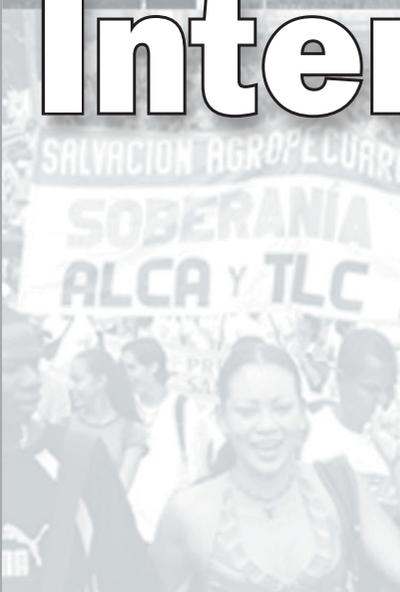


Año 1 Número 2
Septiembre - Octubre / 2005

ISSN 1900-4257



Perspectivas Internacionales



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
JAVERIANA
Cali



Observatorio de Asuntos
Internacionales

Editorial

En este segundo número de Perspectivas Internacionales seguimos trabajando hacia la creación de una publicación que brinde información a todos aquellos interesados y recoja parte del debate político y académico que se viene dando sobre la realidad internacional. Buscamos profundizar sobre distintos temas, muchas veces escondidos, a simple vista, por la velocidad y la simplificación de los medios de comunicación.

En este número la relación de Colombia con el mundo ocupa un lugar central a partir de los aportes realizados por Philipp Schönrock, quien nos brinda un lúcido análisis de un tema de absoluta actualidad de la agenda política como es la cooperación internacional y la reinserción de ex-combatientes. Iván Olaya quien realiza un interesante esfuerzo teórico-fáctico por analizar la situación del terrorismo en Colombia relacionándolo con la definición de la política exterior de Estados Unidos y Nelson Cuchumbé quien busca aproximarse al análisis de la integración regional por parte del estado colombiano desde principios éticos y políticos.

El resto de los artículos tocan temáticas diferentes. Por un lado el artículo de Juan Daguerre nos habla de la agenda política del MERCOSUR y las dificultades que este proceso tienen para lograr un desarrollo sólido y estable, mientras que Lina Giraldo y Juan Pablo Milanese hacen referencia a la conflictiva relación entre Estados Unidos y las Naciones Unidas.

De este modo damos un nuevo paso hacia la consolidación del Observatorio de Asuntos Internacionales y continuamos en la senda del análisis y la reflexión de lo que sucede hoy a lo largo y ancho del mundo.

Observatorio de Asuntos Internacionales

Índice

EEUU-ONU: una relación patológica de poder **3**
Lina Giraldo López y Juan Pablo Milanese

Reinserción de ex-combatientes y cooperación internacional en Colombia **8**
Philipp Schönrock

Terrorismo: la satanización internacional del enemigo interno en Colombia **10**
Iván Alonso Olaya Díaz

Aproximación a la integración regional y sus fundamentos éticos-políticos **14**
Nelson Cuchumbé

La agenda interna y externa del Mercosur: desafíos y oportunidades **17**
Juan Andrés Daguerre

Carrera de Ciencia Política



Observatorio de Asuntos Internacionales

Oficina de Relaciones Internacionales

Departamento de Humanidades



Pontificia Universidad Javeriana

Calle 18 N° 118-250
 Av. Cañasgordas
 Cali, Colombia

observatorio@puj.edu.co

Director

Gustavo Morales Vega

Editor

Juan Pablo Milanese

Agradecimientos:

Diana Britto
 Humberto Jaramillo
 Alfonso Ospina

EEUU-ONU: Una relación patológica de poder

Por Lina Giraldo López
y Juan Pablo Milanese
Politólogos Pontificia Universidad
Javeriana Cali.
jpmilanese@puj.edu.co

Seis décadas de inestable “matrimonio”.

Yalta, febrero de 1945, Winston Churchill, Franklin Roosevelt y José Stalin se reunieron en lo que fue uno de los hechos diplomáticos más célebres del siglo XX. En dicha conferencia los “tres grandes” coincidieron con el fin de coordinar el desenlace de la Guerra y los planes para el mundo que resultaría de ella.

Para Roosevelt el principal tema de la conferencia era la construcción de la Organización de Naciones Unidas (ONU), institución que velaría por la paz mundial. Las lecciones del fracaso de la Sociedad de las Naciones habían sido aprendidas, por lo que el espíritu de la nueva organización sería mucho menos jurídico y abstracto.

En este contexto, la ONU nació bajo preceptos más pragmáticos que su antecesora, reflejando en su principal institución (el Consejo de Seguridad), el equilibrio de fuerzas del mundo que emergía de la II Guerra Mundial. Fue así como los vencedores construyeron un cuerpo proveniente de sus propios intereses que prolongaba el *statu quo* de la posguerra (Pearson f. y Rochester, M, 2000).

San Francisco, 25 de abril, cincuenta

Estados decidieron por unanimidad que los “cinco grandes”, incluyendo ahora a Francia y China¹, tendrían las principales responsabilidades en lo referente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional (Zorgbibe, 1997).

Desde entonces Estados Unidos y las Naciones Unidas comenzaron a tener una particular relación que oscilaría entre momentos donde prevalecería el espíritu diplomático y la convivencia cordial y otros donde predominarían los choques, ya fuese por períodos de inoperancia de la ONU o por la tendencia a emplear el poder con desmesura por parte de EEUU.



Winston Churchill.



Franklin Roosevelt.



José Stalin.

Durante los años de Guerra Fría, Estados Unidos y la Unión Soviética utilizaron incansablemente su poder de veto. Debido a esto, las esperanzas depositadas en las Naciones Unidas comenzaron a desvanecerse. Las “superpotencias” no seguirían poniéndose de acuerdo para tomar las decisiones globales como lo hicieron en los últimos años de la guerra, y salvo excepciones, la mayor parte de los proyectos “murieron” en el veto del consejo de seguridad (Hobsbawm, 1995).

El papel que la ONU jugó en los procesos de descolonización de la segunda mitad del siglo XX implicó un profundo cambio en la composición de la Organización y el contenido de los debates que se realizaron dentro de ella. La actitud de los países recién independizados resultó ser crítica respecto a la posición de los occidentales, principalmente de los Estados Unidos. Esto indudablemente generó la

¹ Vale la pena resaltar que hasta 1971, el lugar chino en el Consejo de Seguridad estuvo ocupado por Taiwán.

² Entre 1945 y 1970 la Unión Soviética ejerció su poder de veto en más de cien oportunidades, superando ampliamente a los realizados por Estados Unidos. Sin embargo, desde 1970 la situación se invirtió poniendo más de cincuenta los americanos en relación a los menos de treinta de los soviéticos. Esto se debió fundamentalmente al hecho que los países no alineados comenzaron a ocupar los asientos temporales del Consejo y a votar en repetidas oportunidades en “línea” con Moscú en contra de los intereses de Washington (Pearson f. y Rochester, M, 2000).

resistencia por parte de los americanos a aceptar muchas de las iniciativas nacidas de la ONU. De este modo a partir de los años '70 EE.UU comenzó a ser el principal realizador de vetos a diferencia de lo ocurrido hasta dicho momento donde la mayor cantidad se concentró en la URSS².

Una vez desaparecida la Unión Soviética las perspectivas respecto al papel de la ONU comenzaron a ser alentadores. La finalización del conflicto bipolar abría, aparentemente, una nueva era de multilateralismo en la que las Naciones Unidas se perfilaban como su principal promotor. Pero las esperanzas durarían poco.

El 11 de Septiembre y la ruptura de la ilusión.

Diez años después de la caída de la URSS, el atentado perpetrado por Al Qaeda destruyó el World Trade Center y parte del Pentágono, emblemas del poderío económico y militar de EEUU, marcando como pocos acontecimientos la historia de este país y cambiando radicalmente el desempeño de su política exterior.

Desde entonces, la tendencia hacia el multilateralismo que caracterizó, con oscilaciones, las administraciones George Bush (padre) y William Clinton se revirtió. Rápidamente comenzó a predominar un enfoque unilateral en la política exterior de EEUU que se evidencia de forma más enfática en los lineamientos de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de la actual administración Bush.

Los Matices ideológicos del Gabinete de Bush (h).

Antes de abordar la Estrategia de Seguridad Nacional, resulta preciso conocer a grandes rasgos el enfoque ideológico del equipo de gobierno del presidente George W. Bush, con el objeto de comprender de la manera más clara posible el por qué del reciente direccionamiento de la política exterior estadounidense.

No cabe duda que la composición de la administración Bush en asuntos de seguridad nacional y relaciones exteriores está dominada por el ala más dura del gobierno. Son los llamados “halcones” quienes dirigen los lineamientos de la política exterior durante su actual mandato. Sin embargo, este no es un grupo homogéneo sino que proviene de distintas escuelas de pensamiento como el Realismo, Neoconservadurismo y Unipolarismo.

Para los realistas –según Soeren Kern (2005)- el objetivo central de la política exterior es mantener la estabilidad internacional a partir de un equilibrio de poder; asimismo, recurren al uso de la fuerza que se justifica por el comportamiento agresivo de un Estado que trate de perjudicar el equilibrio internacional.

Por su parte los Neoconservadores consideran que la política exterior va más allá de la estabilidad global. Muestran una mayor tendencia al uso de la fuerza que los realistas y, a diferencia de estos, dicho uso se justifica bajo el propósito aparente de extender la democracia y los Derechos Humanos alrededor del mundo³. Además de lo mencionado, se muestran escépticos respecto del papel que puedan cumplir las

instituciones internacionales, pues creen que actuar de manera unilateral conlleva a mejores resultados.

