolombianismo*”.

Por ejemplo, el Ministerio de Interior, tras la Constitución de 1991, creará una Dirección de Asuntos de Comunidades Negras, que posteriormente se integrará en la Dirección de Asuntos Étnicos, y dónde se garantizará la participación de las comunidades afrocolombianas en el diseño de programas y políticas públicas del gobierno de la Nación.

En la misma línea, desde 2001 en la Cámara de Representantes se destinarán dos curules por circunscripción especial para, de este modo, garantizar su representación política en el Congreso Nacional. Además, desde 1994 se constituirá la Comisión Consultiva de Alto Nivel a fin de proteger un espacio de diálogo para el desarrollo de la Ley 70 de 1993 así como de los reglamentos anejos sobre los que ésta se apoyará, y de las Comisiones Consultivas Departamentales, formadas muy mayoritariamente por población negra.

Del mismo modo, personalidades negras llegarán a representar al colectivo afrocolombiano en el seno del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), el Ministerio de Minas, el Ministerio de Medio Ambiente o el Ministerio de Educación, al igual que como sucederá en otros organismos creados *ad hoc* para su representación en Colombia (Wade, 2006).

Paralelamente a este fenómeno de la institucionalización del colectivo afrodescendiente cabe destacar un proceso de reglamentación, de vital importancia, que acompañará el sentido de la Ley 70 de 1993, sobre todo en relación a la titulación colectiva de las tierras de las comunidades afrocolombianas.



El Decreto 1745 de 12 de octubre de 1995 determinará cuáles serán las características de los Consejos Comunitarios y los procedimientos para el acceso a la titulación colectiva que, por el momento, supera hoy en día las 5.100.000 Ha en la costa del Pacífico, los 150 títulos y las 60.000 familias beneficiarias<sup>8</sup>.

Unas cifras éstas que, sin embargo, no han quedado exentas de controversia por la limitación a la explotación de recursos a empresarios mineros o madereros que han visto en la titulación colectiva un instrumento que limitaba sobremanera sus intereses en la región.

Por su parte, la Ley General de Educación de 1994, encargada del reconocimiento del derecho a la educación de las comunidades negras, indígenas y raizales, llevó consigo una relevante tarea de difusión por parte numerosos grupos afrocolombianos que se encargaron de propagar con materiales escritos y audiovisuales los contenidos que consagraba la Ley. Una labor que bien pudiera quedar perfectamente valorada como el punto de partida en el comienzo de una “pedagogía de la alteridad” propiamente afrocolombiana así como de la emergencia de organizaciones étnico-territoriales y étnico-culturales orientadas organizadas en pos de difundir el sentido afrocolombiano en la educación y la cultura.

Gracias a estos inicios, correspondidos en la actualidad, se han podido promover los estudios de los afrocolombianos en el panorama universitario nacional, dotando a los estudiantes afrocolombianos de instrumentos que, verdaderamente, garanticen y favorezcan su acceso a la universidad.

De esta manera, por ejemplo, se ha conseguido una mayor participación en los medios de comunicación y en organismos gubernamentales de investigación, tal y como puede suceder con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, valedor del desarrollo de investigaciones y estudios académicos relacionados con el mundo afrocolombiano.

En esta senda normativa de espolear la imagen afrocolombiana, por medio del Decreto 1627 de 1996, el Ministerio de Interior promovió un sistema de concesión de exenciones en las matrículas universitarias de los afrocolombianos. De este modo, se firmaron convenios con varias universidades que permitieron a 400 estudiantes estudiar sin tasas para el quinquenio 1997-2002. Unos convenios que hoy están presentes en la mayoría de universidades con población negra, como la de Cartagena, que para el pasado curso 2009-2010, anunció descuentos del 20% para todas las matrículas universitarias de alumnos afrocolombianos con una suma total entre 1996 y 2008 de, aproximadamente, 5.000 becas<sup>9</sup>.

Igualmente, en 1998, el Ministerio de Educación aprobó el Decreto 1122, que tuvo como principal medida la inclusión de estudios afrocolombianos en los planes de estudios universitarios y cuya puesta en marcha, pese a las dudas iniciales parece

---

<sup>8</sup>Véase VIÁFARA, A. *Plan integral del largo plazo para la población negra, afrocolombiana, palenquera y racial*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2007, pp. 10-11.

<sup>9</sup>Véase: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-208086.html>



haberse traducido en éxito tanto en varias universidades de Bogotá como en la universidad de Caldas, posiblemente, la más decidida a apoyar los estudios afrocolombianos, tal y como lo evidencia la resolución de abril de 2003, por la que quedaban exentos de pagos todos aquellos estudiantes que acreditaran su pertenencia a las comunidades afrocolombianas dentro de la universidad.

Así, con todo lo señalado, resulta evidente que la transformación normativa y jurídica que comienza con el nuevo texto constitucional de 1991, ha favorecido a la consolidación de la imagen negra en Colombia.

Ésta, de cierta manera, ha pasado a disponer de derechos sobre un territorio de gran trascendencia en Colombia, el Pacífico colombiano, y con ello, un reconocido derecho de preferencia para el aprovechamiento de sus recursos así como un derecho de consulta para el caso de posibles intervenciones o concesiones en los territorios que se les comprende.

Igualmente, desde finales de los noventa, el fenómeno de la “etnoeducación” redundará en el colectivo afrocolombiano su carácter de grupo étnico y, con ello, los derechos colectivos que le son indisolubles más allá del territorio y la utilización de recursos naturales como el derecho de participación política y el derecho a un desarrollo social y económico en consonancia con sus características particulares.

## V. EL ESPACIO ACUÁTICO EN LA ECLOSIÓN DE LA IDENTIDAD NEGRA EN COLOMBIA.

Como se decía con anterioridad, el fenómeno de movilización política y social acontecido en los momentos previos a la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente así como en las discusiones constructivas de Constitución de 1991, el referente de la Ley 70 de 1993 y el resto de disposiciones normativas e institucionales apuntadas ha forjado una creciente presencia de lo afrocolombiano en la sociedad del país.

Una propia identidad afrocolombiana que surge de la imbricación de experiencias, movimientos y acciones que, conjuntamente, quedaron y quedan encaminadas a fortalecer la identidad negra en el seno de la población y el territorio colombiano y que mezcla, en idénticas dosis, particularidad con inclusión.

Baste con ello observar el creciente número de organizaciones afrocolombianas extendidas a lo largo del territorio – concentradas fundamentalmente en el Pacífico– como es el caso del referido Proceso de Comunidades Negras, Movimiento Cimarrón, AFRODES, o la Fundación Colombia Negra.

Un elemento fundamental, ya señalado, en el proceso de dotar de visibilidad, territorialidad y espacialidad al colectivo *afro* fue el Pacífico colombiano. Un Pacífico colombiano en que a lo largo de 1.300 kilómetros de longitud, desde Panamá hasta Ecuador cobra vida en el imaginario social la identidad negra en Colombia.

Es allí donde viven cerca de un millón y medio de habitantes de los cuales, en torno al 95%, son negros, descendientes en su mayoría de los africanos esclavizados para la explotación minera aurífera existente en Antioquia siglos atrás.



Existe pues un vínculo redefinido con el territorio ancestral y las comunidades negras que responde a una manera muy similar a la existente en el caso de las reivindicaciones indígenas.

Así, a modo de particularidad inherente a la forma de vida en el Pacífico colombiano, cobra especial importancia e interés lo que Oslender (2008) denomina como “espacio acuático”, en tanto que éste resulta clave para visibilizar la especialidad y la singularidad de la vida de los afrocolombianos. Una vida cuyo sentido social, económico y cultural gravita sobre el escenario selvático y fluvial, en tanto que en el Pacífico colombiano se calcula que, aproximadamente, hay alrededor de doscientos ríos, entre los que destacan, entre otros, los ríos San Juan, Patía, Baudó, Mira, Micay, Dagua, Anchicayá, Yurumanguí, Naya, Guapí, Iscuandé y Mataje.

De este modo, las identidades negras del Pacífico van a quedar íntimamente relacionadas con el modo de vida “acuático” provocado por la inmensa red de ríos que, no obstante, contribuirán a generar un paisaje material y una representación identitaria en cuanto al modo de vida del afrocolombiano. Un modo de vida en el que la construcción de casas sobre maderas para prevenir posibles inundaciones; la vida de las “concheras” – mujeres que recogen conchas sirviéndose de los cambios en la marea- o los “tuqueros” – personas dedicadas a la tala de árboles en Nariño y en cuya labor se sirven de la corriente de los ríos- son todos elementos que, en suma, favorecen una aprehensión emocional con el espacio que, con motivo de la nueva Constitución y la Ley 70 de 1993, pasan a encontrar el caldo de cultivo óptimo para con su representación, expresión y politización.

Volviendo a lo referido anteriormente, cuando se hace referencia a la movilización social que experimentaron las negritudes colombianas del Pacífico - una vez que tienen constancia del carácter multicultural y pluriétnico de la Constitución de 1991- se desarrolla un proceso que, fundamentalmente, pasa por canalizar el “espacio acuático” como instrumento de expresión y reivindicación.

Es importante señalar de qué manera los ríos se convierten en canal comunicativo de las organizaciones para con las poblaciones *afro* ubicadas, sobre todo, en los lugares más remotos y recónditos de la cuenca del Pacífico colombiano. El objetivo es difundir del mayor modo posible la titulación colectiva de tierras prevista por el INCORA y hacer de los ríos un instrumento *de facto* en la labor informativa, comunicativa y discursiva de lo que debía suponer la reivindicación identitaria afrocolombiana.

Igualmente, en torno a los ríos se realizarán labores de reunión para la reconstrucción de la memoria histórica afrocolombiana a la vez que se fijarán encuentros desde los que cincelar el futuro que se aproximaba para las negritudes ubicadas en este lugar del país.

Con ello, el elemento fluvial pasará, además, a desempeñar una función cartográfica fundamental. Ello se debe a que el nuevo reconocimiento jurídico a las negritudes proveniente del Estado necesitaba ser definido en términos estáticos; no cambiantes.



Resultaba imprescindible pues, constituir un mapa, *stricto sensu*, de qué era y hasta dónde llegaba el Pacífico colombiano, de tal modo que los ríos servían de instrumento óptimo para reflejar de manera transparente la nueva geografía política emergente en Colombia.

En definitiva, se trataba de crear un mapa de “lo afrocolombiano” que ilustrase la ocupación, el uso, el manejo, la posesión, la historia y la cultura propiamente afrocolombiana, esto es, su territorio para con el pasado y para con el futuro que sirviese para mostrar su realidad, no tal cual es, sino tal cual la quería hacer ver quién en este caso levantaba el mapa<sup>10</sup>.

Sea como fuere, esta emergencia de la identidad afrocolombiana a través del elemento acuático se comprende gracias a la labor reconstructiva que las comunidades negras desarrollaron sobre el concepto de propiedad de la tierra.

El concepto de propiedad cuya pertenencia ancestral fue evolucionando intergeneracionalmente, desarrolla un simbolismo cargado de afecto y pertenencia erigido sobre un componente de solidaridad y afección cultural que servirá para ilustrar al imaginario social colombiano el sentido afrocolombiano del trinomio espacio/lugar/cultura.

Al respecto, Oslender (2000) comprende como un factor clave en la construcción de la imagen identitaria de “lo afrocolombiano”, la representación que las comunidades negras llevarán a cabo en la labor de incardinar sus formas lingüísticas con el mundo y la naturaleza en la que se desarrollaban.

Así, se construye una re-narración de la historia afrodescendiente en el Pacífico propiamente negra, y que tiene mucho de des-colonial en el sentido de que “transforma la historia desde un análisis del pasado en el nombre de una verdad del presente, a una contra-memoria que rechaza nuestras definiciones de verdad y justicia, ayudándonos así a entender y cambiar el presente al situarlo en una nueva relación con el pasado” (Arac, 1986, p. xviii)

Dado el desconocimiento en cuanto a las tradiciones que se desarrollaban en el Pacífico colombiano por parte de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, éstos no cayeron en el hecho de que el uso del bosque, según las prácticas tradicionales de los afrocolombianos, se encontraba en fusión con la naturaleza y el “espacio acuático” de tal manera que la titulación colectiva de los territorios suponía afectar a la totalidad de la cuenca del río y no a viviendas aisladas.

Es decir, el resultado advenido con motivo de la movilización sugerida por el Artículo Transitorio 55 así como la ulterior Ley 70 de 1993 tenía como consecuencia la reclamación de un territorio que, lejos de resultar fragmentado, resultaba fortalecido por la cosmovisión afrocolombiana de entender el Pacífico colombiano con su particular territorio-región (Flórez, 2002).

---

<sup>10</sup>Véase OFFEN, K. “O mapeas o te mapean: Mapeo Indígena y Negro en América Latina”. En *Tabula Rasa*, 10, 2008, p. 167.



En definitiva, todo lo expuesto, es decir, la movilización social indirecta previa a la aprobación de la Constitución de 1991 así como el posterior desarrollo normativo, tiene como resultado la eclosión de la negritud afrodescendiente en Colombia como un nuevo sujeto a tener en cuenta en la conformación del Estado-nación.

El elenco de movilizaciones y acciones sociales, además de los talleres y encuentros destinados a recomponer la memoria histórica afrocolombiana o las actividades destinadas a la creación de censos o mapas con las que representar el Pacífico colombiano como un territorio-región indivisible de la identidad negra colombiana, tuvo como consecuencia más importante lo que Restrepo (2002) define como “invención de la negritud”<sup>11</sup>.

