

**REVISTA ELECTRÓNICA
IBEROAMERICANA
VOL. 4 N°2 2010**



EDITORIAL

El día de trigésimo quinto aniversario de la coronación como Rey de España de Don Juan Carlos de Borbón, se reunía con el Presidente del Banco Interamericano de desarrollo, el diplomático colombiano Don Luis Alberto Moreno Mejía. Se trataba de un día más en el que el Rey trabajaba en su puesto de primer Embajador de España, reunido con un representante del mundo económico iberoamericano. Sirva este botón de muestra para evidenciar el papel internacional que ejerce la monarquía española.

La Monarquía parlamentaria es la forma política del Estado español, como indica el Art. 1, 3 del título preliminar de la Constitución de 1978. La existencia en España de una Monarquía tiene sentido, en la actualidad, por varias razones. En primer lugar porque es el espejo de la rica historia de una de las naciones más viejas del continente europeo y, por consecuencia, del mundo moderno. La monarquía, con sus logros y miserias, ha contribuido a la creación y a la aventura de España, y analizar la una sin ver a la otra supone hacer un ejercicio de olvido y descarte. Es cierto que ha habido dos breves e ilusionantes periodos republicanos, por la altura intelectual de sus líderes, pero el debate Monarquía-República ya no interesa no sólo porque otros son los motores de la vida pública sino porque la actual monarquía carece de los vicios y de las limitaciones de las precedentes. Es un símbolo de la unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles. Este símbolo es importante que resida en una persona que no puede ser sometida a los vaivenes de la lucha por el poder político. Esto en todo caso evita algunos males que se vivieron en tiempos pasados.

La Monarquía tiene sentido en la España actual. Tiene una legitimidad histórica innegable, pues es el espejo de la historia de España. Pero más allá de esa legitimidad también la tiene desde una perspectiva pragmática, en un país que no nace con la Constitución de 1978 y que, más allá de las diversidades culturales y lingüísticas, constituye una nación no sólo en el sentido constitucional –en tanto que fuente de la soberanía- sino también en el sentido más sentimental y emotivo del término. Una nación soberana que tiene dentro de sí nacionalidades y regiones no soberanas, que se

podrían calificar en algunos casos de naciones culturales en la nación de naciones que es España, si bien esto no se dice aquí desde una perspectiva técnico jurídica. Sin entrar en disquisiciones técnico jurídicas o en debates terminológicos baldíos la Corona expresa la unión de todas las partes y la continuidad histórica del Estado.

El régimen de la Corona se regula en el Título II. El Art. 56, 1 indica, entre otras cosas que el Rey asume la más alta representación del Estado en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica. Por otro lado el Art. 63 indica algunas de las funciones del Rey, de carácter marcadamente internacional. Bien es cierto que como indica el Art. 97 la acción exterior la dirige el gobierno, como no podía ser de otra manera. Pero el Rey tiene un papel esencial en tanto que acredita a los representantes diplomáticos extranjeros en España (63, 1), manifiesta el consentimiento del Estado en obligarse mediante tratados (63,2) y declara la guerra y hace la paz (63.3). Estos poderes del Rey, con las limitaciones constitucionales propias, establecen un marco de actuación en la esfera internacional que Don Juan Carlos ha aprovechado para impulsar la imagen internacional y lo que algunos denominan marca España, en una terminología digna de otros menesteres.

La verdad es que Don Juan Carlos es, como dice la prensa, el mejor Embajador de que disponemos. Su reinado empezó con un periplo por tierras americanas, a finales de mayo de 1976. Como Colón arribó a Santo Domingo. Posteriormente acudió a Estados Unidos donde se reunió con Gerald Ford, la Cámara de Representantes y el Senado. La transición española ha sido un ejemplo de valores, diálogo y consenso, que el Monarca dirigió con gran inteligencia, en un camino plagado de dificultades. Logró dicho objetivo sin acudir a la ruptura revolucionaria que, evidentemente, el no hubiera podido encarnar, y sin excluir a nadie de las denominadas dos Españas. Se trataba de transitar de una dictadura a un régimen democrático en el que todos tuviesen cabida, como así fue. Cuando el golpe de Estado, el terrorismo, las dificultades económicas parecían que podían llevar al traste el proceso el pudo seguir navegando en esa dirección con el apoyo de la Unión de Centro democrático, el partido socialista, el partido comunista, Alianza Popular –precedente del Partido Popular-, así como una maraña de otros partidos políticos menores.