Finalmente, los Unipolaristas defienden un papel hegemónico o exclusivo de EEUU en el escenario mundial, tratando de este modo de evitar el surgimiento de cualquier contrapeso al liderazgo estadounidense. Consideran que el poder militar ofrece mayores garantías que las demás fuentes de poder. Los Unipolaristas se diferencian de los neoconservadores en la medida en que piensan que no es obligación de EEUU exportar la democracia.

El 11 de Septiembre ha convertido a unipolaristas y neoconservadores en los principales ideólogos y estrategas de la política exterior de Estados Unidos. Los últimos meses han mostrado cierta ambivalencia en el discurso del presidente Bush y de su Secretaria de Estado Condoleezza Rice, quienes han fluctuado entre ambas posiciones dependiendo del contexto y moderando en algunas ocasiones el tono para no molestar a sus principales aliados europeos. Mientras que el Vicepresidente Richard Cheney, considerado como una de las figuras con mayor influencia en el poder político estadounidense y el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, quien desconfía de la integración europea porque socava el poder de EEUU, mantienen una postura fuertemente unipolarista.

Cabe añadir que fueron los unipolaristas de la administración Bush quienes “tras el 11 de septiembre dirigieron la “revolución” del gobierno en materia de política exterior. Ésta reserva a EEUU el derecho de emprender guerras preventivas, tal y como queda articulado en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002” (Kern, 2005).

Nueva Estrategia de Seguridad Nacional: ¿Derrumbe Institucional global?

Para el 2002 la administración Bush publicó un documento que contenía la nueva estrategia de seguridad donde se hizo manifiesta la intención del gobierno de consolidar no sólo un poderío militar sin precedentes ni competencia

³ No podemos dejar de tener en cuenta hechos como los de Guantánamo o las torturas a los prisioneros de guerra en Irak, los cuales cuestionan esta premisa.

alguna, sino también de emplear dicho poder de manera preventiva, esto es, atacar antes de ser atacado (Glennon, 2003).

Indudablemente esto nos plantea un interrogante sobre la vigencia y capacidad de maniobra del sistema de seguridad internacional, pues la estrategia de Seguridad de Bush va en contravía de la Carta de Naciones Unidas en cuanto a las disposiciones sobre el uso de la fuerza. Sin embargo, la actitud desafiante de EEUU hacia la precaria institucionalidad mundial, más específicamente hacia la ONU, se presentó previamente a la aparición de la “Nueva Estrategia”. Incluso, en una oportunidad el presidente planteó una acusación contra Irak en la Asamblea General diciendo que “EEUU colaboraría con el Consejo de Seguridad de la ONU en las resoluciones necesarias” pero a esto añadió la advertencia de actuar unilateralmente si la ONU no cooperaba. Efectivamente luego de este desafío público “(...) el Congreso de EEUU otorgó a Bush la potestad de utilizar la fuerza contra Irak sin obtener la aprobación previa de la ONU” (Glennon 2003).

“Conmigo o contra mí”: ¿Cuál es el futuro de las relaciones Transatlánticas?

Pero la actitud de ‘sobradez’ y autosuficiencia del gobierno de EEUU no es algo que perjudique o moleste únicamente a la ONU. La última guerra que tuvo como escenario a Irak, demostró la fragilidad de los lazos que unen a EEUU y Europa cuando el gobierno americano se “(...) resistió deliberadamente a acudir a la OTAN luego de que los aliados de Washington invocaran el artículo 5, para ofrecer una legítima defensa colectiva a raíz de los ataques terroristas del 11 de Septiembre”. El argumento ofrecido por el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld consistió en señalar que “son los problemas los que deben determinar las coaliciones, y no al revés” (Nye, Jr, 2003).

“Superado” el incidente de la relación EEUU-Europa referido a la guerra en Irak, se ha sumado un nuevo motivo de lo que podría significar una potencial ruptura de la relación trasatlántica; se trata de la incompatibilidad en el manejo brindado a Irán y su ambición nuclear. Mientras que Europa posee una visión más diplomática y conciliadora, EEUU ejerce una política más dura que no contempla concesiones al régimen iraní. Incluso, la administración Bush se muestra incrédula frente a los logros que pueda obtener Europa en esta materia y le preocupa enormemente “la adquisición de armas nucleares por parte de Irán pues podría animar a su agresivo liderazgo conservador a intimidar a sus vecinos, neutralizar a Europa y respaldar al terrorismo en contra de los intereses de Israel y EEUU en Oriente Medio y otros lugares” (Kern, 2005).

Esto podría empeorar aun más con las recientes elecciones celebradas en Irán donde obtuvo la presidencia Mahmoud Ahmadinejad un radical conservador a quien se le acusó de estar involucrado en el secuestro de los diplomáticos de la embajada estadounidense en Teherán en 1979. A EEUU le preocupa el hecho de que el nuevo presidente iraní haya declarado recientemente que “(...) continuaría con



**George W. Bush, presidente
de los Estados Unidos.**

su programa nuclear “con fines pacíficos” y que Irán no necesitaba de EEUU” (Semana, 2005).

A pesar de los deseos de los unilateralistas de la actual administración de sostener una política más agresiva hacia Irán, es importante resaltar que EEUU parece haber alcanzado su máxima capacidad operativa en acciones militares con las llevadas a cabo en Afganistán e Irak. Por otro lado, a EEUU le será muy difícil conseguir algún respaldo de la ONU para la aplicación de sanciones económicas al gobierno iraní, ya que los principales socios comerciales de Irán son China, Francia y Rusia, justamente países con derecho a veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Kern, 2005).

En este sentido reaparece el interrogante sobre si ¿EEUU considerará una vez más el papel de la ONU como irrelevante, lo que justificará la toma de decisiones y aplicación unilateral de las mismas, evitando el obstáculo que significa un trabajo conjunto con dicha organización?

Entre Amores y Odios.

Como ya se ha planteado, la relación entre EEUU y la ONU ha estado marcada por la ambivalencia, esta última da la sensación de transformarse en un objeto desechable que EEUU descarta luego de su empleo o que simplemente omite cuando no es de utilidad para sus intereses. Efectivamente así lo confirma el más duro crítico neoconservador de la ONU, John Bolton, quien ha sido nombrado paradójicamente por la administración Bush para ocupar el puesto de embajador de EEUU ante la Organización, aun cuando su designación fue vetada en dos oportunidades por la bancada demócrata del Senado (El Tiempo, 2005). Según las declaraciones de Bolton, “la ONU debería utilizarse cuando y donde decidamos a favor de los intereses nacionales de EEUU”, incluso en una ocasión comentó que “si fuera responsable de volver a diseñar el Consejo de Seguridad hoy, tendría un miembro permanente, ya que ese sería el reflejo real de la distribución del poder en el mundo” (Kern, 2005).

Pero la parálisis o letargo en que ha caído la ONU en los últimos años no obedece únicamente a las decisiones arbitrarias que toma EEUU pasando por encima de la Organización, es también el resultado de la manera como “desde 1945 muchos países han utilizado la fuerza armada en tantas ocasiones, en flagrante violación de la Carta, que no queda más remedio que reconocer que este régimen se ha vuelto obsoleto” (Glennon, 2003). Por lo anterior se ha planteado en varias oportunidades una reforma de la Organización, la última de estas reformas ha sido propuesta por su Secretario General Kofi Annan en diciembre de 2004. El informe final identifica los desafíos a los que deberá enfrentarse la ONU para su eficaz funcionamiento y real vigencia tales como la pobreza, medio ambiente, terrorismo, armas de destrucción masiva, entre otros. Sin embargo el debate se ha concentrado en cómo contener el uso de la fuerza por parte de EEUU lo cual no tardó en generar una fuerte discusión.

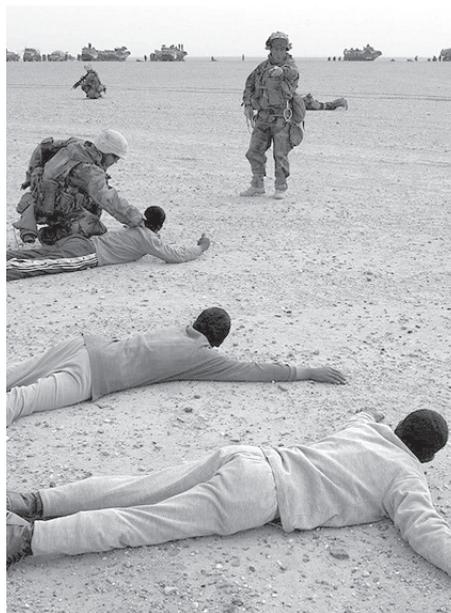
Otro tema que toca el informe, objeto de una acalorada polémica, tiene que ver con la propuesta de ampliar el número de miembros permanentes del Consejo de Seguridad sin extenderles el derecho a veto y que serviría para contrapesar de manera más efectiva el poder estadounidense. Entre los candidatos se hayan Alemania, Brasil, India y Japón; países que encontrarán un camino lleno de obstáculos para acceder al puesto debido a que cada uno tiene sus propios rivales regionales que pretende evitar la consecución de un asiento en el Consejo⁴. En definitiva, se piensa que “los intentos de reformar el Consejo de Seguridad reavivarán eternas rivalidades nacionales y regionales” (Kern, 2004). Sin embargo, un cambio como el que se propone no tendría ningún impacto positivo por cuanto no va a resolver su principal debilidad que consiste en depender casi de forma exclusiva del poder militar de EEUU.