De esta manera, se consuma la imbricación armoniosa de un elenco de sinergias y de estrategias que, íntimamente relacionadas, tuvieron como fruto la “etnización” de una población afrocolombiana que, a lo largo de la década de los noventa, se consolidará como una comunidad étnica con prácticas culturales y representaciones espaciales propias en Colombia.

## VI. LAS LIMITACIONES Y OPORTUNIDADES DE LAS REIVINDICACIONES AFROCOLOMBIANAS EN LA ACTUALIDAD.

Aunque bien es cierto que a tenor de lo argüido, las transformaciones institucionales en el Estado colombiano, el fortalecimiento del colectivo afrocolombiano, y la mayor presencia en la vida pública son una realidad; igual es cierto que su alcance debe relativizarse pues no pueden obviarse factores estructurales de vital importancia como, por ejemplo, las propias dificultades que ante sí encuentra el discurso afrodescendiente en Colombia, la tesitura conflictual armada o el modelo de desarrollo del Estado que sigue lastrando social y económicamente, cuando menos, la realidad afrocolombiana, fundamentalmente, en la costa del Pacífico.

Así, es necesario advertir que tanto el discurso identitario como la representación de la comunidad afrodescendiente hoy en día necesita, de cierta manera, necesarias dosis de reformulación debido a que aun cuando la particularidad histórica, social o cultural fuera de toda duda, se sigue haciendo uso de un imaginario político-étnico anclado en las comunidades rurales ribereñas del Pacífico que no termina por corresponderse con la realidad de la negritud colombiana.

Tal vicisitud obvia la realidad urbana de lugares como Cali, Cartagena, Medellín, Barranquilla o Bogotá, u otros emplazamientos urbanos que, por motivo de una búsqueda de nuevas oportunidades, son lugares de recepción de la población negra en Colombia y que obligan a reinventar algunos de los aspectos sustantivos del sujeto

---

<sup>11</sup>Véase RESTREPO, E. *Memories, identities and ethnicity: making the black community in Colombia*. Tesis de Maestría para el Departamento de Antropología de la Universidad de Carolina del Norte. Disponible en: [http://oraloteca.unimagdalena.edu.co/index.php?option=com\\_remository&Itemid=27&func=showdown&id=371](http://oraloteca.unimagdalena.edu.co/index.php?option=com_remository&Itemid=27&func=showdown&id=371), 2002, p.114.





político que hoy en día es la etnicidad afrocolombiana y que queda en demasía, constreñida al espacio de representación que supone el Pacífico colombiano.

En la actualidad, activistas afrocolombianos urbanos o intelectuales, tal y como reconocen Walsh, León y Restrepo (2005) o Wade (2006), reclaman la necesidad de una (re)definición de lo territorial dentro del imaginario afrocolombiano, aspirando a integrar y abarcar otras dinámicas que, por el momento, quedan excluidas y que igualmente constituyen la población afrocolombiana del país, fundamentalmente dentro del escenario de la negritud urbana y que resulta mayoritaria en comparación con la población negra asentada en la franja del Pacífico.

De esta manera, se conforma un cierto debate identitario entre este posicionamiento crítico, que aboga por separar en cierto modo la proximidad del imaginario *afro* del territorio del Pacífico, y el que comprende que por encima de todo, el alcance de la Ley 70 de 1993 y su ulterior acompañamiento normativo antepone la esencia cultural a la cuestión meramente territorial y, por tanto, resulta equivocado aspirar a replantear o redefinir la base de la identidad afrocolombiana.

Sea como fuere, al margen de estas consideraciones encontradas, lo cierto es que la región del Pacífico colombiano se ha mostrado especialmente vulnerable por las disputas militares del conflicto armado, la presencia del narcotráfico y los cultivos ilícitos que, en suma, han contribuido notablemente a desvirtuar el sentido de la Ley 70 de 1993<sup>12</sup>, en tanto que se ha revertido la disposición de muchos de los territorios reconocidos al colectivo afrocolombiano, en un proceso de desmovilización y desposesión que Antón Sánchez (2003) ha calificado como de “contrarrevolución étnica”<sup>13</sup>.

Ello ha afectado con gran virulencia a tierras tituladas por colectivos afrocolombianos, que se han visto sometidos a un escenario donde los grandes capitales, el narcotráfico, los grupos armados y la corruptela institucional local encuentran un caldo de cultivo óptimo para la satisfacción de sus intereses.

De este modo, más allá de los reconocimientos culturales, de diversidad, y de particularidad que reposan sobre el colectivo afrocolombiano - *de iure* reconocidos por la Constitución de 1991- *de facto* son muchos los retos y los condicionantes de estructuras que copan de escepticismo el camino recorrido por el proceso de visibilidad de la negritud en Colombia.

---

<sup>12</sup>Entre enero de 2006 y junio de 2009 se produjeron dentro del Pacífico colombiano 296.424 desplazamientos forzosos por motivo del conflicto armado: Antioquia (79.219), Cauca (50.301), Chocó (27.371), Nariño (86.831) y Valle (52.702). DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Boletín de Resultados en Seguridad Democrática*. Bogotá: República de Colombia, 2008, p. 11. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Boletín de Resultados en Seguridad Democrática. Edición Número 4*. Bogotá: República de Colombia, 2009, p. 11.

<sup>13</sup>Véase Entrevista a la *Revista Semana*. 10-3-2003.



Una circunstancia que no debe obviarse tampoco, tiene que ver con las exigencias de la praxis económica neoliberal y del “capital moderno”<sup>14</sup>, pues el modelo económico imperante, más allá de la titulación colectiva de tierras y la concesión de derechos, continúa del lado de los grandes inversionistas y capitales que, en el caso colombiano, tienen sus ojos puestos en las fuentes minerales, energéticas y de biodiversidad que tan importantes son en la región del Pacífico.

Así, en clara contradicción con el reconocimiento de muchos de los derechos reconocidos por la Ley 70 de 1993, la inversión extranjera directa termina promoviendo una realidad en cierto modo antitético para los afrocolombianos visibilizados en la región del Pacífico y sus derechos obtenidos.

Observando el Plan de Desarrollo para los años 1999-2002 se puede observar cómo el 96% de inversiones asiáticas, norteamericanas y europeas se concentraron, fundamentalmente, en Magdalena Medio, Córdoba, Urabá, Chocó y Nariño (Pérez Martínez, 2004), algo que explica el porqué de la presencia de las multinacionales europeas con participación en el aprovechamiento de los sectores químicos y de alimentos del Chocó; la presencia creciente de British Petroleum en la costa Pacífico o las presuntas connivencias de la petrolera Oxy con la aprobación y ulterior puesta en marcha del Plan Colombia, igualmente, en el litoral Pacífico (Libardo, 2000).

Igualmente, la expansión del conflicto armado en la región del Pacífico a lo largo de los últimos años y la creciente ocupación de ecosistemas estratégicos producto de las connivencias del capitalismo neoliberal, unido al fortalecimiento en los últimos años de procesos de apropiación privada del territorio y un empobrecimiento creciente de estas zonas como consecuencia de las importantes carencias de desarrollo institucional y de infraestructuras, hace que la región del Pacífico afrocolombiano quede inmersa en una realidad, sobre todo, social y económica no muy diferente a la de hace dos décadas.

Dos de los departamentos forjadores de la identidad negra en Colombia, Chocó y Nariño, en tanto que en ellos donde se concentra la mayoría de la población negra sirven de evidencia a tan compleja tesitura. Ello se debe a que en ambos departamentos se evidencian los peores registros del país en cuanto a indicadores tales como el Índice de Desarrollo Humano, Índice de Calidad de Vida, Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas o los porcentajes de población que vive por debajo de los umbrales de pobreza y de indigencia<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup>Arturo Escobar comprende como “capital moderno” el integrado en la política *eficientista* liberal que se erige, en el caso del Pacífico colombiano, fundamentalmente, desde la industria aurífera y maderera. *Sensu contrario*, el “capital posmoderno”, comprendería la protección medioambiental y de la biodiversidad, el cual emerge con gran fuerza en las construcciones discursivas del gobierno colombiano desde 1992 si bien en el plano de los hechos, son mayores las dudas para con su realización. ESCOBAR, A. “Constructing Nature: Elements for a poststructural political ecology”. En PEET, R. y WATTS, M. (eds.) *Liberation Ecologies: Environment, Development and Social Movements*. Londres: Routledge, 1995, pp. 46-68.

<sup>15</sup>DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia*. Bogotá: DNP-Dirección de Desarrollo Social, 2008.



Cupiera pensar que tras este reconocimiento de la diferencia reposa una nueva forma de concebir la acción de gobierno orientada, más que a paliar las significativas diferencias que hoy en día merman la estructura socioeconómica de los enclaves afrocolombianos - fundamentalmente ubicados en el Pacífico- a controlar indirectamente las áreas más marginales del país al crear o cooptar los enclaves organizativos más importantes del colectivo *afro*, incentivando su diálogo formal con el Estado.

Ello explicaría, para Wade (2002) el interés del Estado colombiano en la región y su afán por desarrollar nuevos patrones adaptados a las exigencias transnacionales de comercio y producción.

Es por todo que pese a los avances significativos en el reconocimiento y la conquista de derechos de los colectivos afrocolombianos así como en la participación pública y el desarrollo de políticas que les identifica como beneficiarios, son importantes las debilidades estructurales que hoy en día acompañan a la consolidación de la identidad negra en Colombia.

No obstante, ello no debe servir para obviar un fenómeno sumamente trascendente, de conquista, en la redefinición del Estado colombiano y que ha ido, paulatinamente, ganando peso en la *agenda-setting* del gobierno hasta el punto de focalizarse determinadas políticas públicas en pos de beneficiar íntegra y exclusivamente a los grupos de población afrocolombianos gracias, también en parte, a la labor de reivindicación de la propia sociedad civil, a través de organizaciones representativas, asociaciones, fundaciones y ONG's.

En conclusión, el resultado que llega a nuestros días es el de un fenómeno de "indigenización de lo negro" que aún evidencia dificultades en su construcción - teóricas y prácticas- y en cuya práctica aún permanece distanciado, por ejemplo, de la capacidad de movilización e influencia que presenta el colectivo indígena en el país de cara a influir en la formulación de políticas públicas.

Los mayores retos en la labor de consolidar el espacio propio que reclama para sí la identidad afrocolombiana pasa, necesariamente, por el replanteamiento de conceptos fundamentales que necesitan ser repensados como "etnodesarrollo", ciudadanía, particularidad o democracia multiétnica tanto del lado del Gobierno de la Nación como por parte de los propios grupos afrocolombianos.

Claro está, ello exige una ardua labor que exige, cuando menos, una voluntad política decidida hacia el reconocimiento, el diálogo, la convivencia y la recomposición del tejido social colombiano.

Igualmente, deviene fundamental una presencia mayor del Estado de Derecho como garante los territorios afrocolombianos en los que la coherencia política, el fortalecimiento institucional, las políticas públicas participativas y la transparencia política están avocados a desempeñar un rol fundamental de cara a paliar los efectos perversos que por razón del conflicto armado sufren estas poblaciones y que merma notablemente sus posibilidades y fortalecimiento

Ello, unido a una labor de la cooperación internacional y regional más y mejor organizada en los escenarios de emergencia de la identidad afrocolombiana, sumamente



empobrecida, dotará a estos grupos de la tesitura óptima desde la que construir su propio lugar en la cultura y sociedad colombiana en los términos verdaderamente inclusivos, a la vez que reconocedores de la particularidad, que debe significar la denominación de Estado multiétnico y multicultural que reconoce el artículo séptimo de la Constitución colombiana de 1991.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ARAC, J. *Postmodernism and Politics: The Geographical Mediation of the State and Society*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1986.
- ASSIES, W., VAN DER HAAR, G. y HOEKEMA, A. “Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América Latina”. En *Papeles de Población*, 31. México: UNAM, 2002, 95-115.
- BODEMER, K. “La Globalización. Un concepto y sus problemas”. En *Nueva Sociedad*, 156, 1998, 54-71.
- CASTILLO GÓMEZ, L. C. *El Estado-nación pluriétnico y multicultural colombiano: La lucha por el territorio en la reimaginación de la nación y la reinención de la identidad étnica de negros e indígenas*. Tesis Doctoral dirigida por HERIBERTO CAIRO CAROU. Madrid: Universidad Complutense, 2005.
- -----, *Etnicidad y nación: el desafío de la diversidad en Colombia*. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle, 2007
- -----, “Reformas Constitucional, Autonomía y Derechos en Colombia”. En CAIRO CAROU, H., y MIGNOLO, W. (eds.) *Las vertientes americanas del pensamiento y el proyecto des-colonial*. Madrid: Trama. 2008, 127-151.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia*. Bogotá: DNP-Dirección de Desarrollo Social, 2008.
- -----, *Boletín de Resultados en Seguridad Democrática. Edición Número 4*. Bogotá: República de Colombia, 2009.
- ESCOBAR, A. “Constructing Nature: Elements for a post-structural political ecology”. En PEET, R. y WATTS, M. (eds.) *Liberation Ecologies*:



*Environment, Development and Social Movements*. Londres: Routledge. 1996, 46-68.