Si la transición por sí sola merecía mas de un Reinado, la legitimidad de ejercicio que, fundamentalmente, en el ámbito internacional ha tenido el Rey ha fortalecido también a la Monarquía. En España ha habido Presidentes del Gobierno que, como Felipe González, han tenido un papel importante en aspectos básicos de la política internacional, como la construcción europea. Los diferentes Presidentes han tenido sus improntas, tanto José María Aznar y la Alianza con USA, Calvo-Sotelo y la adhesión a la OTAN, Zapatero y la Alianza de Civilizaciones, Suárez y la apertura democrática etc.. En general el consenso ha funcionado en política exterior. Pero de lo que no cabe duda es de que el Rey ha marcado una línea de gran altura en la política exterior, relevante en ámbitos como el norte de África, oriente Próximo o la construcción europea, pero sin duda esencial en el Espacio iberoamericano. El proyecto de la Comunidad Iberoamericana de Naciones ya es una realidad, sin duda con mucho más potencial, que ha jalonado parte del Reinado de Don Juan Carlos, desde principios de los noventa. El estrechamiento de las relaciones con los diferentes países de nuestra comunidad histórica ha estado siempre presente y solo falta desear que se refuercen los mecanismos que hagan posible que el diálogo político y las relaciones institucionales se vayan asentando con el tiempo.

TRIBUNA ABIERTA

CONTRIBUCIÓN DE LA JUSTICIA UNIVERSAL A LATINOAMÉRICA

POR MANUEL OLLÉ SESÉ

Profesor de Derecho Penal

de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid)

Vicepresidente de la Asociación Pro Derechos Humanos de España.

En la actualidad, a pesar de los diferentes escenarios de realización de justicia penal internacional (Corte Penal Internacional, Tribunales *ad hoc* y tribunales mixtos) para exigir responsabilidades penales individuales por la comisión de los más graves crímenes internacionales, han sido los órganos judiciales de determinados Estados, como los españoles, los que, en aplicación del principio de jurisdicción universal, han demostrado que es posible combatir, desde la legalidad interna e internacional, la férrea cultura de la impunidad.

Después de más de 14 años, desde que aquel 28 de marzo de 1996 se interpusiera en España la primera denuncia por los crímenes cometidos por los responsables de la dictadura militar argentina entre los años 1976 a 1983, se han sucedido en la Audiencia Nacional española diversas denuncias por crímenes internacionales; y especialmente por los cometidos en algunos países de América Latina, como Argentina, Chile, Guatemala o El Salvador. Esta contribución directa o indirecta de los tribunales españoles es un claro ejemplo de cómo coadyuvar a la satisfacción de la tutela judicial de tantas víctimas cuyas expectativas de justicia por unas u otras razones quedaron frustradas. Se combate la impunidad, se hace realidad el enjuiciamiento de los responsables de esos graves crímenes internacionales que violan el corazón de los Derechos Humanos, y brotan importantes efectos.

Un efecto de indudable trascendencia es obviar la espuria vigencia de leyes de impunidad. Léase, por ejemplo, Ley de *Punto Final*, de *Obediencia Debida* o decretos de indulto en Argentina; las leyes de amnistía en Chile o El Salvador; o determinados aspectos de los Acuerdos de Paz de Guatemala. Leyes que, para los tribunales españoles –acogiendo precisamente principios desarrollados por la jurisprudencia latinoamericana (informes de la Comisión Interamericana sobre El Salvador y Argentina; sentencias de la Corte Interamericana como Barrios Altos, Almonacid, la Cantuta o Hermanas Serrano-Cruz, entre otras muchas; y resoluciones de otros tribunales nacionales del continente americano)- no fueron obstáculo para su enjuiciamiento por ser contrarias al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La admisión de estas querellas penales fuera de las fronteras del Estado de residencia del sujeto activo, impiden, en principio, la salida de ese país del victimario acusado, bajo el riesgo de ser detenido. Y, por otro lado, y aún permaneciendo el presunto responsable en el Estado del que es nacional, puede ser puesto a disposición de la justicia del Estado que ejercite la jurisdicción universal mediante el instrumento de la extradición, como, por ejemplo, ha sucedido con las órdenes internacionales de detención con fines de extradición solicitadas por España a las autoridades de Argentina, Guatemala o México (Caso Cavallo).