Dentro de la reforma se incluye también el llamado “actuar anticipadamente en legítima defensa”, algo parecido a la doctrina preventiva que expone el documento de estrategia de seguridad estadounidense, que consiste en que “(...) si en el futuro existen buenos argumentos para llevar a

cabo una acción militar preventiva, habría que presentarlos al Consejo de Seguridad. Si este rechaza la autorización de un ataque, entonces según explica el informe, los países tendrán que usar la persuasión y contención” (Kern, 2004).

Los Absurdos de la ONU.

Otro motivo que puede explicar la tensa relación entre EEUU y la ONU se manifiesta en inconsistencias que se presentan al interior de la



Soldados norteamericanos en el conflicto del Oriente Medio.

organización que le dan argumentos al gobierno de este país para cuestionarla de forma casi permanente. Empecemos por mencionar que de los 191 miembros de la ONU, 106 países no son democráticos, además a manera de ejemplo de las situaciones ilógicas, existe una sobrerrepresentación en el Comité de los Derechos Humanos de algunos Estados que comprobadamente han incurrido en la violación sistemática de los mismos. En este orden de ideas es comprensible la renuencia de EEUU a tener que acercarse al organismo multilateral a pedir permiso para efectuar acciones militares a países que no respetan las garantías mínimas de un régimen democrático; aunque lo anterior no exime a EEUU de poseer una

⁴ La potencial designación de dichos países en el Consejo de Seguridad rápidamente llamó la atención de varios países que se opondrían, como Argentina y México, que pretenderían compartir un lugar rotativo con Brasil; Pakistán, que cuestiona la inclusión de la India; China y Corea, que lo hacen del mismo modo con Japón, e Italia que con el ingreso de Alemania se transformaría en el único “grande” europeo fuera del Consejo de Seguridad (Milanese, 2005).

doble moral respecto de sus aliados y las características autoritarias que algunos de estos muestran (Kern, 2005).

Ni Contigo...Ni Sin Ti.

Con todo y lo patológica que pueda parecer la relación entre EEUU y la ONU, es claro que ambos se necesitan. Ni a corto ni a mediano plazo se puede hablar de una desaparición de la ONU. A pesar de su maltrecha estructura y los traspiés que desde décadas viene dando la Organización, esta cumple una positiva función humanitaria que en muchas regiones del mundo resulta imprescindible. Ahora bien, su labor no se puede reducir a simple trabajo social, pues de hecho se concibió desde sus fundamentos como una Institución política que serviría principalmente para “mantener la paz y seguridad internacionales” (Naciones Unidas, 1945).

Querámoslo o no Estados Unidos es el principal aportante económico de la Organización y las tareas que la ONU

pueda adelantar en materia de reforma y continuidad de la función humanitaria dependen en gran medida de la contribución que éste le haga.

El alto grado de impopularidad que EEUU ha adquirido en el escenario mundial, especialmente durante esta última administración debido a su carácter belicoso y unilateral, hace necesario un cierto grado de cooperación con la ONU. Le guste o no a los estadounidenses, el éxito de futuras misiones que pretenda adelantar con relación a amenazas como Irán o Corea del Norte, dependerá de la recuperación de sus resquebrajadas

abriendo más la brecha con occidente.

EEUU debería evaluar si con cooperación y formación de alianzas globales es posible lograr una mayor legitimidad en cuanto a la consecución de sus objetivos que haciéndolo de forma aislada. Lo anterior beneficiaría el fortalecimiento de un sistema institucional mundial que garantice una mayor seguridad colectiva. Como plantea Henry Kissinger “ninguna nación por poderosa que sea, puede organizar el sistema internacional por sí misma, pues está por encima de la capacidad psicológica y política del Estado más dominante”, lo anterior por consiguiente



Asamblea general de las Naciones Unidas.

relaciones con otras potencias de la comunidad internacional. Esto sumado a la necesidad de una mayor aplicación de “poder blando” más que militar, es decir, “la capacidad de atraer a otros por la legitimidad de sus políticas y de los valores que las sustentan” (Nye, Jr, 2004).

El poder duro o militar resulta útil en determinadas situaciones pero tiene limitaciones a largo plazo. Además, en el contexto de “lucha contra el terrorismo”, el uso de la fuerza puede generar mucho más costos que beneficios pues se está combatiendo a un adversario difuso, que no tiene una nacionalidad ni territorio definido. Las acciones armadas de EEUU en contra del terrorismo están generando sentimientos de rechazo, principalmente en el “mundo musulmán”,

“implica la necesidad de un estilo de negociación menos centrado en imponer prescripciones políticas inmediatas que en lograr una definición común de objetivos a largo plazo” (Kissinger, 2004).

Concluyendo, sería conveniente, desde nuestro punto de vista, que Estados Unidos se incline hacia el multilateralismo siempre que sea posible. De este modo, puede aumentar su capacidad de legitimar su poder y conseguir una aceptación más amplia de sus iniciativas. Coincidimos con Robert Nye, Jr. (2004) cuando afirma: “Las acciones preventivas legitimadas por la sanción multilateral son mucho menos costosas y crean un precedente mucho menos peligroso que la afirmación de EEUU de que puede actuar solo como juez, jurado y verdugo”. 

Bibliografía Consultada:

Demócratas bloquean designación de Bolton, El Tiempo, martes 21 de junio de 2005.

Glennon, M. (2003): *¿Por qué fracasó el Consejo de Seguridad?*, Foreign Affairs en Español, Julio-Septiembre.

Hobsbawm, E. (1995): *La historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica.

Kern, S. (2005): *¿Bombardeará Estados Unidos a Irán?*, Real Instituto Elcano, EEUU y el Diálogo Transatlántico – ARI No. 12.

Kern, S. (2005): *¿Quién dirige la política exterior estadounidense?*, Real Instituto Elcano, EEUU y el Diálogo Transatlántico – ARI No. 23.

Kissinger, H. (2004): *La política exterior de EEUU y el escenario internacional*, artículo publicado en el diario “ABC” el 10 de Noviembre.

Milanese (2005): *La ONU busca recobrar su autoridad mundial*, El País, mayo 4.

Nye, J. Jr. (2004): *La decadencia del poder blando en Estados Unidos. ¿Por qué Washington debe preocuparse?*, Foreign Affairs en Español, Julio-Septiembre.

Nye, J. Jr. (2003): *Poder y estrategia de EEUU después de Irak*, Foreign Affairs en Español, Julio-Septiembre.

Pearson f. y Rochester, M. (2000): *Relaciones Internacionales*, Bogotá, Mc Graw Hill.

“Un ultra al poder”, Revista Semana. Edición No. 1.209. Julio 4 a 11 de 2005.

Tucker, W. y Hendrickson, D. (2005): *Las fuentes de la legitimidad estadounidense*, Foreign Affairs en Español, Enero-Marzo.

Zorgbibe, Charles (1997): *Historia de las relaciones internacionales. 2 Del sistema de Yalta hasta nuestros días*, Madrid, Alianza.

Reinserción de ex-combatientes y cooperación internacional en Colombia

Por Philipp Schönrock
 Director, Centro de Pensamiento
 Estratégico Internacional
 Cepeipism@cepei.org

La coyuntura actual en Colombia y la necesidad de ajustar aspectos del proceso de desmovilización y reinserción plantean la posibilidad de una mayor participación de actores internacionales, tanto en el ámbito bilateral como multilateral. La necesidad de un acompañamiento de la comunidad internacional en estos procesos de pacificación de la sociedad, no es solo necesaria sino ineludible, sobre todo, teniendo en cuenta la naturaleza globalizada de la justicia, como también la incidencia de los desarrollos políticos internos en la estabilidad y seguridad regional.

El post-conflicto no empieza con la firma de una tregua o la dejación de armas por parte de los grupos en conflicto, es un proceso que se construye con anterioridad e implica la preparación institucional y de la sociedad en muchos aspectos que son materia del mismo proceso de superación del conflicto.

En la actual agenda internacional de seguridad y desarrollo los procesos de desarme, la desmovilización y la reintegración adquieren una especial importancia, ya que si la política pública en este tema no es sostenible en el largo plazo, la sociedad puede enfrentar una nueva modalidad de violencia política, social e incluso enfrentar una problemática criminal generada por un proceso que no logre cumplir con el objetivo de la reintegración de los excombatientes. Dadas estas reflexiones, cómo se define un proceso de DDR, ¿Cuándo empieza, cuándo acaba y cómo se conecta con otros aspectos del proceso de paz?

Se ha definido este proceso en forma secuencial: desarme, desmovilización y reintegración, en adelante referido como DDR, aunque en la práctica son procesos concurrentes. El desarme hace referencia a la dejación de armas, la *desmovilización* consiste en brindar asistencia individual y la orientación hacia lugares de transición. En la etapa de *reinserción* las políticas apuntan hacia la provisión de una serie de medidas transitorias de protección social y sostenimiento económico durante un periodo determinado de tiempo. La *reintegración económica y social* se procura en forma de activos productivos (particularmente tierra y capital), entrenamiento y empleo, información y servicios de consejería a largo plazo.¹

¹ Coletta, Nat. "Demilitarization, Demobilization, and the social and economic integration of ex-combatants: lessons from the World Bank Africa Experience". The World Bank. USAID Conference. Promoting Democracy, Human Rights, and Reintegration in Post-conflict Societies. October 30-31, 199.



Proceso de reinserción en el conflicto colombiano.