- -----. “Comunidades negras de Colombia: en defensa de biodiversidad, territorio y cultura” En *Biodiversidad*, 22, 1999, 15-20.
- -----. “Desplazamientos, desarrollo y modernidad en el Pacífico colombiano” En RESTREPO, E. y ROJAS, A (eds.) *Conflicto e (in)visibilidad: retos de los estudios de la gente negra en Colombia*. Popayán: Universidad de Cauca, 2004, 53-72.
- FLÓREZ, J. “Una aproximación a la dimensión del disenso de los movimientos sociales: La implosión de la identidad étnica en la red Proceso de Comunidades Negras de Colombia”. En *Informe Final del Concurso: Movimientos Sociales y Nuevos Conflictos en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO, 2002, 275-309.
- -----. “Aportes postcoloniales (latinoamericanos) al estudio de los movimientos sociales”. En *Tabula Rasa*, 3, 2005, 73-96.
- LIBARDO, S. “Desarrollo societal, conflicto y territorio” En ACNUR-CODHES. *Desplazamiento forzado interno en Colombia. Memorias del Seminario Internacional*, 2000.
- OSLENDER, U. *Espacializando Resistencia: Perspectiva de ‘espacio’ y ‘lugar’ en las investigaciones de movimientos sociales*. Santafé de Bogotá: Biblioteca Luis Ángel Arango, 2000.
- -----. “Espacio, lugar y movimientos sociales: Hacia una espacialidad de resistencia”. En *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 115. Barcelona: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-115.htm>, 2002.
- -----. “Las políticas de etnicidad en América Latina”. En CAIRO CAROU, H. y MIGNOLO, W. (eds.) *Las vertientes americanas del pensamiento y el proyecto des-colonial*. Madrid: Trama, 2008, 103-126.
- OFFEN, K. “O mapeas o te mapean: Mapeo Indígena y Negro en América Latina”. En *Tabula Rasa*, 10, 2008, 163-189.



- PÉREZ MARTÍNEZ, M. “La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro”. En *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 51, 2004, 61-90.
- RESTREPO, E. *Memories, identities and ethnicity: making the black community in Colombia*. Tesis de Maestría para el Departamento de Antropología de la Universidad de Carolina del Norte. Disponible en: [http://oraloteca.unimagdalena.edu.co/index.php?option=com\\_remository&Itemid=27&func=showdown&id=371](http://oraloteca.unimagdalena.edu.co/index.php?option=com_remository&Itemid=27&func=showdown&id=371), 2002.
- URREGO, M. A. “La crisis del Estado nacional en Colombia. La perspectiva del Estado y sus funciones”. En *Diálogos de Saberes: investigaciones y ciencias sociales*, 22. 2005,156-168.
- VIÁFARA, A. *Plan integral del largo plazo para la población negra, afrocolombiana, palenquera y racial*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2007.
- WADE, P. “Identidad y etnicidad”. En ESCOBAR, A. y PEDROSA, A. (eds.) *Pacífico: ¿Desarrollo o diversidad? Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano*. Bogotá: CEREC, 1996, 283-298.
- ----- . “Etnicidad, multiculturalismo y políticas sociales en Latinoamérica. Poblaciones afrolatinas (e indígenas)”. En *Tabula Rasa*, 4, 2006, 59-81.
- WALSH, C., LEÓN, E. y RESTREPO, E. “Movimientos sociales afro y políticas de identidad en Colombia y Ecuador”. En BERNAL, H. et al. *Siete cátedras para la integración*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2005, 211-256.



***CONVENIO IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL<sup>1</sup>***  
***IBERO-AMERICAN MULTILATERAL AGREEMENT ON SOCIAL  
SECURITY***

*Jorge Urbaneja Cillán<sup>2</sup>*

**RESUMEN**

El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social que, ha entrado en vigor el 1 de mayo de 2011, tiene como objetivo esencial asegurar la cobertura social de los trabajadores que a lo largo de su vida laboral o profesional se desplacen entre Estados iberoamericanos. Mediante la aplicación de este Convenio, la Comunidad Iberoamericana ha conseguido superar algunas de sus limitaciones, habiéndose dotado de un instrumento de carácter convencional que evita la pérdida de derechos de la población migrante y de sus familias, en las situaciones de vejez, incapacidad, muerte y supervivencia. Con esta finalidad, se permite la acumulación de los períodos cotizados en los Estados partes del Convenio, se asegura la conservación de las prestaciones adquiridas o en vías de adquisición y se garantiza el principio fundamental de igualdad de trato de todas las personas, cualquiera que sea su nacionalidad.

**PALABRAS CLAVE**

Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, derechos socio-laborales de los trabajadores migrantes, cohesión social, principio de igualdad de trato, principio de conservación de los derechos adquiridos, principio de totalización de los períodos cotizados.

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 12 de abril de 2012 y aceptado el 30 de junio de 2012.

<sup>2</sup> Becario de Investigación, FPU- Ministerio de Educación, Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura.



### KEY WORDS

Ibero-American Multilateral Agreement on Social Security, social and labor rights of migrant workers, social cohesion, principle of equal treatment, principle of conservation of acquired rights, principle of aggregation of insurance periods.

### ABSTRACT

The Ibero-American Multilateral Agreement on Social Security, has entered virgor on May 1, 2011, is to ensure essential social coverage of workers throughout their working lives or professional moving between Ibero-American States. Through the application of this Convention, the Ibero-American Community has managed to overcome some of its limitations, and it may have a conventional rule that prevents the loss of rights in situations of old age, disability, death and survival of the migrant population and their families. To this end, it allows the accumulation of contribution periods in the States Parties to the Convention, ensuring the preservation of benefits acquired or in course of acquisition and ensures the fundamental principle of equal treatment of all people, whatever their nationality.

**SUMARIO:** I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES; II.- LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO HUMANO. SU GARANTÍA INTERNACIONAL; III.- LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ÁMBITO IBEROAMERICANO; IV.- EL CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL; 1.- Aprobación y finalidad del Convenio; 2.- Ámbito de aplicación; 3.- Principios fundamentales; 4.- Determinación de la legislación aplicable; 5.- Mecanismos de cooperación administrativa; 6.- Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social; V.- CONCLUSIONES





## I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En la actualidad, la movilidad transnacional de los recursos humanos se ha transformado en uno de los componentes fundamentales en la configuración de las relaciones laborales contemporáneas. De esta forma, el fenómeno de la globalización y los diversos procesos de cooperación e integración sub-regionales, que, con diversa intensidad, se suceden en nuestra Sociedad Internacional, han ocasionado una constante y creciente movilidad internacional de trabajadores<sup>3</sup>.

Atendiendo a estas circunstancias, la conformación de instrumentos de carácter internacional destinados a regular ciertos componentes de las relaciones socio-laborales, aparece como un mecanismo imprescindible para garantizar determinados derechos sociales de los trabajadores<sup>4</sup>. Es decir, ante la internacionalización de las relaciones de trabajo, las normas reguladoras de las mismas deben adaptarse inevitablemente a este carácter internacional, bajo el riesgo de perder su eficacia protectora de los derechos de los trabajadores<sup>5</sup>.

Como consecuencia de la existencia de profundos vínculos históricos, culturales, sociales y económicos, los movimientos de trabajadores han resultado especialmente intensos entre los diferentes Estados iberoamericanos. Por este motivo, la singular coooperación que se articula a través de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN), ha impulsado diversos mecanismos destinados a garantizar ciertos derechos de aquellas personas que se desplazan entre los Estados iberoamericanos, especialmente de aquellas que lo hacen por motivos laborales<sup>6</sup>. Siguiendo este criterio general, uno de los ámbitos centrales en los que se viene desarrollando la cooperación iberoamericana en esta materia, está constituido por el reconocimiento del derecho a la seguridad social de los trabajadores migrantes; habiendo llegando a aprobarse un instrumento de carácter convencional, con el objetivo de evitar que estos trabajadores puedan encontrarse en

---

<sup>3</sup> FRANCO, R. y Di FILIPPO, A. *Integración regional, desarrollo y equidad*, CEPAL, Siglo XXI Ediciones, México, 2000, págs. 31 y ss. En términos similares se manifiesta el propio Preámbulo del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, en el que los Estados Partes reconocen que el proceso de globalización “tanto a escala global como a nivel regional, conlleva en el ámbito socio-laboral una mayor movilidad de personas entre los diferentes Estados”.

<sup>4</sup> WORLD BANK, “Workers in an integrating World”, *World Development Report 1995*, The World Bank, Oxford University Press, 1995.

<sup>5</sup> ALSTON, D. “Core labour standrs and the transformation of the International Law”, en *European Journal of International Law*, Vol. 15, núm. 3, 2005, págs. 457-521.

<sup>6</sup> En este sentido se pronuncia RODRÍGUEZ BARRIGÓN, que al analizar el fenómeno migratorio en el ámbito de la CIN, afirma “la existencia de unos rasgos de identidad social y cultural entre los Estados que la forman han facilitado de forma espontánea un conglomerado de extraordinaria complejidad en el sentido de las migraciones, que no queda limitada a la tradicional percepción de los tránsitos de personas entre Estados con diferencias notables de desarrollo económico, frente a las cuales las posiciones suscitan divergentes soluciones. Evidentemente, siendo esta Comunidad un marco de concertación y cooperación política suficientemente asentado, se podrá propiciar a través de ella un análisis sistemático del fenómeno y buscar soluciones a los problemas que se asocian de forma homogénea”. RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J.M. “La Comunidad Iberoamericana de Naciones y el fenómeno migratorio”, en *Emigración, actividad empresarial y cooperación española al desarrollo en República Dominicana*, AZCONA PASTOR J.M. (Dir.), Universitas, Madrid, 2011, págs. 93-118.



situaciones de desprotección social como consecuencia de haber desarrollado su vida laboral en diferentes Estados<sup>7</sup>.

## II.- LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO HUMANO. SU GARANTÍA INTERNACIONAL.

Tomando como punto de referencia la labor de impulso y promoción de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la Comunidad Internacional contemporánea, se ha afianzado la protección internacional de un conjunto de Derechos Humanos que adquieren su pleno significado en el ámbito de las relaciones laborales<sup>8</sup>. Así, como consecuencia de las actuaciones de la OIT se *“ha ido paulatinamente consolidando la percepción de que, a pesar de las transformaciones políticas, económicas y sociales mundiales –o precisamente por su propia magnitud-, la justicia social exige el respeto de la dignidad de la persona humana en el ámbito laboral, idea que se traduce en la conciencia de la existencia de unos derechos socio-laborales fundamentales, inherentes al desarrollo mismo de las relaciones laborales”*<sup>9</sup>. Esto es, *“la promoción y protección de los Derechos Humanos resulta indisoluble e inherente a la labor de la OIT”*<sup>10</sup>.

De esta forma, han sido la especial configuración del objeto tutelado y los métodos de protección empleados para garantizar el efectivo respecto de estos derechos socio-laborales, los elementos que han determinado que los mismos hayan adquirido una relevancia singular y cierta autonomía dentro del complejo sistema internacional de protección de los Derechos Humanos<sup>11</sup>. Por ello, tal y como afirma VALTICOS, puede llegar a afirmarse que las *“normas internacionales del trabajo constituyen en su conjunto una categoría especial de derechos humanos”*<sup>12</sup>.

Dentro de este amplio catálogo de lo que podemos denominar *“Derechos Humanos de carácter socio-laboral”*, el derecho a la seguridad social aparece como uno de los elementos centrales de las normas internacionales destinadas a garantizar esta clase de derechos. Fundamentalmente, ello es debido a que una adecuada protección del

---

<sup>7</sup> Así se pone expresamente de manifiesto en el apartado 17 de la Declaración Final de la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, el que los Estados iberoamericanos manifiestan su compromiso *“en iniciar el proceso de elaboración de un Convenio Iberoamericano de Seguridad Social con el objetivo de garantizar los derechos de Seguridad Social de los trabajadores migrantes y sus familias”*.

<sup>8</sup> CANESSA MONTEJO, M.F. “Los derechos humanos laborales en el Derecho Internacional”, en *Revista del Ministerio de trabajo e Inmigración, Derecho Social Internacional y Comunitario*, núm. 87, 2010, págs. 91-120.

<sup>9</sup> BONET PÉREZ, J. “Principios y derechos fundamentales en el trabajo. La Declaración de la OIT de 1998”, *Cuadernos de Deusto de Derechos Humanos*, núm. 5, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, pág. 10.

<sup>10</sup> *Ibid.* págs. 13 y 14.

<sup>11</sup> *Ibid.* pág. 14.

<sup>12</sup> VALTICOS, N. “Normas internacionales del trabajo y derechos humanos. ¿Cómo estamos en vísperas del año 2000?”, en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 77, núm 2, 1998, pág. 155.

derecho a la seguridad social “*constituye un requisito imprescindible para el logro de la cohesión y justicia sociales*”<sup>13</sup>.

Como efecto inmediato de esta labor realizada desde la OIT, el derecho a la seguridad social ha sido reconocido en los principales instrumentos universales de protección de los Derechos Humanos. Así, los artículos 22 y 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948<sup>14</sup> y el art. 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966<sup>15</sup>, garantizan a toda persona el derecho fundamental a la seguridad social. De este modo, tanto la Comunidad Internacional como los Estados, se comprometen a adoptar los instrumentos que sean necesarios para asegurar este derecho a todos los ciudadanos, eliminando los obstáculos que impidan un efectivo disfrute del mismo<sup>16</sup>.

En esta misma línea, hay que tener presente que los sistemas regionales de protección de los Derechos Humanos que se han desarrollado a ambos lados del Océano Atlántico también han reconocido el derecho fundamental a la seguridad social. De un lado, la Carta Social Europea, en el art. 12; y, de otro lado, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (que, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ha adquirido el mismo carácter jurídico vinculante que los Tratados), en su art. 34, reconocen el derecho fundamental a la seguridad social. En términos similares, este derecho aparece en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su art. XVI, y en el art. 9 del Protocolo de San Salvador, garantizando la protección ante las situaciones de maternidad, enfermedad, accidentes laborales, dependencia, vejez o pérdida del empleo.

Asimismo, es necesario tener presente que la actual internacionalización de las relaciones laborales, a la que se ha hecho referencia anteriormente, además de ocasionar

---

<sup>13</sup> OIT, *Informe VI- Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, OIT, Ginebra, 2011. Disponible en [http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/reports/reports-submitted/WCMS\\_154235/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/reports/reports-submitted/WCMS_154235/lang-es/index.htm).

<sup>14</sup> El artículo 22 de la Declaración Universal de Derecho Humanos consagra que “*Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad*”. En esta misma línea, el art. 23.3 reconoce que “*Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social*”.

<sup>15</sup> De forma más concreta, el art. 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que “*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a toda persona a la seguridad social*”.

<sup>16</sup> Tal y como puede observarse en estas y otras normas convencionales de protección de los Derechos Humanos, el derecho a la seguridad social presenta unas vinculaciones casi indisolubles con el conjunto de derechos de carácter socio-laboral; en la medida en que el mismo constituye uno de los cauces esenciales para la protección internacional de los trabajadores. Sin embargo, las implicaciones laborales, sociales, jurídicas y económicas que supone que el reconocimiento de este derecho, han determinado que éste adquiera cierta autonomía y se hayan adoptado instrumentos específicos destinados a garantizar su protección.



un amplio conjunto de oportunidades para los trabajadores<sup>17</sup>, también coadyuva a la aparición de nuevos factores de riesgo para algunos de sus derechos esenciales; especialmente para aquellos trabajadores que se desplazan de un Estado a otro por motivos laborales. De este modo, entre otros aspectos, los intensos movimientos migratorios actuales pueden comprometer gravemente la acción protectora de la Seguridad Social<sup>18</sup>.

En esta línea, son súmamente clarificadoras las reflexiones de A. JIMÉNEZ (Secretario General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, OISS), al poner de relieve que *“los sistemas nacionales de protección social se rigen, como es lógico, por el principio de territorialidad, es decir, se aplica a aquella población que radica y ha perfeccionado sus derechos en el propio país. Pero en la actualidad la vida laboral de muchos millones de ciudadanos discurre entre distintas naciones, no pudiendo completar en muchos casos, el período mínimo de cotización que en cada una de ellas se exige para tener derecho a percibir la prestación correspondiente, a pesar de que se haya cotizado durante toda la vida activa, perdiéndose el derecho contributivo que conlleva la cotización social”*<sup>19</sup>. Atendiendo a estas circunstancias, las normas internacionales sobre Seguridad Social *“han ido imponiendo a los Estados la conciencia de que es necesario que los trabajadores extranjeros que se encuentren en estas situaciones de desprotección no queden privados de sus derechos de Seguridad Social”*<sup>20</sup>. A esta lógica, de evitar estas lagunas de protección social que pueden aparecer como consecuencia del desplazamiento internacional de los trabajadores, responde el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

Sin embargo, tal y como se ha apuntado con anterioridad y al igual que sucede con el conjunto de derechos de carácter socio-laboral, las actuaciones internacionales destinadas a garantizar el derecho a la seguridad social encuentran sus orígenes en las actuaciones impulsadas por la OIT. Así, este Organismo *“ha venido realizando una labor progresiva y permanente de reconocimiento de este derecho, ya que ha entendido que era imprescindible para mejorar las condiciones de trabajo de los*

---

<sup>17</sup> Para el Premio Nobel de Economía AMARTYA SEN, este aumento de las posibilidades de movilidad geográfica de los trabajadores puede considerarse como “un proceso de expansión de las libertades humanas”. SEN, A., *Development as freedom*, Oxford University Press, 1999. Para un análisis detallado de las repercusiones positivas de la globalización en el ámbito de las relaciones laborales, Vid. CARFTS, N. “Globalization and growth in the twentieth Century”, *IMF working paper*, WF/00/04, Washington, abril, 2000.

<sup>18</sup> Para un análisis detallado sobre el derecho a la seguridad social de los trabajadores migrantes, entre otros, CABEZA PEREIRO, J. “La protección de Seguridad Social de las personas extranjeras”, en *Actualidad Laboral*, núm. 3, 2008, págs. 305-396; PÉREZ CASTILLO, A.M. y CARPENA NIÑO, J.M. “La Seguridad Social de los trabajadores migrantes: realidad actual y perspectivas de futuro”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Seguridad Social*, núm. 59, 2005, págs. 191-212.

<sup>19</sup> JIMÉNEZ, A. (Secretario General de la OISS), “Una conquista del derecho de protección social”, *El País*, 6 de junio de 2011. Disponible en [http://www.elpais.com/articulo/opinion/conquista/derecho/proteccion/social/elpepuopi/20110606elpepiopi\\_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/conquista/derecho/proteccion/social/elpepuopi/20110606elpepiopi_5/Tes).

<sup>20</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S. (Investigador Responsable), *La protección social de los trabajadores extranjeros*, Subvenciones para el Fomento de la Investigación de la Protección Social, Universidad Pablo Olavide de Sevilla, 2006, págs. 13 y 14. Disponible en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/113305.pdf>.



*trabajadores*”<sup>21</sup>. Por este motivo, al analizar cualquier actuación internacional portectora del derecho a la seguridad social, se convierte en un punto de análisis inevitable el concepto de Seguridad Social que es aportado por la OIT. A pesar de que éste dista de ser un concepto unívoco y ha sufrido modulaciones con el transcurso del tiempo<sup>22</sup>, esta Organización entiende la Seguridad Social como “*la protección que proporciona la Sociedad a sus miembros mediante una serie de medidas públicas para compensar la inexistencia o una reducción radical de los ingresos de trabajo a causa de diferentes eventualidades (en particular, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, invalidez y muerte del sostén de la familia), proporcionar asistencia médica y facilitar prestaciones a las familias con hijos*”<sup>23</sup>.

En desarrollo de este concepto, la propia OIT se ha encargado de precisar que el contenido mínimo de este derecho a la seguridad social está constituido por: la asistencia sanitaria básica de carácter universal, sistema de prestaciones familiares, programas específicos de asistencia social y sistemas de pensiones para los supuestos de vejez, invalidez y supervivencia<sup>24</sup>.

### III.- LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ÁMBITO IBEROAMERICANO

Como se ha indicado previamente, los movimientos transnacionales de trabajadores han sido uno de los elementos caracterizadores de las relaciones entre los Estados iberoamericanos; hasta tal punto, que como afirma DÍAZ BARRADO, “*el fenómeno de las migraciones en la Comunidad Iberoamericana no se puede separar de los fundamentos sobre los que se asienta esta Comunidad histórica que, precisamente, favorecen los flujos migratorios y que, obligan, en consecuencia, a que se den respuestas que resulten satisfactorias para la cooperación entre los Estados iberoamericanos*”. Tal y como continúa exponiendo DÍAZ BARRADO, “*la conformación de la identidad iberoamericana y la existencia de un “acervo cultural común” derivan de la existencia de flujos migratorios entre el conjunto de los Estados de Iberoamérica a lo largo de varios siglos, estos flujos continúan siendo uno de los componentes centrales de la Comunidad Iberoamericana*”<sup>25</sup>. En este mismo sentido se ha manifestado la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), que ha resaltado que los movimientos migratorios son especialmente intensos en el contexto

---

<sup>21</sup> *Ibid.* pág. 16.

<sup>22</sup> Para un análisis pormenorizado de sobre el concepto de Seguridad Social y la evolución que el mismo ha experimentado como consecuencia de diversos factores económicos, sociales, políticos y culturales, *Vid.* OIT, *Principios de la Seguridad Social*, Oficina Internacional del Trabajo, Asociación Internacional de Seguridad Social, Ginebra, 2011, págs. 7 y ss.

<sup>23</sup> OIT, *Administración de la Seguridad Social*, Ginebra, 1991.

<sup>24</sup> OIT, *Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social*, Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª reunión, Ginebra, 2001.

<sup>25</sup> DÍAZ BARRADO, C. M. “Migraciones y Comunidad Iberoamericana de Naciones. Un marco General”, *Seminario de Expertos sobre Co-desarrollo y derechos de las personas: el caso de Ecuador*, Escuela Diplomática, Madrid, 30 y 31 de mayo de 2011. Disponible en [https://www.urjc.es/ceib/espacios/migraciones/seminario-expertos/documentos/Castor\\_Diaz\\_Barrado\\_1.pdf](https://www.urjc.es/ceib/espacios/migraciones/seminario-expertos/documentos/Castor_Diaz_Barrado_1.pdf).



iberoamericano, hasta el punto que en el año 2007, 6 millones de personas trabajaban y residían en un Estado iberoamericano diferente a su país de origen<sup>26</sup>. Atendiendo a esta situación, los Estados iberoamericanos han acudido a diversos mecanismos de concertación y cooperación internacional, con el objetivo de proteger los derechos de los trabajadores, en general, y de garantizar el derecho a la seguridad social, en particular.

El origen más remoto de la cooperación iberoamericana en materia de Seguridad Social lo podemos situar con la creación de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)<sup>27</sup>. Tal y como señala el art. 1º de sus Estatutos, nos encontramos ante *“un organismo internacional de carácter técnico y especializado, que tiene como finalidad promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos y de todos aquellos que se vinculan al idioma español y portugués, mediante la coordinación, el intercambio y el aprovechamiento de sus experiencias mutuas de Seguridad Social”*.

En base a ello, la función primordial de la OISS es promover el desarrollo progresivo del derecho a la seguridad social y la máxima ampliación de su campo de acción sobre los ciudadanos iberoamericanos. Asimismo, la OISS debe proponer los mecanismos adecuados para que sus miembros se presten asistencia técnico-social recíproca y ejecuten planes de acción en común; esto es, la OISS ha venido actuando como impulsora de diversos programas de concertación y cooperación iberoamericanos en el campo de la Seguridad Social. Además, entre los objetivos prioritarios de la OISS, se encuentra *“el mantenimiento de relaciones con otros organismos internacionales relacionados con la Seguridad Social, suscribiendo acuerdos y convenios de cooperación y promoviendo la adopción de normas internacionales que faciliten la coordinación y favorezcan la internacionalización del derecho a la seguridad social”*<sup>28</sup>.

En paralelo, a la labor de impulso realizada por la OISS, los Estados iberoamericanos han ido aprobando un amplio número de normas convencionales de carácter mayoritariamente bilateral, que, basándose en el principio de reciprocidad, tienen como objetivo reconocer el derecho a la seguridad social (o algunas de sus prestaciones) a los migrantes del otro Estado parte del Convenio. Estos convenios bilaterales recogen los principios fundamentales que, en materia de Seguridad Social, habían sido consagrados por la OIT: igualdad de trato, reconocimiento de los derechos adquiridos o en vías de adquisición y totalización de los períodos cotizados. Sin embargo, a pesar de que estos convenios bilaterales representaban un avance

<sup>26</sup> CEPAL, *Migración internacional de latinoamericanos y caribeños en Iberoamérica: características, retos y oportunidades*, CEPAL, División de Población, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), SEGIB, Santiago de Chile, julio, 2006. Disponible, en [http://www.eclac.cl/ceclade/noticias/paginas/1/26021/Migracion\\_conceptual\\_CELADE.pdf](http://www.eclac.cl/ceclade/noticias/paginas/1/26021/Migracion_conceptual_CELADE.pdf).

<sup>27</sup> La OISS encuentra sus primigenios antecedentes en el I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Barcelona en 1950, ámbito en el que se creó una Secretaría cuyo objetivo era servir de apoyo para posteriores Congresos y que recibió el nombre de Comisión Iberoamericana de Seguridad Social. Así, fue en el II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Lima (Perú), donde quedó definitivamente aprobada la Carta Constitucional de la OISS.

<sup>28</sup> SANTOS GARCÍA, C.J. (Director Ejecutivo de la OISS), “La Organización Iberoamericana de Seguridad Social”, en *Medicina y Seguridad en el Trabajo*, núm. 209, 4º trimestre, diciembre, 2007. Disponible en <http://scielo.isciii.es/pdf/mesetra/v53n209/original4.pdf>.



significativo para la protección social de los trabajadores migrantes, la mayoría de ellos tienen un ámbito de aplicación material muy reducido y, además, en la práctica cuatro países concentran más del 70% de este tipo de convenios<sup>29</sup>, lo que suponía dejar excluidos a la mayor parte de los Estados iberoamericanos<sup>30</sup>.

De igual forma, la CIN, desde sus orígenes, ha impulsado actuaciones con la finalidad de garantizar el derecho a la seguridad social de los ciudadanos iberoamericanos, especialmente de aquellos que se encuentran fuera de su Estado de origen. En este sentido, ya en la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno encontramos una referencia sucinta a esta cuestión, al garantizar el acceso universal a la Seguridad Social<sup>31</sup>. Sin embargo, rápidamente, se adoptaron acuerdos monográficos sobre Seguridad Social, que reflejan la constante preocupación de la CIN por garantizar este derecho. La primera de estas actuaciones, fue el *Acuerdo Iberoamericano sobre Seguridad Social*, que fue adoptado en la I Conferencia Iberoamericana de Ministros Máximos Responsables de Seguridad Social y que, posteriormente, fue ratificado por la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno<sup>32</sup>.