En Colombia, el proceso actual de DDR es sin duda atípico en muchos aspectos, ya que debe desarrollarse sin un cese al fuego, con un tratamiento jurídico distinto a desmovilizados individuales o desertores y desmovilizados colectivos; en ausencia de algún acuerdo de paz, lo que implica diseñar mecanismos de reinserción no en

el post-conflicto, sino mientras se atiende al desarrollo del mismo; pero además, es un proceso que se adelanta sobre la marcha de los acontecimientos, sin las garantías necesarias para los desmovilizados ni la sociedad en su conjunto, situación extensible para la atención de otros aspectos del conflicto, como realizar un proceso

reparación a víctimas, adelantar labores de desminado o la atención de la crisis humanitaria.

Hacer coincidir la cooperación para la financiación del programa del gobierno colombiano, presenta toda suerte de obstáculos ya que, por un lado algunas fuentes tienen reparos frente a los desmovilizados colectivos, algunos otros se resisten a financiar iniciativas con desmovilizados individuales y otros donantes prefieren apoyar actividades de fortalecimiento institucional y no proyectos dirigidos a los beneficiarios.

En el año 2005 aproximadamente el 97% de los rubros presupuestales dirigidos al proceso de desarme, desmovilización y reinserción provienen del presupuesto nacional, distribuidos así: 76.000 millones de pesos son recursos ordinarios del presupuesto asignados al Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de las Personas y Grupos Alzados en Armas, adscrito al despacho del Ministro del Interior y Justicia. Solamente el 3% de los rubros presupuestales provienen de financiación externa.

La propuesta de cooperación técnica referida al tema de reincorporación contiene muchos aciertos, como es precisamente el énfasis que se da a la atención psicosocial de los desmovilizados o los esfuerzos encaminados para generar oportunidades de trabajo, no sólo para estos, sino para su núcleo familiar. Sin embargo, y frente al apoyo de la cooperación, no necesariamente son las razones técnicas las que priman al tomar una decisión frente a qué aspectos deben ser financiados. Si hay algo que ha demostrado el proceso actual, es que las razones políticas son las que determinan el norte de las decisiones frente a lo que es financiable y lo que no lo es, y por tanto es importante que el Gobierno entienda las prioridades políticas de las fuentes de cooperación.

Se ha generado resistencia entre la comunidad internacional frente a la aprobación del actual marco jurídico, presentándose varias críticas al proceso. Especialmente en lo referente a la natura-



Grupos guerrilleros como las Farc y el ELN no han considerado la desmovilización.

La coyuntura actual en Colombia y la necesidad de ajustar aspectos del proceso de desmovilización y reinserción plantean la posibilidad de una mayor participación de actores internacionales, tanto en el ámbito bilateral como multilateral.

leza de los actores que se están desmovilizando así como también por la impunidad en que podría terminar el proceso para los miembros de las autodefensas.

A largo plazo preocupa la situación de los desmovilizados cuando estén ausentes los recursos del Estado para su manu-

tención. Por lo anterior, la propuesta de cooperación de la comunidad internacional debe encaminarse a buscar apoyo, ya no para la desmovilización de combatientes, sino en la reglamentación e implementación de la Ley de Justicia y Paz, ya que es en este momento cuando el Gobierno va a necesitar de mayores recursos para desarrollar los puntos de la ley.

Es necesaria una mayor participación, por razones políticas y económicas, de la comunidad internacional en el proceso de DDR. Para ello se necesita credibilidad y contar con las bases necesarias durante las negociaciones, para que puedan ejercer sus roles, entre otras formas de la siguiente manera: económicamente, apoyando financieramente los esfuerzos nacionales; técnicamente, transferencia de tecnológicamente (mejores prácticas) y políticamente cumpliendo las funciones de observadores, mediadores y verificadores. Para que este escenario se haga realidad, el gobierno nacional deberá estructurar una política coherente y de largo plazo la cual involucre al sector privado, la sociedad civil organizada y a la comunidad internacional. **DI**

Terrorismo: la satanización internacional del enemigo interno en Colombia

Por Iván Alonso Olaya Díaz
Estudiante de Ciencia Política
Universidad Javeriana Cali.
olayad@hotmail.com

Dentro del nuevo orden internacional, que se configura con una única *superpotencia* a partir de la caída del Muro de Berlín, y se consolida como tal después de los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001, Colombia cobra visibilidad en el plano de las relaciones internacionales, dada su situación conflictiva interna. Pasa a ser considerada una amenaza internacional, pues existen en su territorio “soberano” grupos terroristas debido a la extrema debilidad institucional del estado.

En este trabajo se analiza la dinámica que se da entre los procesos de carácter internacional y su relación con la política doméstica, en áreas como el conflicto armado colombiano y el terrorismo. Se busca responder cómo se ha configurado la identidad del estado colombiano frente al terrorismo después del 11 de septiembre. Para ello, en primer lugar, me baso en un marco teórico *constructivista* propuesto por Alexander Wendt, el cual plantea la construcción de realidad como un proceso de interacción intersubjetiva¹. En segundo lugar muestro la construcción social del terrorismo como una “realidad objetiva”, en el marco de una dialéctica global-local. Por último concreto algunos puntos que definen la identidad del estado colombiano frente a dicho tema, con base en los argumentos expuestos anteriormente.

En este trabajo, el análisis del terrorismo en Colombia se refiere únicamente a los grupos guerrilleros, dejando por fuera del análisis a las Autodefensas Unidas de Colombia, pues el trato que el gobierno tiene con cada grupo es diferenciado y guiado por lógicas diferentes, implicando,



Ataque terrorista a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001.

a nivel internacional, la menor resonancia de las acciones de estos últimos. Actualmente se desarrolla un proceso de paz con las AUC que se justifica en el cese de hostilidades como condición para la negociación (con cualquier grupo armado), pero los hechos ponen en cuestión tal proceso..

Comprender la satanización como construcción de realidad. Algunos elementos teóricos.

El constructivismo es una teoría social que explica la emergencia de identidades e intereses de los agentes en un sistema internacional anárquico, haciendo énfasis en la construcción social de la subjetividad. Plantea que la realidad es construida en la interacción de los agentes, que otorgan valor simbólico a las acciones entre ellos, produciendo prácticas concretas que determinan la identidad y los intereses de éstos, en sus relaciones recíprocas de poder. El interés de los constructivistas es identificar cómo las prácticas constituyen sujetos, las cuales al ser institucionalizadas transforman

dichas identidades e intereses².

En esta construcción de identidad es fundamental la percepción del “otro”, es decir, cómo se da el reconocimiento entre estados, puesto que según el tipo de identificación (más o menos positiva, más o menos negativa) se determina el sistema de seguridad predominante en casos específicos de relaciones internacionales. Por este motivo, los constructivistas se preguntan cómo se forman las identidades de los estados en condiciones de anarquía, pues buscan esclarecer qué tanto influyen en el proceso de construcción de sistemas de seguridad “cooperativos” o “competitivos”, y el porqué de tal configuración de la realidad internacional.

Las identidades son, pues, inherentemente relacionales y son constituidas por las expectativas e intereses relativamente estables del “yo”. Según Wendt, de modo similar a las personas, los estados tienen diferentes identidades, las cuales dependen de las instituciones que entren en juego en el momento de relacionarse. *El grado de compromiso con cada una de ellas varía,*

¹ Alexander Wendt. *La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder*. Revista académica de relaciones internacionales, No 1, Marzo de 2005.

www.relacionesinternacionales.info

² Ibid .



Victimas del ataque al World Trade Center, el centro financiero de New York.

pero cada identidad es una identificación inherentemente social del actor basada en las teorías que los actores mantienen colectivamente sobre ellos mismos, y cada uno sobre los demás que constituyen la estructura del mundo social»³.

Es por esto que los constructivistas afirman que las identidades y los intereses de los estados son endógenos a la interacción entre ellos, y a los cambios en las prácticas intersubjetivas son transformaciones de la estructura. Con respecto a esto Wendt enuncia que «no hay una lógica de la anarquía a parte de las prácticas que crean y que representan una estructura de identidades e intereses concreta en lugar de representar otra; la estructura no tiene ni existencia ni fuerza causal separada del proceso»⁴.

Una democracia profunda amenazada por el terrorismo

Colombia, en materia de política exterior, ha presentado un comportamiento pendular entre el *respice polum* y *respice simila*, siendo los dos

últimos periodos presidenciales un claro ejemplo de la vuelta al primero, debido a la alianza incondicional con el hegemon. Esta tendencia se intensificó a partir de los atentados del 11 de septiembre con la *cruzada antiterrorista* emprendida por el gobierno de los Estados Unidos, la cual puede ser identificada como una de las prácticas que afianzan la construcción de un mundo unipolar⁵, en el que Colombia entra a jugar un papel fundamental en la región andina, dado el potencial desestabilizador de algunos de los grupos sociales, que históricamente han tomado una posición anti-statu quo, y que podrían influir de forma negativa en la consolidación de dicho orden.

Colombia, frente al predominio de los temas de seguridad en la agenda norteamericana y su concepción de un mundo amenazado por el terrorismo, presenta una dualidad en relación con las demás interacciones de Estados Unidos a nivel internacional, que ameritan, en su concepto, acciones militares unilaterales: la identificación positiva del aparato institucional que sustenta un gobierno democrático y la

existencia de grupos armados que lo violentan, como forma de presión para la consecución de objetivos, que concretamente no se pueden identificar. Así, después del 11 de septiembre, Estados Unidos reconoce a los grupos armados colombianos al margen de la ley como terroristas (FARC, ELN y autodefensas), sin que esto implique la percepción del Estado colombiano como un Estado hostil⁶.