Este Acuerdo Iberoamericano sobre Seguridad Social, a su vez, estaba integrado por: la *“Declaración sobre Seguridad Social en Iberoamérica”*, el *“Acuerdo sobre el Código Iberoamericano de Seguridad Social”* y el *“Acuerdo sobre Cooperación de Seguridad Social en Iberoamérica”*. Estos Acuerdos, que constituyen meros programas de concertación política, representan el primer antecedente de la cooperación de Seguridad Social en el marco de la CIN.

Así, en la *“Declaración sobre Seguridad Social en Iberoamérica”*, se reconoce que *“la Seguridad Social, como respuesta protectora a las diferentes contingencias sociales, es un derecho inalienable del ser humano y como tal debe ser plenamente reconcido por los diferentes Estados”*. Asimismo, los Estados de la CIN manifiestan *“una voluntad política de contar con una norma internacional de Seguridad Social, adaptada a la realidad iberoamericana, que reafirma el papel esencial de la Seguridad Social dentro de las políticas de protección social”*. En este mismo sentido, en la

---

<sup>29</sup> Los múltiples convenios bilaterales suscritos entre Estados iberoamericanos en materia de Seguridad Social, pueden ser consultados en *Convenios, Acuerdos e Instrumentos jurídicos complementarios de Seguridad Social en la Comunidad Iberoamericana*, Secretaría General de OISS, Madrid, 2007. Disponible en [http://www.oiss.org/IMG/pdf/LIBRO\\_CONVENIOS\\_ACUALIZACION\\_2011.pdf](http://www.oiss.org/IMG/pdf/LIBRO_CONVENIOS_ACUALIZACION_2011.pdf).

<sup>30</sup> JIMÉNEZ, A. (Secretario General de la OISS), *“Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social”*, *intervención en el Encuentro UE-ALC Seguridad Social*, Alcalá de Henares (Madrid), 13-14 de mayo, 2010. Disponible en [http://www.oiss.org/IMG/pdf/Convenio\\_MISS-OISS.pdf](http://www.oiss.org/IMG/pdf/Convenio_MISS-OISS.pdf).

<sup>31</sup> Declaración Final de la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Guadalajara (México), 18 y 19 de junio, 1991, apartado núm. 10: *“Desplegaremos todos los esfuerzos necesarios para liberar a nuestros pueblos antes del S. XXI del flagelo de la miseria. Para ello procuraremos el acceso universal a servicios mínimos de salud, nutrición, vivienda, educación y seguridad social (...)”*.

<sup>32</sup> Declaración Final de la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Madrid (España), 23 y 24 de junio, 1992, apartado núm. 25.b): *“Acogemos con satisfacción el Acuerdo Iberoamericano de Seguridad Social, firmado con motivo de la reciente reunión de Ministros celebrada en Madrid. Destacamos la importancia del mandato recibido para proceder a la elaboración de un Código Iberoamericano de Seguridad Social”*.



presente Declaración se acuerda *“potenciar debidamente la acción internacional en materia de Seguridad Social, posibilitando el desarrollo de fórmulas de cooperación entre sus Instituciones, fomentando la coordinación de los distintos sistemas, favoreciendo la internacionalización de los derechos de la Seguridad Social en el ámbito iberoamericano (...)”*.

Con el *“Acuerdo sobre el Código Iberoamericano de Seguridad Social”*, se inició el proceso de elaboración de un Código Iberoamericano de Seguridad Social, cuyo Proyecto fue definitivamente aprobado por la Reunión de Ministros Máximos Responsables de Seguridad Social, celebrada en Madrid, en 1995<sup>33</sup>. Este Código representaba un instrumento de coordinación política, en el que los Estados iberoamericanos manifestaban su propósito de configurar progresivamente un mínimo de protección social, que fuese común al conjunto de sistemas de Seguridad Social iberoamericanos, así como la consolidación de mecanismos de cooperación entre ellos.

Asimismo, en el *“Acuerdo sobre Cooperación en Seguridad Social en Iberoamérica”*, se ponía de manifiesto la necesidad de articular *“programas de cooperación generales y específicos, multilaterales y bilaterales”*, que permitan el desarrollo de los servicios de Seguridad Social iberoamericanos, con el objetivo de garantizar la protección social de los ciudadanos iberoamericanos. Con este objetivo, se acordó la creación del *“Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica”* (BISSI), que ha permitido el conocimiento mutuo de los sistemas de Seguridad Social, la obtención de apoyo y asesoramiento técnico. El BISSI ha contribuido decisivamente al conocimiento de la legislación y de la realidad social de los Estados iberoamericanos, siendo éste un aspecto previo fundamental para la elaboración del Convenio Multilateral Iberoamericano<sup>34</sup>.

La protección del derecho a la seguridad social en el ámbito iberoamericano, sufrió un impulso vital con la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Seguridad Social, celebrada en Valencia (España), en mayo de 2002. En este ámbito, se aprobó la *“Declaración sobre Seguridad Social y Protección Social de los Trabajadores Migrantes en Iberoamérica”*, firmada por 19 naciones. Tal y como se establece en el apartado 1º de esta Declaración, su objetivo es *“fortalecer la solidaridad internacional en el ámbito de la Seguridad Social dirigida a la integración y a la protección del trabajador migrante y al impulso del desarrollo e intercambio económico entre los Estados iberoamericanos, a través de la promoción de convenios bilaterales y multilaterales”*.

De esta forma, los factores sobre los que se ha estructurado la configuración del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y que han determinado su contenido, han sido: la existencia de un intenso y particular fenómeno migratorio entre

---

<sup>33</sup> La V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en San Carlos de Bariloche (Argentina), 16 y 17 octubre, 1995, apartado núm. 20, de la Tercera parte (*“Asuntos de especial interés”*): *“Destacamos la importancia del Proyecto de Código Iberoamericano de Seguridad Social, elevado a esta Cumbre por los Ministros Responsables de Seguridad Social de nuestros países, y de sus trascendentes propósitos y objetivos”*.

<sup>34</sup> Secretaría General de la OISS, “Capítulo 4: Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos”, en *La OISS en el S. XXI*, Secretaría General de la OISS, 2008. Disponible en <http://www.oiss.org/spip.php?article4917>.



los Estados iberoamericanos; los avances y las limitaciones, que, simultáneamente, representan los convenios bilaterales; y la progresiva labor de la CIN, en la que cohesión social y protección social de los trabajadores migrantes se han consolidado como componentes esenciales del “*acervo iberoamericano*”<sup>35</sup>.

### IV.- EL CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL

#### 1.- Aprobación y finalidad del Convenio

Como consecuencia de la labor de impulso y promoción del derecho a la seguridad social que tiene encomendada la OISS, fue en el ámbito del XIII Congreso de la OISS, celebrado en Salvador de Bahía (Brasil), en 2004, el marco en el que, por primera vez, se planteó la necesidad de una norma convencional de carácter multilateral, que garantizará el derecho a la seguridad social de los ciudadanos de los Estados iberoamericanos. Atendiendo a este criterio, en el apartado 6º de la Declaración Final de este XIII Congreso de la OISS, los Estados iberoamericanos acuerdan: “*Fomentar la inclusión en los acuerdos a adoptar en el seno de los movimientos de integración vigentes en la región y de éstos con otros similares, de aspectos sociales dirigidos a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, especialmente a través de la Seguridad Social, garantizando la adquisición y conservación de derechos en los movimientos migratorios, a través de Convenios Multilaterales de Seguridad Social que, a partir de los actualmente existentes o en fase de negociación, pudieran permitir en un futuro llegar a la adopción de un único Convenio Iberoamericano de Seguridad Social*”.

Esta idea se concretó un año más tarde en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social, celebrada en Segovia (España), en septiembre de 2005. En este marco, a propuesta de España y por unanimidad, se acordó “*inciar el proceso de elaboración de un Convenio Multilateral de Seguridad Social de la Comunidad Iberoamericana (...), que permita contar con un instrumento único de coordinación de las legislaciones nacionales en materia de pensiones, que, con plena seguridad jurídica, garantice los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, protegidos bajo los esquemas de Seguridad Social de los Estados iberoamericanos*”. De esta forma, los Estados iberoamericanos llegan al acuerdo sobre la necesidad de “*tomar iniciativas iberoamericanas (...), perfeccionando procesos de coordinación en materia de Seguridad Social y, singularmente, en el ámbito de las prestaciones a la largo plazo o pensiones que, por su propia naturaleza, resulten susceptibles de generar inequidades, al requerir períodos*

---

<sup>35</sup> Vid. del ARENAL MOYUA, C. *El acervo iberoamericano. Valores, principios y objetivos de la Comunidad Iberoamericana*, Secretaria General Iberoamericana, Madrid, 2006.

*más dilatados de tiempo para la adquisición, consolidación y efectividad de los derechos*”<sup>36</sup>.

Asimismo, en esta Declaración quedaron especificados cuales son los principios fundamentales y los criterios generales que deben presidir la redacción del futuro Convenio Iberoamericano; los cuales, en su totalidad, han sido recogidos en el texto definitivo del Convenio.

Con posterioridad, este acuerdo al que llegaron los Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social fue refrendado por la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que dio expresamente su apoyo a la iniciativa de elaboración de un Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, bajo los parámetros de la anterior Declaración. De esta forma, en la Declaración Final de esta XV Cumbre Iberoamericana, se encargaba a la *“SEGIB la preparación y convocatoria de un Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones, que deberá celebrarse antes de la próxima Cumbre Iberoamericana, y que en coordinación con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), y con el apoyo de las agencias especializadas del sistema de las Naciones Unidas, apoye el proceso de preparación y suscripción de un Convenio Iberoamericano de Seguridad Social”*<sup>37</sup>.

Por lo tanto, a partir de este momento se inicia una nueva etapa en el tratamiento de las migraciones en el ámbito de la CIN<sup>38</sup> y, con ello, un nuevo período en la protección de los derechos socio-laborales de los trabajadores migrantes. De esta forma, se considera que para una efectiva protección de tales derechos los convenios bilaterales eran insuficientes y, por ello, se precisa de una norma multilateral que afecte a la mayor parte posible de Estados iberoamericanos.

Fue en la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social, celebrada en Iquique (Chile), el ámbito en el que definitivamente se aprobó el Proyecto de Convenio Multilateral, acordando que el mismo fuese elevado a la próxima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. Así, el Convenio quedó definitivamente refrendado en la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en la cual los Estados iberoamericanos acordaron: *“Avanzar en el desarrollo progresivo de sistemas de protección social de cobertura universal, recurriendo a instrumentos contributivos, no contributivos y solidarios, según sea el caso. En consecuencia con lo anterior y en cumplimiento de los acuerdos de las XV y XVI Cumbres Iberoamericanas, los países miembros adoptan en esta ocasión el texto del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y se comprometen a impulsar los procedimientos internos para su pronta entrada en vigencia. Asimismo, acuerdan instruir a sus representantes técnicos para que inicien a la brevedad la negociación del Acuerdo de Aplicación”*<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Documento Final de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social, celebrada en Segovia (España), 8 y 9 de septiembre, 2005.

<sup>37</sup> Declaración Final de la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Salamanca (España), 14 y 15 de octubre, 2005, apartado núm. 7.

<sup>38</sup> Vid. RODRÍGUEZ BARRIGÓN, *Op. cit.* págs. 99 y ss.

<sup>39</sup> Declaración Final de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santiago (Chile), 8, 9 y 10 de noviembre de 2007, apartado núm. 8.



En la Declaración Final de la reciente XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, se acordaba *“Destacar la entrada en vigor el 1º de mayo de 2011 del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, adoptado el 10 de noviembre de 2007, en la Cumbre de Santiago de Chile, y de sus respectivos Convenios de Aplicación, y alentar a aquellos Estados que aún no lo han hecho a considerar su adhesión a este instrumento internacional”*<sup>40</sup>.

Por lo tanto, con este Convenio Multilateral, la Comunidad Iberoamericana cuenta con un instrumento que, en materia de Seguridad Social, garantiza los derechos adquiridos o en curso de adquisición de los trabajadores migrantes y sus familiares; además, de reconocer automáticamente las cotizaciones efectuadas en cualquiera de los Estados partes para el cómputo de los períodos necesarios para acceder a este tipo de prestaciones. De esta forma, se evita que los trabajadores migrantes puedan encontrarse en situaciones de desprotección social como consecuencia de haber desarrollado sus actividades laborales o profesionales en diferentes Estados iberoamericanos.

En este sentido, tal y como manifiesta SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, el presente Convenio no pretende *“establecer mínimos o una regulación de mínimos en el contenido concreto de las distintas prestaciones de Seguridad Social, no pretende armonizar legislaciones nacionales en materia de Seguridad Social fijando un “un mínimo social” en esta materia”*. Esto es, *“este Convenio no tiene como finalidad que los trabajadores migrantes y empleados de los Estados que lo han suscrito obtengan una cobertura social equiparable a la de los nacionales de los países en los que están asentados (...). Otra cosa bien distinta, es que la Administración de Seguridad Social de cada Estado miembro haya de tener en cuenta los períodos de cotización cubiertos en el territorio de otro Estado parte y que, una vez causada la prestación se conserve el derecho a la misma y se pague en el territorio de otro Estado Parte cuando el beneficiario se encuentre o resida en él”*<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Declaración Final de la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Asunción (Paraguay), 28 y 29 de octubre, 2011, apartado núm. 45.

A la fecha de cierre del presente artículo, han suscrito el Convenio: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. De estos países, once lo han ratificado por sus órganos legislativos. Y han depositado ya en la SEGIB, a través de la OISS, el correspondiente instrumento de ratificación: Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Portugal y Uruguay. Además, Han suscrito el Acuerdo de Aplicación del Convenio aprobado por la VII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social: Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, España, Paraguay y Uruguay. Por lo tanto, el Convenio está plenamente operativo entre Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, España, Paraguay y Uruguay.

<sup>41</sup> SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., *Convenio multilateral iberoamericano de seguridad social, naturaleza y eficacia jurídica*. Disponible en [http://www.codigosdeconducta.com/portal/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=64:convenio-multilateral-iberoamericano-de-seguridad-social-naturaleza-y-eficacia-jur%C3%ADdica&Itemid=146](http://www.codigosdeconducta.com/portal/index.php?option=com_k2&view=item&id=64:convenio-multilateral-iberoamericano-de-seguridad-social-naturaleza-y-eficacia-jur%C3%ADdica&Itemid=146).



Esta misma idea ya apareció en el Documento Final de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social. Al enunciar los principios sobre los que debía basarse la redacción del Convenio Multilateral, se señalaba que el mismo debe *“respetar las legislaciones nacionales en materia de Seguridad Social que, en aplicación de su plena soberanía, se encuentren vigentes en los Estados miembros de la Comunidad Iberoamericana y que no deben sufrir modificaciones en virtud de la entrada en vigor del Convenio Multilateral de Seguridad Social de la Comunidad Iberoamericana (...).”*

## 2. Ámbito de aplicación

El propio Convenio se encarga de delimitar cuál es su ámbito de aplicación, tanto desde el punto de vista personal, como desde el punto de vista material. En relación con el primero de ellos, el art. 2 del Convenio establece que esta norma será de aplicación a todas aquellas personas que se encuentren o se hayan encontrado sujetas a la legislación de Seguridad Social de uno o varios Estados Parte, así como a sus familiares y beneficiarios. Por lo tanto, se prescinde del criterio de la nacionalidad para determinar el ámbito de aplicación subjetivo del Convenio.

Por lo que respecta al ámbito de aplicación material del Convenio, éste delimita su aplicación, tanto en sentido positivo como negativo. Según determina el art. 3 del Convenio, el presente instrumento será de aplicación a las prestaciones económicas en materia de: invalidez, vejez, supervivencia y accidentes de trabajo y enfermedad profesional. Por tanto, este Convenio es aplicable a las prestaciones económicas de Seguridad Social *en sentido estricto*, no extendiéndose su ámbito de aplicación a la totalidad de prestaciones que quedan incluidas en el concepto de Seguridad Social que fue expuesto anteriormente. Para una mayor precisión, seguidamente, el mismo art. 3 establece que el presente Convenio no será de aplicación a las prestaciones sanitarias, lo cual se debe a los divergentes grados de desarrollo socio-económico existentes entre los diferentes Estados iberoamericanos, que se traduce en una fuerte desigualdad en materia de prestaciones médico-sanitarias. Asimismo, este Convenio tampoco será de aplicación a los regímenes no contributivos, ni a la asistencia social, ni a los regímenes de prestaciones a favor de las víctimas de guerra o de sus descendientes<sup>42</sup>.

## 3. Principios Fundamentales

El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social se encuentra inspirado y garantiza expresamente los principios fundamentales consolidados en materia de protección internacional de derecho a la seguridad social. El reconocimiento de estos principios tiene como finalidad esencial evitar que se produzcan lagunas en la protección social de los trabajadores migrantes y de sus familias.

---

<sup>42</sup> El propio Convenio prevé la posibilidad de que los Estados Partes en el mismo, mediante acuerdos bilaterales, extiendan el ámbito objetivo del mismo, ampliándolo a prestaciones o regímenes que, en principio, quedarían excluidos; siendo necesarios que estos acuerdos sean inscritos en el Anexo III.



El art. 4 del Convenio reconoce el principio de igualdad de trato de todos los trabajadores, independiente de cual sea su nacionalidad. De esta forma, los trabajadores a los que sea de aplicación la presente norma convencional, contarán con los derechos y obligaciones contenidos en la legislación del Estado Parte en el que se desarrollen o hayan desarrollado su actividad laboral o profesional, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Por tanto, en aplicación de este principio, queda prohibida cualquier discriminación basada exclusivamente en la nacionalidad.

Con el objetivo de facilitar el acceso a las prestaciones de Seguridad Social reconocidas en el presente Convenio, el art. 5 del mismo permite que, al realizar el cómputo de los períodos necesarios para acceder a determinadas prestaciones, los períodos de seguro, empleo o cotización que hayan sido cumplidos en un Estado Parte, sean automáticamente reconocidos por los demás Estados Partes en el Convenio. Esto es, se computarán los períodos de seguro, cotización o empleo acreditados en el Estado en el que se solicita la prestación, así como los períodos cumplidos en cualquier otro Estado Parte del Convenio.

Por último, el art. 6 reconoce el último de los grandes principios fundamentales en esta materia, como es el de conservación de los derechos adquiridos o en vías de adquisición. En aplicación de este principio, las prestaciones de Seguridad Social no serán objeto de reducción o de modificación por la sola circunstancia de que el beneficiario de las mismas se encuentre o resida en otro Estado Parte del Convenio. Por lo tanto, las prestaciones ya reconocidas o en vías de reconocimiento serán “*exportables*” a cualquier otro Estado Parte en el que se encuentre su beneficiario<sup>43</sup>.

#### 4. Determinación de la legislación aplicable

Con la finalidad de aportar seguridad jurídica a las relaciones que se deriven de las prestaciones incluidas en el ámbito de aplicación del Convenio, en el mismo se establecen los criterios para determinar cuál va a ser la legislación encargada de regular el acceso a las prestaciones en él reconocidas. Con este objetivo, en primer lugar, se determina cuál es la relación del presente Convenio Multilateral con otros Convenios bilaterales o multilaterales que puedan existir entre algunos de los Estados iberoamericanos; supuesto que, como se ha mencionado anteriormente, es sumamente habitual entre los Estados en los que se aplica la presente norma convencional. Así, el art. 8 del Convenio, especifica que serán de aplicación aquellas disposiciones que resulten más favorables para el trabajador, con el objetivo de asegurar el acceso o el mantenimiento de sus prestaciones<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Como concreción general de este principio, el art. 7 del Convenio garantiza que las revalorizaciones de las pensiones reconocidas en virtud de la legislación de un Estado Parte, se aplicarán automáticamente a las pensiones incluidas en el ámbito de aplicación de la presente norma.

<sup>44</sup> Con esta finalidad, se prevé que, una vez que haya entrado en vigor el presente Convenio, en el Anexo IV del mismo se inscribirán la totalidad de los convenios bilaterales o multilaterales de los que participen los Estados Partes en el Convenio Multilateral.



En cuanto a la legislación aplicable para el reconocimiento de las prestaciones de Seguridad Social afectadas por el Convenio, el art. 9, siguiendo las pautas generales de los textos internacionales en esta materia, consagra la regla general de aplicación de la legislación de Seguridad Social del país en el que se desarrolle la actividad laboral o profesional que ocasione la aparición del derecho a recibir las prestaciones<sup>45</sup>. Siguiendo este mismo criterio general, en el art. 18 se establece que el derecho a las prestaciones derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional, se determinará conforme a la legislación del Estado Parte en el que el trabajador se encuentre en el momento de producirse el accidente o contraerse la enfermedad<sup>46</sup>.

## 5. Mecanismos de cooperación administrativa

Para que un convenio internacional en materia de Seguridad Social sea verdaderamente efectivo, necesita que se establezcan mecanismos de cooperación y colaboración internacional entre los diferentes países, de tal forma que exista un intercambio de información, una coordinación financiera, un tratamiento fiscal igualitario y una solución pacífica de conflictos. *“Dicha colaboración debe ir dirigida a una ejecución rápida de las obligaciones que dimanen de estos convenios y proporcionar a los trabajadores migrantes beneficiarios las prestaciones a las que tienen derecho con el mínimo de dificultad. Siendo realistas, la complejidad de los sistemas de colaboración a veces imposibilita la eficacia del reconocimiento de los derechos internacionales de Seguridad Social”*<sup>47</sup>. Siguiendo este criterio general, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social ha establecido diferentes mecanismos de colaboración y cooperación entre las Administraciones de la Seguridad Social de los Estados Partes, con el objetivo de facilitar la aplicación de las disposiciones en él contenidas.

Así, en relación con los exámenes médico-periciales necesarios para acceder o conservar determinadas prestaciones, el art. 19 determina que este tipo de pruebas y reconocimientos podrán realizarse por la Institución competente del Estado Parte en el que el solicitante o el beneficiario tenga fijada su residencia habitual. Con este mismo objetivo, en el art. 20 se establece que las autoridades estatales con competencias sobre Seguridad Social deberán intercambiar la información que sea necesaria para una aplicación efectiva de las disposiciones contenidas en el Convenio; debiendo notificarse recíprocamente las medias adoptadas para su aplicación, así como cualquier cambio

---

<sup>45</sup> El propio Convenio, de acuerdo con las pautas internacionales en este campo, recoge un conjunto de supuestos excepcionales a los que no será de aplicación esta regla general: personas que ejerzan actividades dependientes o no dependientes y que se trasladen con carácter temporal (menos de 12 meses) a otro Estado Parte; personal itinerante de las empresas de transporte aéreo; trabajadores marítimos; miembros del personal de las Misiones Diplomáticas y de las Oficinas Consulares y su personal técnico y administrativo; y los funcionarios públicos de un Estado Parte que se encuentren destinados en el territorio de cualquier otro Estado Parte.

<sup>46</sup> En desarrollo de estos criterios generales, en los arts. 13-16 del Convenio, se recogen disposiciones especiales sobre la legislación aplicable a cada de una de las categorías de prestaciones: invalidez, vejez y supervivencia. *Vid. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. “El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social”, en Revista General del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, núm. 26, 2011.*

<sup>47</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S. *Op. cit.* pág. 26.



legislativo que pudiera afectar a la aplicación del mismo. Por último, en el art. 21 se permite que los trámites necesarios para el acceso a las prestaciones reconocidas por el Convenio puedan ser realizados ante la autoridad competente de cualquier Estado Parte, en el que el solicitante acredite períodos de seguro, empleo o cotización; además de no ser necesario la autenticación y traducción de documentos, siempre que éstos se hayan tramitado ante la autoridad competente de cualquier Estado Parte.

Con este mismo objetivo de facilitar la aplicación del Convenio y de canalizar la cooperación entre las diferentes Instituciones estatales con competencias en materia de Seguridad Social, en el Título IV del Convenio se prevé la creación del Comité Técnico Administrativo. Este Comité, que estará compuesto por un representante de cada Estado Parte, tendrá como funciones esenciales: permitir la aplicación uniforme del Convenio, solucionar aquellas cuestiones administrativas que se deriven de su aplicación, impulsar la cooperación transfronteriza en el ámbito de la coordinación de los sistemas de seguridad social y fomentar el uso de las nuevas tecnologías, que faciliten el intercambio de información entre las Instituciones competentes.

## **6.- Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social**

Desde los primeros acuerdos en que los Estados iberoamericanos se plantearon la necesidad de aprobar una norma convencional de carácter multilateral, que protegiera los derechos de Seguridad Social de los trabajadores migrantes y de sus familias; también se puso de manifiesto la necesidad que fuera completada por un acuerdo de carácter administrativo, que concretará las disposiciones contenidas en el Convenio Multilateral y que, de esta forma, hiciera posible una aplicación efectiva del mismo. Esta idea ya se reflejó en el Documento Final de V Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social, ya que al exponer los principios sobre los que debía asentarse la redacción del futuro Convenio Multilateral, se especificaba que *“las modalidades de aplicación de las reglas del Convenio serán objeto, en la medida de lo necesario, de un Acuerdo Administrativo”*. El Proyecto definitivo de este Acuerdo de Aplicación quedó aprobado por la VII Conferencia de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social, celebrada en Lisboa (Portugal), en septiembre de 2009.

De esta forma, en este Acuerdo de Aplicación se determina el procedimiento y los mecanismos necesarios para la implementación y aplicación del Convenio, pero sin establecer obligaciones adicionales a las ya establecidas en el Convenio. Hasta tal punto es importante la firma del Acuerdo de Aplicación, que tal y como establece el art. 31 del Convenio Multilateral, éste no producirá efectos entre los Estados que lo hayan ratificado hasta que el Acuerdo de Aplicación no haya sido suscrito por los mismos.



### V. CONCLUSIONES

Por lo tanto, con la reciente entrada en vigor del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, la Comunidad Iberoamericana ha conseguido superar alguna de sus tradicionales limitaciones<sup>48</sup>, contando con instrumento jurídico que, recogiendo los principios internacionalmente aceptados en esta materia, evita las situaciones de desprotección social que venían afectando aquellos trabajadores que se desplazan fuera de su Estado de origen. De esta forma, este Convenio constituye un instrumento pionero, al permitir la coordinación entre sistemas de Seguridad Social de naturaleza muy diversa y al reconocer derechos directamente exigibles ante los órganos jurisdiccionales.

### BIBLIOGRAFÍA

ALSTON, D. “Core labour standrs and the transformation of the International Law”, en *European Journal of International Law*, Vol. 15, núm. 3, 2005, págs. 457-521.

BONET PÉREZ, J. “Principios y derechos fundamentales en el trabajo. La Declaración de la OIT de 1998”, *Cuadernos de Deusto de Derechos Humanos*, núm. 5, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999.

CABEZA PEREIRO, J. “La protección de Seguridad Social de las personas extranjeras”, en *Actualidad Laboral*, núm. 3, 2008, págs. 305-396.

CANESSA MONTEJO, M.F. “Los derechos humanos laborales en el Derecho Internacional”, en *Revista del Ministerio de trabajo e Inmigración, Derecho Social Internacional y Comunitario*, núm. 87, 2010, págs. 91-120.