Este reconocimiento como terroristas se ha generado a partir de la situación problemática interna y su leve correspondencia con la tendencia terrorista mundial que es preocupante en mayor medida para los Estados Unidos, debido a las acciones perpetradas más allá de sus fronteras, es decir, la preocupación por la nueva dinámica terrorista llamada *netwar*. En el caso colombiano esta nominación del conflicto histórico se logra a partir del discurso con que se afrontan las relaciones internacionales, principalmente con Estados Unidos. De esta manera, el gobierno Uribe maneja una diplomacia encaminada a buscar soluciones al conflicto por la vía armada, que en cierta medida corresponde a la continuidad

³Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Socorro Ramírez. Las relaciones exteriores de Colombia y Venezuela desde una perspectiva hemisférica. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

www.cries.org/boletin/18.doc

⁶ *Estado Rufián*, en la nueva categoría norteamericana. Eduardo Pizarro León Gómez. Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia. Editorial Norma, Bogotá 2004. Página 275

de la política exterior de la administración Pastrana, en la búsqueda de apoyos para lograr una solución militar.⁷

Por su parte, la acción violenta que en Colombia realizan los grupos armados es confusa en su naturaleza; por esto se ha dado el debate referido al cómo calificar las acciones de los grupos armados. Las preguntas de discusión son: ¿La dinámica violenta en Colombia responde a la denominación de conflicto armado o terrorismo? En consecuencia, ¿Son las FARC y el ELN guerrilleros o terroristas?

Ante estas cuestiones, el gobierno considera que en un sistema democrático como el colombiano “la acción armada contra él es terrorismo”⁸. En un discurso pronunciado en Cartagena el 3 de febrero de 2005⁹, Uribe se hace la pregunta de por qué en Colombia no hay conflicto, a lo cual responde:

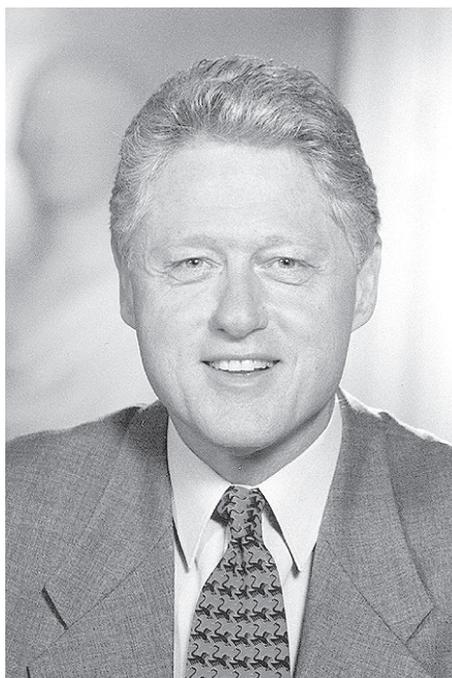
“Esa realidad de violencia yo he pedido que no se le llame conflicto. Es un desafío del terrorismo a la sociedad colombiana y a las instituciones democráticas (...) Cuando digo que a esa realidad violenta no se le denomine conflicto es porque le desconocemos la legitimidad, como actores, a aquellos que han venido inundando de sangre los campos de Colombia. Simplemente merecen la denominación de terroristas y a eso concluyen muchas circunstancias”.

En consecuencia de dicha tendencia discursiva, se pueden identificar acciones en la política doméstica que constatan la posición de la presidencia frente a esta temática, como presentar la propuesta de eliminar las tres tipificaciones que definen el delito político (rebelión, sedición, y asonada):

“Uno ve las democracias avanzadas de Europa: eliminaron el delito político. ¿Por qué lo eliminaron? Primero, porque hay una democracia profunda; segundo, cuando frente a una democracia profunda se aspira a acceder al poder, con apoyo en las armas, el delito deja de ser político y pasa a ser terrorismo”¹⁰.

En cuanto a resultados internacionales de práctica y discurso, está el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina, las cuales brindan elementos para la definición de nuestro conflicto armado. El Plan Colombia parte de la percepción que la administración Clinton tenía de Colombia como un “país problema” *«con capacidad de contagiar a sus vecinos y de exportar inestabilidad, y como un productor de drogas donde empezaba a concentrarse el cultivo de hoja de coca y amapola luego de exitosas reducciones en las áreas cultivadas en Bolivia y Perú»*¹¹. El plan de apoyo financiero y cooperación internacional, renovado en el 2005, estaba destinado casi en su totalidad a la lucha contra el narcotráfico. Dicho plan tuvo una mutación, dado que la financiación de los grupos armados se hacía con dineros producidos por el tráfico de drogas, definiéndose como nueva prioridad la lucha contrainsurgente, que después del 11 de septiembre fue discursivamente caracterizada como lucha antiterrorista, pero *«sólo tuvo un eco pleno en Colombia un año después, a partir de la ruptura del proceso de paz con las FARC el 20 de febrero de 2002»*¹².

El cambio fue notable, puesto que es



Bill Clinton, expresidente de los Estados Unidos.

la primera vez en que Colombia recibe ayuda no condicionada para ser utilizada exclusivamente en la lucha contra el narcotráfico. *«George W. Bush quebró la “línea invisible” que separa la lucha antinarcóticos y la contrainsurgente, permitiendo que la totalidad de los recursos del Plan Colombia y la Iniciativa Andina se puedan utilizar tanto para uno como para el otro»*¹³.

En el caso colombiano se presentan diferentes tipos de violencia que en ocasiones desbordan los esquemas tradicionales, puesto que es un conflicto que presenta ciclos de cambio, encontrándose actualmente en una de esas etapas de transición. Es un conflicto de desgaste, donde prima la lógica de amigo-enemigo, es decir, una lógica binaria que define la identidad de los actores.

⁷ Leonardo Carvajal, Rodrigo Pardo. La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz. (Historia reciente y principales desafíos). En: Ardila, Cardona, Tickner. Prioridades y desafíos de la política exterior de Colombia. Página 214.

⁸ Exposición del presidente Uribe en foro “¿amenaza terrorista o conflicto interno?” Chía, Cundinamarca. Abril 26 de 2005. www.presidencia.gov.co/discursos.

⁹ La droga ha sido y es, una causa determinante de las dificultades de Colombia. Una causa internacional requiere una solución internacional. Cartagena. Febrero 3 de 2005. www.presidencia.gov.co/discursos.

¹⁰ _____. “Gobierno busca eliminar los delitos políticos de la legislación penal”. Mayo 19 de 2005. www.eltiempo.com

¹¹ Leonardo Carvajal, Rodrigo Pardo. Ibid. Página 197.

¹² Eduardo Pizarro León Gómez. Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia. Editorial Norma, 2004. Página 287.

¹³ Ibid. Página 285

Siguiendo a Eduardo Pizarro, el con-

flicto colombiano es, ante la incapacidad conceptual existente, «un conflicto armado interno (inmerso en un potencial conflicto regional complejo), irregular, prolongado, con raíces ideológicas, de baja intensidad (o en tránsito hacia un conflicto de mediana intensidad), en el cual las principales víctimas son la población civil y cuyo combustible principal son las drogas ilícitas»¹⁴.

De esta manera se puede afirmar que es a partir de la dialéctica entre los procesos domésticos y los procesos globales, o mejor internacionales, que los gobiernos definen su política exterior frente a la particularidad de los temas. Es por esto que la relación de interdependencia entre discurso y prácticas, que en ocasiones construye realidades, no es necesariamente coherente y consecuente, debido a las múltiples identidades que tiene un actor, pero tampoco son necesariamente excluyentes; dos posturas que de manera racional podrían ser contradictorias, se constituyen en elementos intrínsecos de la percepción que crea el “yo” de sí mismo, para después tratar de exteriorizarlo frente al “ello”. Por ejemplo, el gobierno colombiano condiciona las negociaciones que buscan la solución del conflicto al cese de hostilidades, e inicia un proceso de paz con las AUC, mientras sus operaciones continúan en extensos territorios del país.

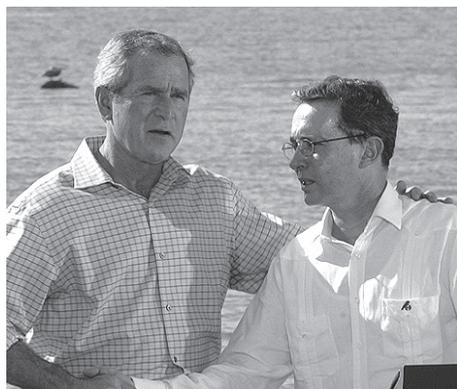
Colombia: Un ‘cruzado’ contra el terrorismo.

Colombia con respecto al terrorismo, se ha configurado como un aliado en la *cruzada* que está librando Estados Unidos para eliminar dicho flagelo de la comunidad internacional. Su política exterior se caracteriza por la estrategia de *respite polum* que presenta actitudes de *subordinación activa*, demostrado en el apoyo colombiano a la invasión de Irak en marzo de 2003, siendo el único país del hemisferio que envió tropas a esa zona. Por otra parte, el presidente colombiano reconoce la importancia de dicha institución, pero se reafirma en su política de aliado con Estados Unidos. Con respecto a esto, en el discurso pronunciado por el presidente Uribe el 30 de Septiembre de

2003, durante la 58 Asamblea General de Naciones Unidas¹⁵, mencionó:

«Colombia reafirma su fe en el multilateralismo, como el sistema más efectivo para garantizar la paz, la seguridad, el desarrollo humano, económico y social. Las Naciones Unidas son insustituibles, no obstante que por el bien de la humanidad requieren constante actualización de su estructura y procedimientos para aumentar la eficacia contra el terrorismo».

Este tipo de alianzas le ha valido al país programas de ayuda como el renovado Plan Colombia, el cual se ajusta perfectamente a los intereses del gobierno actual. El Plan Colombia, la política de Seguridad Democrática, el Plan Patriota, y las acciones que implican su implementación, son una forma de generar nuevas percepciones de la realidad, que de consolidarse como un conocimiento colectivo, pueden generar un cambio en la estructura de significación que tiene la sociedad frente al terrorismo. De hecho, es ésta la pretensión del gobierno



Primera Visita de Bush a Colombia.

colombiano para legitimar su forma de combate a dicho problema y, al mismo tiempo, lograr el apoyo internacional que le permita acceder a recursos para llevar a cabo la lucha, mientras se construye una problemática global, de un asunto que todavía es de carácter doméstico, a pesar de los casos de cruce de fronteras.

Tal intento de construcción de conocimiento colectivo aún no ha dado frutos en la región, dado que los vecinos no han implementado las prácticas que institucionalizarían dicha realidad. Ecuador y Perú

¹⁴ Ibid. Página 80.

¹⁵ Discurso del presidente Uribe en la Asamblea de Naciones Unidas. Nueva York, 30 de septiembre de 2003.

www.presidencia.gov.co/discursos

se rehúsan a emprender acciones militares conjuntas con Colombia, y la situación con Venezuela genera una dinámica tensionante de desconfianza mutua.

Por este motivo el “sistema de cooperación” generado en la región frente a la identificación positiva de la lucha antiterrorista, todavía es débil. Y es este el desafío que tiene el gobierno de Colombia, ante la convicción absoluta de sus métodos para derrotarlo: Crear prácticas que generen interacciones de menor desconfianza entre los estados de la región, pues tendrían también efectos visibles en el área comercial, además de ir mejorando su posición en la estructura anárquica frente al multilateralismo. Aunque la posición pragmática (concedámosle el término) de política exterior esté brindando resultados positivos relacionados con los objetivos propuestos por el gobierno, no se sabe hasta cuando el bilateralismo con el hegemón sea de cooperación, pues un cambio en la estructura, como lo muestra la historia (el caso de Estados Unidos e Irak, por ejemplo), generen frente a las temáticas de seguridad, un nuevo sistema o “competitivo” o “individualista”; la asimetría es innegable. ■

Aproximación a la integración regional y sus fundamentos éticos-políticos



Por Nelson Cuchumbé
 Profesor Departamento de Humanidades
 Pontificia Universidad Javeriana.

El Estado Social de Derecho Colombiano¹ realiza su acción según valores y principios - consignados en la Constitución Política - que constituyen el marco axiológico y político que orienta el modo cómo los ciudadanos, grupos humanos, instituciones y gobernantes deben proceder para garantizarse a sí mismos un orden social, económico y político justo.

Los valores configuran cargas normativas que constituyen el trasfondo axiológico. Entre estos valores encontramos, de acuerdo con la Constitución Política, los siguientes: “fortalecer la unidad de la Nación y asegurar la vida a sus integrantes, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz”²,

Los principios son distinguidos como presupuestos políticos que contribuyen en la configuración y fundamentación del ordenamiento social. Estos principios

contienen la fuerza o carga valorativa (normativa) otorgada por la sociedad y su tradición socio-jurídica expuesta en la Constitución Política, tales principios son: *el principio de soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos, el reconocimiento del derecho internacional, la igualdad sustancial, la no discriminación, la dignidad humana, principio de efectividad de los derechos y garantías, solidaridad social, la equidad, entre otros.*

De acuerdo con el artículo 9 de la Constitución Política de Colombia “las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptado por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración Latinoamericana y del Caribe.”³. En efecto, la concepción formal de Estado social de derecho⁴ colombiano presupone principios relacionados con *la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos, y el reconocimiento del derecho internacional* como esenciales

¹ Formalmente “Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma unitaria descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que le integran y en la Prevalencia del interés general.” Cfr., Niebles Osorio, Edgardo. *Constitución Política de Colombia*, Librería ediciones del profesional Ltda. Bogotá, 2004, p. 1

² Niebles Osorio, Edgardo. *Constitución Política de Colombia*, Librería ediciones del profesional Ltda. Bogotá, 2004, Preámbulo, XXI.

³ Niebles Osorio, Edgardo. *Constitución Política de Colombia*, Librería ediciones del profesional Ltda. Bogotá, 2004, p. 9

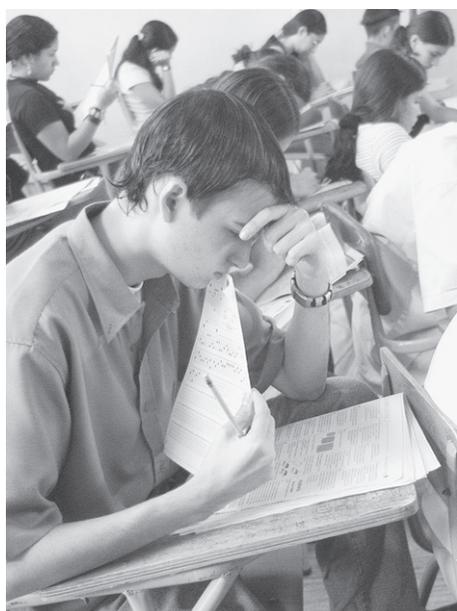
⁴ El significado de Estado de derecho se “refiere a que la actividad del Estado está regida por los normas jurídicas, es decir, que se ciñe al derecho”. Y, la acepción de Estado social se hace referencia a que la acción del “Estado debe dirigirse a garantizarles a los asociados condiciones de vida digna. Es decir, con este concepto se resaltan que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que, también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerles a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales.”. *Ibíd.*, p. 6

para orientar los procesos de integración que demanda la forma particular de relación internacional del siglo XXI. En este marco surge la cuestión que aquí nos interesa: ¿Qué presupuestos de orden ético-político fundamentan el concepto de integración en el estado Social de derecho colombiano?

Para responder a ello es necesario comenzar presentando el concepto de soberanía nacional expuesto en la Constitución Política (I), para luego, mostrar los principios ético-políticos que orientan la integración en el Estado social (II).

I. Concepto de soberanía nacional expuesto en la Constitución Política

Acorde con las demandas y los procesos de integración económica que realiza el Estado colombiano a través de los tratados de libre comercio⁵ (MERCOSUR, CAN y G-3), es necesario comprender que el principio de soberanía nacional que contribuye a la fundación del Estado social de derecho debe ubicarse en un horizonte explicativo más amplio que el establecido por la filosofía clásica. Acontecimientos como la integración económica y cultural en diversas latitudes del mundo, el



surgimiento de problemas locales que sólo encuentran su solución con la participación y cooperación internacional (marginalidad, narcotráfico), el afianzamiento de la Corte Penal internacional, y la consolidación de presupuestos y procedimientos éticos universales para interactuar, conducen a aceptar que la idea de la soberanía requiere concebirse bajo criterios más flexibles que permitan garantizar el entendimiento sobre el flujo de bienes, servicios e inversiones entre los Estados. No obstante, estos criterios de flexibilidad no pueden constituirse en excusas para justificar acuerdos que desdibujen la capacidad de autodeterminación del Estado colombiano. Por el contrario, el criterio de flexibilidad exige de los negociadores la capacidad para establecer acuerdos que

integren el principio de soberanía nacional, pues, no puede perderse de vista que todo tratado reglamenta de manera comprensiva relaciones comerciales. Y, éstas representan y reflejan aspectos morales, jurídicos y culturales del modo de vida configurado por las comunidades humanas.

Se trata, entonces, de comprender que todo tratado supone un ejercicio de relación entre países que han organizado su concepción de vida y modo de ordenamiento social acorde con valores y expectativas diferentes. Por tanto, un tratado debe hacer compatible la concepción soberana de un pueblo, representada en su modo de organización social, con la pretensión de hacer incrementar los flujos de comercio e inversión entre países. En términos del liberalismo político, un tratado puede concebirse como el resultado de una acción racional y razonable⁶ entre participantes diferentes que desemboca en un acuerdo que válida sus doctrinas comprensivas y generar una condición de desarrollo económico y social.

De acuerdo con lo anterior, podemos señalar que el concepto de soberanía debe ubicarse en el ámbito de las regulaciones entre países con modos de organización social diferentes. En este sentido, el concepto de soberanía nacional refleja un ensanchamiento de su horizonte comprensivo, dado que, incorpora una moderna relación entre normas internacionales y orden interno. Moderación que debe concebirse como una virtud en los negociadores de cualquier tratado, pues deben hacer prevalecer la independencia del modo de vida constituido por los colombianos y la necesidad de permitir la integración con sociedades diferentes.

II. Principios políticos e integración

El Estado Social de Derecho está fundado en principios ético-políticos. El conjunto de estos principios constituye el trasfondo normativo que caracteriza al Estado colombiano. Por tanto, son presupuestos que orientan los procesos de integración y acuerdos comerciales. Tales principios han sido fundamentados desde los planteamientos expuestos en la teoría liberal, y son parte del articulado de la

⁵ Un tratado de libre comercio es “un acuerdo mediante el cual dos o más países reglamentan de manera comprensiva sus relaciones comerciales, con el fin de incrementar los flujos de comercio e inversión y, por esa vía, su nivel de desarrollo económico y social.” Cfr., Las 100 preguntas del TLC, Ministerio de comercio, industria y turismo, Panamericana Formas e impresos S.A, 2004, p.5

⁶ Ante la distinción de lo razonable John Rawls expresa: “sabiendo que la gente es racional, no sabemos los fines que persiguen, sólo que los perseguirán inteligentemente. Sabiendo que la gente es razonable cuando los demás están implicados, sabemos que están dispuestos a gobernar su conducta de acuerdo con un principio según el cual ellos y los demás puedan razonar en común; y la gente razonable tiene en cuenta las consecuencias de su acción sobre el bienestar de los demás. La disposición a ser razonable no se deriva ni de ser racional ni se opone a ello, pero es incompatible con el egoísmo, pues va ligada a la disposición a actuar moralmente”. Véase, Rawls, *El liberalismo político*. Fondo de cultura económica, Madrid, 1979, p.79

Constitución Política de Colombia.