CARFTS, N. “Globalization and growth in the twentieth Century”, *IMF working paper*, WF/00/04, Washington, abril, 2000.

---

<sup>48</sup> Este Convenio supone un avance significativo en la cooperación iberoamericana en materia de protección de los derechos de los trabajadores migrantes, en la medida en que, como manifiesta RODRÍGUEZ BARRIGÓN, “no parecen encontrarse asentadas las condiciones políticas suficientes para marcar una nueva etapa en la producción jurídica a la luz de las condiciones en las que se desarrolla la cooperación iberoamericana”. RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J.M. *Op. cit.* pág. 99.





CEPAL, *Migración internacional de latinoamericanos y caribeños en Iberoamérica: características, retos y oportunidades*, CEPAL, División de Población, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), SEGIB, Santiago de Chile, julio, 2006.

del ARENAL MOYUA, C. *El acervo iberoamericano. Valores, principios y objetivos de la Comunidad Iberoamericana*, Secretaria General Iberoamericana, Madrid, 2006.

DÍAZ BARRADO, C. M. “Migraciones y Comunidad Iberoamericana de Naciones. Un marco General”, *Seminario de Expertos sobre Co-desarrollo y derechos de las personas: el caso de Ecuador*, Escuela Diplomática, Madrid, 30 y 31 de mayo de 2011.

FRANCO, R. y Di FILIPPO, A. *Integración regional, desarrollo y equidad*, CEPAL, Siglo XXI Ediciones, México, 2000.

GONZÁLEZ ORTEGA, S. (Investigador Responsable), *La protección social de los trabajadores extranjeros*, Subvenciones para el Fomento de la Investigación de la Protección Social, Universidad Pablo Olavide de Sevilla, 2006.

JIMÉNEZ, A. (Secretario General de la OISS), “Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social”, *intervención en el Encuentro UE-ALC Seguridad Social*, Alcalá de Henares (Madrid), 13-14 de mayo, 2010.

JIMÉNEZ, A. (Secretario General de la OISS), “Una conquista del derecho de protección social”, *El País*, 6 de junio de 2011.

OIT, *Informe VI- Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, OIT, Ginebra, 2011.



OIT, *Principios de la Seguridad Social*, Oficina Internacional del Trabajo, Asociación Internacional de Seguridad Social, Ginebra, 2011.

PÉREZ CASTILLO, A.M. y CARPENA NIÑO, J.M. “La Seguridad Social de los trabajadores migrantes: realidad actual y perspectivas de futuro”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Seguridad Social*, núm. 59, 2005, págs. 191-212.

RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J.M. “La Comunidad Iberoamericana de Naciones y el fenómeno migratorio”, en *Emigración, actividad empresarial y cooperación española al desarrollo en República Dominicana*, AZCONA PASTOR J.M. (Dir.), Universitas, Madrid, 2011, págs. 93-118.

SÁNCHEZ- URÁN AZAÑA, Y., *Convenio multilateral iberoamericano de seguridad social, naturaleza y eficacia jurídica*.

SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. “El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social”, en *Revista General del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 26, 2011.

SANTOS GARCÍA, C.J. (Director Ejecutivo de la OISS), “La Organización Iberoamericana de Seguridad Social”, en *Medicina y Seguridad en el Trabajo*, núm. 209, 4º trimestre, diciembre, 2007.

Secretaría General de la OISS, “Capítulo 4: Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos”, en *La OISS en el S. XXI*, Secretaría General de la OISS, 2008.

SEN, A., *Development as freedom*, Oxford University Press, 1999.



VALTICOS, N. “Normas internacionales del trabajo y derechos humanos. ¿Cómo estamos en vísperas del año 2000?”, en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 77, núm 2, 1998, pág. 155.

WORLD BANK, “Workers in an integrating World”, *World Development Report 1995*, The World Bank, Oxford University Press, 1995.



## RECENSIONES

**AZCONA PASTOR, José Manuel:** *El ámbito historiográfico y metodológico de la emigración vasca y navarra hacia América*, Vitoria: Gobierno Vasco, 2011, 231 pp.

El estudio de la emigración vasca a América, desde el descubrimiento hasta la actualidad, ha ocupado muchas páginas en la historiografía, tanto vasca como nacional. Su importante impronta en el nuevo continente a pesar de no constituir el grupo humano más numeroso ha hecho que los historiadores españoles y americanos atendieran a esta demanda investigadora. Durante el V Congreso mundial de las colectividades vascas recién clausurado el día 9 de noviembre de 2011 en la ciudad de San Sebastián y entre los múltiples actos que se han realizado en este multitudinario encuentro debemos resaltar dos de ellos: El primero, el merecido homenaje que el Gobierno Vasco ha dedicado al antropólogo y pionero de los estudios vascos el Dr. William Douglass y en segundo lugar, la presentación de este libro cuyo autor es el profesor José Manuel Azcona, titular de Historia Contemporánea en la Universidad Rey Juan Carlos. Este investigador ya nos sorprendió en 1992 con la publicación de *Los Paraísos posibles. Historia de la emigración vasca a Argentina y Uruguay en el siglo XIX*, investigación que junto a la de Douglass y Bilbao *Amerikanuak*, se convertiría en un referente obligado en esta materia.

Este trabajo, serio y riguroso, acomete desde el análisis y la crítica la producción historiográfica de la emigración vasca y navarra a América a lo largo de los años hasta nuestros días. Desde el crucial año del quinto centenario no se había vuelto a estudiar la bibliografía existente sobre el aporte vasco en América por lo que este trabajo llega en el mejor momento, transcurridos ya veinte años del anterior ejercicio historiográfico. Resulta muy estimulante su propuesta ya en las primeras páginas de este trabajo, al invitarnos a un proceso de debate, de análisis acerca de “lo soñado y acontecido” en el ámbito de la producción historiográfica vasco-americana. El autor



extraña un marco teórico único y general con el que desarrollar una precisa metodología que abarcase toda la complejidad del estudio de esta materia. Es por ello que centre parte de su estudio en el necesario análisis metodológico de esta producción. El profesor autor nos alecciona a reflexionar asimismo sobre la acepción del término “emigrante” y lanza la pregunta de que si toda persona que pasó a América, independientemente de su condición o propósito, debe ser considerada como tal, o si ciertas instituciones, tanto civiles como religiosas de ámbito vasconavarro en el continente americano, deben considerarse como vascas, tal y como apuesta la historiografía que se ha venido haciendo en el País Vasco.

A través del apartado siguiente el profesor Azcona centra su atención en el pormenorizado balance historiográfico producido a lo largo del siglo XIX y de la primera mitad del XX, y en donde además, el autor plantea la necesidad de revisar una serie de ítems que a día de hoy se dan por “oficiales”. De este modo, llega a preguntarse si no son vascos los numerosos emigrantes que nunca participaron en asociaciones vascas, o los miles de emigrantes republicanos procedentes del País Vasco que se exiliaron en América. Para el autor de este trabajo, a diferencia de otros investigadores que siguen pensando que se produjo una imagen identitaria única de la colectividad vasca, demuestra cómo existen distintas realidades. Asimismo este investigador reclama atención a la figura del enganchador, minimizada por ciertos autores que minimizan su pérfida influencia, a pesar del sufrimiento ocasionado a miles de emigrantes que abandonaron el País Vasco y Navarra a lo largo del siglo XIX.

Los investigadores Douglass y Bilbao tienen un lugar reservado en este trabajo en el que Azcona reconoce su importante y pionera aportación al conocimiento y desarrollo en el estudio esta materia y al que no escatima halagos a sus admirados maestros, así como nos recuerda la trascendental celebración del V centenario del descubrimiento de América en 1992, fecha que supuso la mayoría de edad del estudio americanista en el País Vasco y Navarra. En los siguientes apartados el autor los dedica a repasar de modo minucioso las producciones realizadas sobre esta materia durante los últimos treinta años y aunque reconoce la buena salud por la que pasa la producción sobre el vascoamericanismo en general, y sobre el exilio vasco en América en



particular, advierte de la necesidad de deshacerse de los viejos clichés que malogran muchas investigaciones.

La contribución de los vascos a la formación de las Américas, las tradiciones, estirpes familiares y asociacionismo, así como las últimas producciones en esta materia centran la segunda parte de este libro. Destaca especialmente la atención del autor el hecho de que la mayor parte de la producción historiográfica que se viene realizando en el área de Historia de América de la Universidad del País Vasco en esta materia verse principalmente sobre la presencia religiosa vasconavarra en América, que sin duda puede ser interesante pero desde luego no relevante.

Creo no equivocarme si decimos que el aporte más personal del autor y más estimulante de esta investigación nos lo presenta a modo de conclusión en el último capítulo titulado “Quiénes somos, de dónde venimos, hacia dónde vamos”. En estas páginas el profesor Azcona nos demuestra cómo la corriente oficial defendida por ciertos investigadores, que durante años se han presentado como únicos valedores de la emigración vasca y navarra a América, han dibujado un panorama que no es compartido por este autor.

No podemos más que felicitar al autor por ofrecernos un trabajo ejemplar en su factura y valiente en su análisis y en el que invita a los estudiosos de la emigración vasca y navarra a América a seguir un discurso plural, sincero, abierto, sin sectarismos y que refleje la pluralidad de esta secular emigración a tierras americanas.

Dr. Jesús Ruiz de Gordejuela Urquijo

DOCTOR EN HISTORIA CONTEMPORÁNEA  
POR LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO  
MIEMBRO DEL GRUPO DE INVESTIGACION PRESENCIA ESPAÑOLA Y DESARROLLO  
SCIOECONÓMICO EN IBEROAMÉRICA(PRESDEIA)  
VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN-URJC



**Castor Díaz Barrado, *La cultura en la Comunidad Iberoamericana de Naciones: la necesaria instauración de un entramado jurídico*, Madrid, Plaza y Valdés Editores, 2011, 315 pp.**

La cultura y la proyección internacional de la misma no sólo constituye en la actual sociedad global uno de los elementos claves del poder blando de los Estados y demás actores internacionales y, consecuentemente, de su influencia y protagonismo internacional, sino también uno de los principales factores definidores de la imagen internacional de dichos actores. Sobre la base de esta premisa indiscutible, el profesor Castor Díaz Barrado nos ofrece un riguroso, sugerente y pormenorizado análisis del papel que la cultura ha jugado y juega en la Comunidad Iberoamericana de Naciones, en cuanto elemento conformador y definidor de la misma, y del papel que debe desempeñar de cara al futuro, apostando por el desarrollo de un entramado jurídico en el ámbito cultural iberoamericano como factor indispensable para la consolidación de la Comunidad Iberoamericana y de las propias Cumbres Iberoamericanas.

Esta aportación no es algo aislado en la trayectoria investigadora del profesor Díaz Barrado, sino el resultado de un largo y fructífero proceso de estudio de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y de las Cumbres, que se inicia a principios de los años noventa y tiene como punto de arranque especialmente significativo la publicación, en 1994, de la obra *Perfiles de la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, en la que ya aparece un apartado dedicado específicamente a la dimensión cultural de esta Comunidad. Desde entonces el tema de la Comunidad Iberoamericana y, muy en concreto, la dimensión cultural de la misma, ha sido una constante en la labor de este profesor, que ha ido quedando plasmada no sólo en la participación en varios proyectos de investigación y en diferentes estudios y publicaciones sobre el tema, sino también en la participación como miembro del Comité de Expertos, designado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), para la elaboración de la Carta Cultural Iberoamericana, adoptada en la Cumbre Iberoamericana de Montevideo, celebrada en 2006, y en la participación en los



seminarios especializados organizados en Montevideo, en 2008 y en Buenos Aires, en 2009. Un dilatado trabajo en el tiempo que, además, ha encontrado un referente importante en el Centro de Estudios de Iberoamérica (CEIB) de la Universidad Rey Juan Carlos, del que el autor de libro que analizamos es Director.

No puede, por lo tanto, extrañar la riqueza y profundidad del análisis con que el autor aborda en esta última publicación, que ahora comentamos, el papel y las potencialidades políticas, sociales y jurídicas que la cultura tiene en cuanto fundamento y fuerza profunda de la Comunidad Iberoamericana en orden a su afirmación tanto *ad intra* como *ad extra* en el actual escenario global, especialmente en momentos en los que precisamente esa Comunidad y las Cumbres Iberoamericanas, que son su máxima expresión, viven una situación problemática, con interrogantes en relación a su futuro.

La obra se inicia con unas consideraciones iniciales, dedicadas a poner de manifiesto la insuficiencia de la simple puesta en marcha de programas y proyectos de cooperación cultural, como se ha venido haciendo hasta ahora, y la necesidad de que la cultura iberoamericana se dote de instrumentos jurídicos eficaces, sobre la base de la Carta Cultural Iberoamericana, como mejor forma de que el comportamiento de los Estados iberoamericanos se oriente al afianzamiento de la integración en el espacio iberoamericano, se afirme con ello la identidad iberoamericana y se proyecte lo iberoamericano en la escena internacional. En este sentido, el autor diferencia acertadamente entre la existencia de una *comunidad histórica*, que tiene sus fundamentos en los vínculos históricos y culturales que definen el espacio iberoamericano, y la presencia de una *comunidad político-jurídica*, articulada en torno a la realización de las Cumbres Iberoamericanas y los valores y principios que las mismas han ido consagrando.