El primer principio ético-político que caracteriza la integración esta centrado en la convicción de que los negociadores reconocen la importancia de alcanzar un acuerdo que les resulte mutuamente ventajoso en comparación con el resultado obtenido si no llegan a un acuerdo. Se trata, entonces, de comprender que todo proceso de integración tiene como punto de partida el ideal del “pacto justo”. Por tanto, demanda negociadores iguales y con voluntad para coordinar acciones e intereses en función de lo mejor para las partes. Es precisamente esta voluntad de coordinación la que hace evidente la necesidad de la cooperación para que los países involucrados en un proceso de integración puedan preservar aquellos bienes concebidos como públicos.

En efecto, la integración supone un incremento del desarrollo de los países a través de la competencia en el mercado libre. Sin embargo, no debe reducirse a ello, pues, también supone la posibilidad de permitir a los países mantener el acceso a bienes y servicios públicos que han sido producto de

su desarrollo particular, es decir, a manera de ejemplo mantener “bienes públicos que ofrecen protección laboral como la seguridad laboral, regímenes laborales decentes y salarios dignos.”⁷

Un segundo principio ético-político que debe orientar todo proceso de integración, implícito en el primero, está referido a la tendencia institucional de concebir al otro como libre e igual, es decir, participantes con Derecho a garantizarse a sí mismos condiciones de vida digna. Estas condiciones pueden estar atadas al acceso a bienes materiales o culturales que son significativos en una comunidad, por tanto, un acuerdo no puede contribuir en la creación de condiciones de discriminación y desigualdad, o en el afianzamiento del poder de ciertos sectores de la sociedad.

El tercer principio ético-político comprende una acción negociadora permanente y legítima encaminada a proteger los derechos sociales (a la educación, al empleo, a la salud pública), económicos y culturales establecidos en la Constitución Política. El modo de protección de estos derechos exige del Estado una política de integración que garantice a todos los ciudadanos la posibilidad de desarrollar sus planes de vida en condiciones de igualdad⁸ digna.

El cumplimiento de los derechos sociales de los ciudadanos demanda gobiernos y negociadores que administren los recursos de acuerdo a necesidades y contingencias relacionadas con la seguridad social y principios universales que deben concebirse como principios institucionales.

Un cuarto principio es el de reciprocidad. Este principio refleja relaciones interestatales caracterizadas por el enriquecimiento y avance en la comprensión de los intereses y expectativas de desarrollo visualizadas por los países.

El quinto principio supone procesos de integración adelantados por negociadores con una capacidad discursiva orientada hacia el consenso sin coerciones, para lo cual se hace necesario establecer procedimientos que regulen las negociaciones. Estos procedimientos reguladores se constituyen en instancias que aseguran en todos los negociadores una condición de igualdad de oportunidades para incidir en el tipo de acuerdo logrado. Así, el principio discursivo supone el consenso como condición de igualdad de oportunidades para cada negociador, de modo tal, que puedan contribuir en la búsqueda de una alternativa que permita el desarrollo de las expectativas de mundo concebidas en sus países.

Conclusiones

Señalado el concepto de soberanía nacional e identificando algunos principios éticos-políticos que caracterizan la integración, según el liberalismo político, podemos señalar que:

- Los procesos de integración económica y cultural deben concebirse en virtud de una concepción de soberanía nacional, de modo tal, que permitan hacer prevalecer el grado de independencia logrado por los países en su dinámica particular, pues, no permitirlo implicaría adelantar acciones estratégicas para imponer un solo horizonte de vida y sobre todo desdibujar el panorama multicultural que caracteriza a los países Latinoamericano. Una actitud moderada de parte de los gobernantes y negociadores es la garantía para hacer prevalecer las formas

particulares de organización y desarrollo de nuestras sociedades.

- La integración es un acontecimiento histórico que debe adelantarse desde una condición de igualdad de oportunidades. Condición que debe permitir a los países buscar alternativas que contribuyan en el aumento de posibilidades y condiciones para la realización efectiva de los planes de vidas de sus ciudadanos. Por tanto, se trata de preservar bienes comunes y de generar condiciones para ampliar el ámbito de esos bienes comunes. No es posible participar de la integración suponiendo que ella es posible sólo si creemos que se debe desmejorar o desvirtuar bienes comunes que han contribuido en el mejoramiento de la calidad de vida de

los ciudadanos. Bienes como un salario digno, la estabilidad laboral o las prestaciones sociales no pueden concebirse como supuestos obstáculos para alcanzar niveles de competitividad.

- La integración es una posibilidad para crear condiciones sociales y económicas que permitan el acceso a bienes materiales y culturales que son significativos para el desarrollo y crecimiento de todos los ciudadanos, por tanto, un acuerdo no puede contribuir en la creación de condiciones de discriminación y desigualdad, o en el afianzamiento del poder de ciertos sectores de la sociedad. Integrarnos en función de la discriminación y desigualdad implicaría institucional el Derecho a la pobreza y marginalidad. ■

⁷ Fisk, Milton. *Bienes públicos y justicia radical*, editorial Universidad del Valle, Cali, 2004. p. 226

⁸ Al respecto podemos decir que la igualdad como principio revela que se trata de que “La igualdad sustancial alude no sólo al compromiso del Estado, sino de los particulares de remover los obstáculos que en el plano humano, económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho que se oponen al disfrute efectivo del derecho. La igualdad sustancial revela, un carácter remedial, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupo ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos y de la comunidad en general.”. Véase, *Constitución Política de Colombia*, 2004, p. 49

La agenda interna y externa del Mercosur: desafíos y oportunidades¹



¹ Este artículo incorpora algunas ideas incorporadas en un artículo que escribí junto al Dr. Romeo Pérez Antón, denominado «Mercosur y las negociaciones internacionales», en AA.VV.: *Aportes para la inserción de Uruguay en el Mercosur y en el mundo*, Montevideo, Comisión Sectorial para el Mercosur (COMISEC) - Unión Europea, junio de 2004.

² Artículos 34, 35 y 36 del Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur o Protocolo de Ouro Preto firmado el 17 de diciembre de 1994. Disponible en: www.mercosur.org.uy/espanol/snor/normativa/ourop941.

Por Juan Andrés Daguerre
Centro Latinoamericano de Economía
Humana (Claeh), Montevideo, Uruguay

Antes que nada se hace necesario hacer una mención al carácter de actor internacional que el Mercosur reclama desde la entrada en vigencia del Protocolo de Ouro Preto ya que el mismo le concede personería jurídica internacional².

Esa personería jurídica internacional se le reconoce por otros actores internacionales con anterioridad a la sanción del Protocolo de Ouro Preto, desde que la Comunidad Económica Europea (CEE) lo invistió de ese carácter apenas surgido el Mercosur en 1991. De manera informal pero trascendente, esto se observa tanto en aquellas instancias de negociación en las que el Mercosur interviene como un negociador unificado como en aquellas en las que no lo hace en esos términos.

Como actor regional unificado interviene en el proceso de negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas

(ALCA) y en las negociaciones de un área de libre comercio con la Unión Europea. También en ese carácter mantiene tratativas con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) para avanzar en un proceso con vistas a liberar el comercio entre las dos entidades e incipientemente con China, Sudáfrica e India.

Como negociador regional no unificado participó a través de sus cuatro miembros plenos en la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC): en la reciente Conferencia de Cancún de la OMC los miembros del Mercosur se separaron en cuanto Argentina y Brasil estuvieron a la cabeza del *Grupo de los Veinte*, del que también formó parte Paraguay, mientras que Uruguay no lo integró. Esta situación se modificó luego de la asunción del Dr. Tabaré Vázquez (1° de marzo de 2005) en marzo de este año, ya que una de las primeras medidas del nuevo gobierno fue incorporarse al *Grupo de los Veinte*.

Unificado o no, el Mercosur mantiene posturas de diplomacia económica que repercuten sobre su propio progreso como

área de integración. Se requiere por tanto una percepción sintética de la evolución de todas esas negociaciones y un ajuste permanente de los comportamientos de los miembros del Mercosur y de este mismo cuando actúa como un solo negociador. Esa percepción sintética y ese ajuste demandan una labor sistemática de homogenización de las informaciones y de discusión interna de las posturas a llevar a los escenarios mayores que hoy no se cumple. Es urgente lograrlo mediante modificaciones pertinentes en el funcionamiento de las cancillerías porque en la medida que persista la dualidad de criterios, el Mercosur continuará acordando hasta último momento las posturas que deberán ser comunes y armonizando muy imperfectamente las definiciones de sus miembros cuando estén actuando por separado.

**Coyuntura política actual:
¿homogeneización política?**

Los tiempos que corren presentan coyunturas particularmente desafiantes para los estados miembros



del Mercosur, para los sistemas políticos nacionales, las instituciones regionales y, en general, para el Mercosur como esquema político amplio de cooperación e integración regional.

A más de catorce años del Tratado de Asunción, existen en el Mercosur un conjunto de problemas estructurales irresueltos por parte del bloque regional. Algunos de sus gobiernos —en mayor o menor grado, dependiendo de los casos— debieron y deben enfrentar contextos de fuerte decrecimiento social y debilidad de sus elencos gobernantes. Asimismo, en los últimos años, los compromisos, acuerdos y pactos establecidos entre los países miembros con frecuencia no fueron cumplidos a cabalidad: los problemas son variados, aunque el que se da con mayor frecuencia es cuando los socios comerciales establecen unilateralmente trabas al ingreso de mercaderías que afectan la legitimidad del bloque regional.

Sin embargo, inmediatamente después de su peor momento económico y político interno, el Mercosur encuentra hoy una

revitalización política tan sorprendente como discutida. En lo comercial, al Mercosur, como bloque y actor regional, se le presenta —por ejemplo— una agenda externa llena de oportunidades y desafíos (la posibilidad de acuerdos comerciales de diversa índole *vis à vis* con otros bloques o países: Unión Europea, China, India, Sudáfrica, ALCA y las negociaciones en la ronda de Doha de la OMC). A pesar de todos estos problemas —sumado a las debilidades— el Mercosur mantiene su personería internacional como bloque interlocutor de otros bloques. A pesar de ello, todavía no termina de encontrar las vías más idóneas para la adopción efectiva (más allá de las declaraciones) de posiciones comunes y consistentes para negociar.

En esta situación tan particular del Mercosur, y luego del triunfo del Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría en las elecciones nacionales en octubre de 2004 en Uruguay, aparecen quienes sostienen que existe un eje político, basado fundamentalmente en posiciones político-ideológicas, entre los gobiernos actuales de Argentina (encabezado por

Néstor Kirchner), Brasil (encabezado por Luiz Inácio *Lula da Silva*) y Uruguay. Este triángulo *progresista* posibilita pensar en acercamientos políticos estratégicos entre los tres países del Mercosur. Pero no debemos confundir progresismo con izquierda. Es verdad que existe cierta expectativa respecto al proyecto de integración en el que parece haber posicionamientos comunes tendientes a fortalecer el Mercosur. Pero la expectativa no está relacionada con el viraje a la «izquierda» que la región experimentó: *Lula* lidera un gobierno de coalición con partidos que no son de izquierda; a Néstor Kirchner resulta demasiado complicado encasillarlo como izquierdista y su gobierno decididamente no lo es; y el Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría está comenzando a dar sus primeros pasos en la jefatura de gobierno en Uruguay. La realidad supera muchas veces las expectativas, ya que la retórica es importante pero las acciones lo son aún más importantes.

Luego de conformado este eje político-ideológico entre las ciudades de Buenos Aires, Brasilia y Montevideo todas las

esperanzas están centradas en un compromiso tácito de apuesta indiscutible al bloque regional. Pero un dato fundamental a tener en cuenta es que —desde finales del año 2004 hasta ahora— las estrategias en política exterior de los países han tenido signos opuestos. Se puede pensar, si es que hay una cierta afinidad ideológica y buena relación entre los gobiernos, ¿cómo el Mercosur tuvo dos candidatos a ocupar la Dirección de la OMC? O ¿cuáles fueron los motivos para que Argentina y Paraguay apoyaran al candidato uruguayo Carlos Pérez del Castillo en detrimento del candidato brasileño Luiz Felipe Seixas Correa? Otro tema central de la agenda internacional que divide a los países de la región es la reforma en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y, en particular, ¿cuáles son las razones que maneja Argentina para oponerse a que Brasil ingrese como miembro permanente del Consejo de Seguridad?, y ¿qué tipo de presiones está ejerciendo Brasil sobre sus socios para que lo apoyen en esta *cruzada* (que no es otra cosa que la búsqueda de Brasil de posicionarse fuerte en el tablero mundial)? O, más recientemente, el malestar por parte de algunas autoridades del gobierno de Brasil hacia el gobierno uruguayo porque éste no acompañó la candidatura de Joao Sayad en la votación para nombrar al nuevo presidente de Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Uruguay terminó votando al que luego sería electo presidente, el colombiano Luis Alberto Moreno. En definitiva, las posiciones de los países en lo que refiere a política exterior no respetan afinidades ideológicas particularistas: los estados se mueven por intereses políticos.

Es importante recalcar que, más allá de las afinidades ideológicas de los elencos gobernantes en los países miembros, los intereses políticos de cada uno de ellos por separado juegan un rol fundamental. Y este no es un dato menor. Las posiciones ideológicas comunes sirven —ahora más que nunca— como instrumento para intensificar el proceso integracionista, pero para beneficio de un proyecto Mercosur institucionalizado y fuerte que no dependa de afinidades ideológicas.

...en la medida que persista la dualidad de criterios, el Mercosur continuará acordando hasta último momento las posturas que deberán ser comunes y armonizando muy imperfectamente las definiciones de sus miembros cuando estén actuando por separado.



Luis Alberto Moreno, presidente del BID.

Los principales ejes de negociación: algunos escenarios

En este contexto, será extremadamente difícil obtener un efectivo relanzamiento del Mercosur en tanto las economías de sus países miembros permanezcan debatiéndose en el estancamiento o los períodos de crecimiento precario.

La recuperación del dinamismo econó-

mico depende para el área del mercosur de la conclusión al menos parcialmente exitosa, de una o más, de las tres grandes negociaciones que involucran el acceso de nuestras economías a los mercados mayores y más exigentes: el proceso del ALCA, las tratativas con la Unión Europea y la ronda de Doha de la OMC.

Si todas ellas fracasaran, los horizontes comerciales de nuestros países se estrecharían considerablemente. Es probable, como contrapartida, que un avance en el eje de la Unión Europea induzca un avance similar en el proceso del ALCA, ya que este último va tomando cada vez más la forma de una negociación bilateral del TLC con el Mercosur. Pero no debe soslayarse la circunstancia de que solamente en la OMC podría llegarse a un acuerdo relevante sobre disminución de subsidios agrícolas en la Unión Europea, Estados Unidos y Japón. Por lo cual la ronda de Doha condiciona las mejores expectativas del Mercosur en los otros dos ejes de negociación de liberalización comercial. Al día de hoy, tanto las tratativas con la OMC como el proceso del ALCA se hayan

detenidos y sometidos a grandes tensiones y resentimientos.

Actualmente, las negociaciones con la UE se encuentran estancadas. El panorama parecería muy oscuro si no se hubiera logrado algunos progresos estimables previos a las cancelación de las conversaciones: una interesante oferta de la Unión Europea de abrir parcialmente sus mercados agrícolas subsidiados y agregar a ello el acceso a mercados agroindustriales de interés para todos los países del Mercosur. El ofrecimiento europeo estaba acompañado de demandas de apertura “mercosuriana” en las áreas de inversiones, servicios y compras gubernamentales. El Mercosur respondió positivamente aunque sin plegarse mecánicamente a las solicitudes europeas. Al hacerlo superó una tentación proteccionista y puso las conversaciones mucho más cerca de una conclusión parcial pero significativamente exitosa. Lamentablemente, las negociaciones fracasaron el octubre pasado y no hay indicios claros acerca de en qué momento se reanudarán las negociaciones.

Apreciado el conjunto de los tres ejes en perspectiva de diplomacia económica, deberíamos subrayar:

a. - Que una respuesta flexible del Mercosur a una oferta-demanda de la UE, de reanudarse las conversaciones, manifestaría un saludable pragmatismo del bloque sudamericano, en particular aportado por Brasil, que debería modificar en algunos puntos trascendentes su política industrial de llegarse a ese acuerdo en base a la apertura compensada de mercados europeos agrícolas y agroindustriales, y de mercados “mercosurianos” de servicios, financieros y de adquisiciones estatales.

b. - De existir una aproximación con un desenlace satisfactorio de la negociación con la Unión Europea, el Mercosur colocaría a Estados Unidos ante la disyuntiva de adoptar en las conversaciones del ALCA una flexibilidad análoga a la de los europeos o admitir el fracaso del proyecto hemisférico y la vinculación privilegiada del Mercosur con la Unión Europea, resul-



tado que complica varias de las estrategias de Washington en el ámbito de la OMC pero también en ámbitos no económicos (Naciones Unidas, cooperación contra el terrorismo, narcotráfico, etcétera).

c. - Al colocar a Estados Unidos ante dicha disyuntiva, el Mercosur conseguiría eludir la difícil posición en que se encuentra dentro del proceso del ALCA ya que a la bilateralización TLC-Mercosur a que aludimos corresponde el virtual aislamiento del Mercosur porque trece de los países que intervinieron en esas tratativas (entre ellos Canadá, México, Chile, Colombia, Perú) aceptaron en 2003 la propuesta de Washington, la que sólo el Mercosur calificó de insuficiente; se insinúa así una peligrosa posibilidad de continuación de las conversaciones hacia un ALCA sin el Mercosur.

d. - En la ronda de Doha residía una fuente de tensión interna del Mercosur que se había dividido en esas negociaciones: Uruguay no participó en la creación del *Grupo de los Veinte* y tampoco era miembro del bloque. Esta

situación llegó a su fin cuando Uruguay se sumó al *Grupo de los Veinte*. Este grupo, sin embargo, no ha logrado imponer a los más desarrollados sus condiciones para la reanudación del proceso y no obstante el dudoso éxito que representó para ese grupo la disolución sin acuerdos de ninguna índole de la Conferencia de Cancún. Esta situación podría llevar a que el grupo se desdibujara sin llegar a su desaparición y probablemente se incorporará a algún alineamiento más amplio que comprenderá también al *Grupo de Cairns*.

En definitiva, los escenarios, desafíos y oportunidades son extremadamente complejos y necesitan de un Mercosur renovado e institucionalizado. Pero el Mercosur sigue atravesando una etapa significativamente prolongada de crisis económica e institucional. En ese marco proliferan los incumplimientos comerciales, las presiones políticas, las tensiones y un escepticismo popular y, sobre todo, de los actores políticos que redundan en silencios más que en protestas, lo cual probablemente lo torne aún más peligroso. ■