A partir de estos planteamientos, el libro analiza la cultura iberoamericana en sus diferentes manifestaciones. Empezando por su consideración como un ámbito de acción preferente de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, que debe proyectarse tanto en unas relaciones bilaterales más intensas entre los propios Estados iberoamericanos en este campo, como en los principales procesos de integración en los





que están inmersos los países latinoamericanos. En esta línea resultan especialmente novedosas las reflexiones que se realizan en relación al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CAN), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR).

A continuación, en un nuevo capítulo, se analiza la cultura como fundamento de la Comunidad Iberoamericana, considerándose la misma como uno de los rasgos más destacados de la realidad iberoamericana, tal y como reconocen las declaraciones finales de las distintas Cumbres Iberoamericanas, que al mismo tiempo que afirman la unidad cultural consagran la diversidad cultural del espacio iberoamericano. Con otras palabras, el autor, de acuerdo con lo establecido por las Cumbres, entiende que la cultura iberoamericana hay que concebirla, simultánea y de manera compatible, tanto como expresión de la unidad cultural como de la diversidad cultural, que caracterizan a Iberoamérica. La cultura tiene, en este sentido, un *carácter constitucional*.

El tercer capítulo, partiendo de esa unidad en la diversidad que caracteriza a la cultura iberoamericana, se centra en los principales elementos para definir y articular la cooperación jurídica en materia cultural. En este punto, resultan especialmente interesantes sus reflexiones sobre el reconocimiento y protección de los derechos culturales como parte de los derechos humanos, al hilo de la defensa de los mismos que realiza la Carta Cultural Iberoamericana y de su afirmación en el proyecto de la OEI sobre los Derechos Culturales en Iberoamérica. En este capítulo se aborda igualmente la dimensión identitaria que tiene la cultura como aglutinador de un sentimiento de identidad iberoamericana y las consecuencias prácticas que se derivan de este hecho en cuanto criterio que debe definir la participación (y el grado de la misma) de los Estados y Organizaciones Internacionales en las instancias de la Comunidad, en línea con lo establecido en el Consenso de San Salvador sobre Modalidades de Participación en la Conferencia Iberoamericana, adoptado en 2008. El capítulo termina abordando el papel que la cultura juega y debe jugar en la proyección de la Comunidad Iberoamericana en la escena internacional y en las políticas exteriores de los países iberoamericanos, planteando un tema novedoso e importante como es la adopción de medidas que tiendan



a la *iberoamericanización* de determinados Estados. Se analizan, en este sentido, los casos de Andorra, Belice, Guayana, Suriname, Haití y los Estados Unidos.

El capítulo cuarto se centra en el proceso de conformación de un espacio cultural común y en los pasos de naturaleza jurídica que deben darse en esa dirección, prestando atención al papel que pueden tener las reuniones de los Ministros Iberoamericanos de Cultura y la Carta Cultural Iberoamericana y, ya en el capítulo quinto, los distintos programas y políticas culturales adoptadas en el seno de la Comunidad Iberoamericana, que son objeto de un completo análisis individualizado de cada uno de ellos.

El sexto capítulo se dedica a analizar todo lo referente a la Carta Cultural Iberoamericana, que desde una óptica jurídica “representa el avance más significativo que se ha producido en la Comunidad Iberoamericana, a la hora de plasmar la cooperación cultural, proyectar las *políticas* en este ámbito y, al mismo tiempo, proceder al reconocimiento de *derechos de índole cultural* en la región iberoamericana”. Se estudia el papel jugado por la OEI y la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB), su proceso de adopción, su naturaleza, contenido y efectos jurídicos, considerándose que estamos en presencia de un instrumento político-jurídico que sirve de marco y de referencia para la cooperación entre los Estados iberoamericanos en el campo de la cultura, así como de punto de partida que, con el tiempo, puede conducir a la creación de espacios para la integración cultural iberoamericana. Se analiza su naturaleza jurídica y su carácter recomendatorio concluyéndose que si bien no es un tratado o acuerdo internacional, tampoco es una mera declaración política, sino que debe entenderse como una declaración político-jurídica de carácter sectorial, que expresa la voluntad conjunta de los Estados iberoamericanos manifestada en el marco de la Cumbre Iberoamericana. Salvando las distancias, estaría en la misma línea que el Acta Final de Helsinki, adoptada en 1975, en el seno de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Se analiza, igualmente, el contenido de la Carta Cultural Iberoamericana y, finalmente la puesta en valor jurídico de la misma y su difusión.



Los dos capítulos finales se dedican, específica y respectivamente, a analizar el papel jugado en el ámbito cultural iberoamericano por la OEI y a estudiar las relaciones entre la labor de la Comunidad Iberoamericana en materia de cultura y la normativa internacional contenida en los Convenios de la UNESCO.

A la vista de todo lo anterior, en las consideraciones finales con las que finaliza su estudio, el profesor Díaz Barrado termina afirmando: “Iberoamérica es una potencia cultural y no debe desaprovechar esta situación por no decidirse a dotar de contenido jurídico a la voluntad de cooperación en materia de cultura. Insistimos en que la elaboración de un entramado jurídico propio es mas necesaria que nunca”. Palabras que, como apuntábamos al inicio de esta recensión, cobran un especial significado en los difíciles momentos actuales en que se encuentra la Comunidad y las Cumbres Iberoamericanas.

El estudio del profesor Díaz Barrado se acompaña de un Anexo Documental en el que se recogen los principales instrumentos culturales de la Comunidad Iberoamericana, en concreto la Carta Cultural Iberoamericana, el Plan de Acción de la Carta Cultural Iberoamericana de 2007, el Documento de Síntesis de la Programación del Área de Cultura de la OEI, adoptado por XII Conferencia de Ministros de Cultura, en 2009, y la Declaración de Lima. El desarrollo de la Agenda, adoptada en la V Conferencia Iberoamericana de Cultura, de 2001.

Como se deduce de las consideraciones que hemos realizado en relación al libro del profesor Díaz Barrado, *La cultura en la Comunidad Iberoamericana de Naciones: la necesaria instauración de un entramado jurídico*, nos encontramos ante una investigación completa y rigurosa, en la que, junto a un análisis novedoso en torno a la cultura en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, se realiza un estudio enormemente sugerente de las potencialidades políticas, jurídicas, económicas y sociales que la cultura tiene de cara al futuro de la Comunidad Iberoamericana, que abre nuevas puertas al avance en el proceso de integración cultural iberoamericano, a la reafirmación de las señas de identidad iberoamericana y a la proyección de Iberoamericana en el mundo. Una investigación que supone un paso importante en el



estudio de la Comunidad Iberoamericana y que es de interés tanto en el ámbito académico como en el político, especialmente en estos momentos en los que España tiene ante sí el reto de organizar con éxito la Cumbre Iberoamericana de Cádiz, en noviembre de 2012.

**Celestino del Arenal**

Catedrático de Relaciones Internacionales  
de la Universidad Complutense



**VACAS FERNÁNDEZ, F.:** *El reconocimiento del Derecho al sufragio de los extranjeros en España: un análisis desde el Derecho internacional*, Madrid, Dykinson, 2011, 105 pp.

La obra, madura y de gran rigor, es fruto de un largo proceso de investigación sobre la cuestión del reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros en España y aborda el derecho de sufragio como uno de los pocos derechos humanos casi únicamente reconocidos a los nacionales y del que se excluye a los extranjeros, así como los pasos dados para reconocer este derecho, aunque en una medida muy limitada y, a juicio del autor, deficiente, a algunos extranjeros, y para algunas elecciones en España. Cabe destacar que el este proceso de investigación ya tuvo varios frutos en trabajos anteriores del autor, entre los que cabe destacar la monografía *Los tratados bilaterales adoptados por España para regular y ordenar flujos migratorios: Contexto, Marco Jurídico y Contenido* (Dykinson, Madrid, 2007), trabajo que la misma profundidad y seriedad y que complementa el ahora reseñado.

En la Primera Parte de la obra se analiza el marco jurídico existente, tanto en el ámbito universal como en el Derecho regional europeo y español, existente cuando el Gobierno de España anunció su intención de promover el reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales en España. Se realiza, asimismo, un breve análisis del derecho al sufragio de los extranjeros en Derecho comparado con el fin de examinar cuál es la tendencia en esta cuestión y las respuestas de otros Estados a los problemas que plantea.

Parte el primer Capítulo de la reflexión sobre la compleja relación entre nacionalidad y ciudadanía, tras la que se encuentra la relación entre democracia y soberanía. Así, el autor sostiene que la restricción del derecho de sufragio de los residentes en un Estado –en especial en España- forma parte de una concepción



decimonónica de la soberanía que conlleva la identidad entre ciudadanía y nacionalidad, identidad que ha sido superada en el Derecho internacional contemporáneo, más aún si se tiene en cuenta el marco del mundo global en el que vivimos.

En el Capítulo segundo de esta Primera Parte, se abordan los problemas que se derivan del marco jurídico vigente y que se plantearon en el inicio del proceso de reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros en las elecciones municipales en España y que han limitado, a juicio del Prof. Vacas, que el objetivo conseguido sea plenamente satisfactorio.

Así, al estudiar los problemas que plantea el reconocimiento general del derecho de sufragio a los extranjeros en elecciones municipales en España, se realiza un pormenorizado análisis de la naturaleza y alcance del Principio de reciprocidad, en cuanto principio del Derecho internacional público y de su plasmación en el artículo 13.2 de la Constitución Española, sobre el que concluye que, en este caso, por referirse al reconocimiento y ejercicio de un derecho individual, no puede ser interpretado de forma restrictiva ni del mismo modo que se aplicaría si se tratase de tratados de otra naturaleza.

En la Segunda Parte, el autor analiza, en profundidad, el desarrollo de la iniciativa del reconocimiento de este derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales llevada a cabo por el Gobierno de España, poniendo de manifiesto y valorando los avances producidos para la consecución del objetivo propuesto durante el tiempo transcurrido (casi tres años) desde su puesta en marcha hasta la finalización de la labor, así como el análisis de los problemas sin resolver que se han dejado, problemas para los que el Prof. Vacas propone posibles soluciones.

Así, el Capítulo tercero estudia pormenorizadamente las herramientas usadas para llevar a cabo esta iniciativa de reconocimiento de derecho de sufragio a los extranjeros en España, incluyendo las reformas legislativas. Herramientas entre las que destaca, como no puede ser de otra manera, la celebración de Tratados bilaterales por



parte de España con terceros Estados, a partir de 2008. Estos tratados tienen como fin reconocer mutuamente el Derecho de sufragio *activo* a extranjeros residentes en el otro Estado en elecciones municipales, siempre bajo la exigencia de la reciprocidad.

Finalmente, el Capítulo cuarto realiza un balance, que, como el propio autor afirma, no es claro ni unívoco de los resultados logrados con la iniciativa de reconocimiento de voto de extranjeros residentes en España y se proponen posibles soluciones a los problemas derivados del principio de reciprocidad prevista en la Carta Magna española. Así estas posibles soluciones podrían ser, en primer lugar, interpretar de forma *más laxa* esta exigencia, de conformidad con las previsiones sobre Derechos humanos de la Constitución, en particular con lo previsto en los artículos 10.1, 10.2 y 13.1 de la misma. En segundo lugar, el autor recomienda proceder a la reforma del artículo 13.2, para, bien eliminar la referencia a la reciprocidad, bien eliminar todo el párrafo segundo, aunque reconoce que ninguna de estas soluciones parecen viables.

En definitiva, la obra analiza el proceso iniciado a mediados de 2008, de ampliar el reconocimiento de derecho de sufragio a los extranjeros residentes en España tras varios años de desarrollo, para advertir que los planteamientos iniciales con relación al objetivo propuesto en un principio se han ido limitando, incluso más de lo deseable en términos de reconocimiento y garantía de derechos humanos. En efecto, además, de la limitación que supone la exigencia de reciprocidad establecida en el artículo 13.2 de la Constitución, que condiciona el reconocimiento del derecho de sufragio a extranjeros residentes, se limitó este reconocimiento sólo a las elecciones municipales y sólo al sufragio activo y, finalmente, se exigió un período de residencia continuada que, a juicio del autor, conlleva incoherencias.

Así pues, el autor pone de manifiesto que el resultado es que este proceso, inicialmente ambicioso y esperanzador, en la práctica apenas afecta a un tercio de las personas extranjeras que no son ciudadanos europeos que residen en España. Por ello, el Prof. Vacas concluye que si se quiere tomar en serio el reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros en España y alcanzar el objetivo de extender el derecho de



sufragio en las elecciones municipales de forma general a todos los extranjeros que de manera regular y estable residan en España, la reforma el art. 13.2 e la Constitución española se convierte inexcusable. De esta forma se podría, a su juicio “sacar a España en esta materia del siglo XIX, donde nos mantiene anclado el principio de reciprocidad”, para ubicarla en el Derecho internacional contemporáneo donde el reconocimiento y garantía del ejercicio de los derechos humanos debe ser independiente del Estado del que las personas sean nacionales.

En definitiva, se trata de un trabajo de gran importancia no sólo para el Derecho internacional y más concretamente para el Derecho internacional de los Derechos humanos, sino para el estudio jurídico del la repercusión de lo previsto en el Ordenamiento jurídico español en el efectivo disfrute de un derecho humano esencial para millones de personas, ya que aborda un estudio sobre un tema de gran contenido académico pero que afecta a los derechos y la vida de millones de personas en el mundo y, en particular, a más de dos millones de personas en España, a los que, como bien señala el Profesor Vacas, la democracia no puede ni debe ignorar.

*Por Pilar Trinidad Núñez*

Profesora Titular de Escuela Universitaria de  
Derecho Internacional Público y RRII  
Universidad Rey Juan Carlos