Otra consecuencia importante dimana del carácter concurrente de la justicia universal. Por un lado, se evitarán fraudes procesales en las jurisdicciones domésticas con finalidades de impunidad, como la incoación de procedimientos judiciales aparentemente imparciales con el fin de simular el ejercicio de una auténtica actividad jurisdiccional cuando la realidad es otra bien distinta, esto es, conseguir el estado de cosa juzgada. Cosa juzgada, sin embargo, que, en todo caso y en estos supuestos concretos, por exigencias de justicia, por la tutela de los derechos de las víctimas, por el respecto al debido proceso no superaría los estándares mínimos de los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, al ser fraudulenta o aparente, y, en consecuencia, no impediría el ejercicio de una nueva acción penal. Es el caso paradigmático del asesinato de los jesuitas en El Salvador, donde las evidencias de que el juicio seguido en aquél país, no ha sido considerado como un proceso respetuoso con el debido proceso y, en consecuencia, ha permitido en España el inicio de un nuevo procedimiento judicial.

Un último efecto que señalo, y muy deseable, es la probable reacción de los países donde se han perpetrado esos atroces crímenes en la búsqueda de todo tipo de condiciones para que sean sus propios tribunales, y no otros, los que procedan al enjuiciamiento de sus autores. Tal vez, si un Estado observa cómo es suplido por otro en su obligada labor judicial, tácitamente está reconociendo bien una intolerable dejación de su soberanía en la protección de los Derechos Humanos, bien su incapacidad para el ejercicio jurisdiccional. La reacción, aún cuando fuera necesaria ayuda o colaboración externa, tendría sus frutos, por ejemplo, en la anulación como si nunca hubieran existido de las leyes de impunidad (amnistías, indultos o análogas) o en el progresivo impulso de la sustanciación de diferentes procedimientos judiciales en el lugar de comisión del crimen.

En este sentido, es ejemplar la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, de 14 de junio de 2005, que declaró la nulidad de las citadas *Leyes de Punto Final* y *Obediencia Debida*; y en la que un voto concurrente hacía referencia indirectamente a la importancia de los procedimientos incoados en otras jurisdicciones como la española. Sentencia que ha posibilitado decididamente el impulso de la justicia en la República Argentina donde se han producido las primeras condenas por crímenes contra la humanidad y se ha iniciado o continuado la instrucción de otras muchas causas.

Los pilares de los estados de derecho y de las democracias se consolidan, frente al olvido y perdón, con la justicia y se destruyen con su renuncia, aunque sea bajo una pretendida paz social. Y esta justicia cuando afecta los bienes más preciados para toda la comunidad internacional debe ser efectiva.

LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO JUSTIFICACIÓN DE UNA RESTRICCIÓN DEL LIBRE COMERCIO: ¿QUÉ PUEDE APRENDER EUROPA DEL MERCOSUR?¹

ENVIRONMENTAL PROTECTION AS JUSTIFICATION FOR THE RESTRICTION OF THE FREE MOVEMENT OF GOODS: WHAT MIGHT EUROPE LEARN FROM MERCOSUR?

Prof. Dr. Felix Fuders, M.A.².

Resumen

El Derecho fundamental a la integridad física es, según la opinión de la Corte de Justicia Europea restringible únicamente dentro de límites estrictos. Dada la importancia de este derecho fundamental, debe ser destacado que el Tribunal Arbitral del MERCOSUR recurra a la inseguridad de tecnologías para la vida y para el medio ambiente como justificación para la limitación de la libre circulación de mercancías, aplicando una dogmática notable. El Tribunal reconoce que la libre circulación de mercancías sirve al bienestar común de los pueblos y no es un fin en sí. Dado que la ciencia no puede predecir con seguridad sus consecuencias, la política debe considerar esta inseguridad en sus decisiones. Esta jurisprudencia, muy valiente a favor de la protección de la salud y del medio ambiente, corresponde al principio “In dubio pro securitate”, principio fundamental del Derecho Público, y se busca en vano en la jurisdicción europea y podría de todos modos servir de orientación. Los laudos del Tribunal Ad-hoc del MERCOSUR también son notables en cuanto a su argumentación dogmática innovador justificando el poder sopesar derechos fundamentales con los llamados libertades del mercado.

Palabras Claves MERCOSUR, EU, protección del medio ambiente, libre comercio, derechos fundamentales, Derechos Humanos, conflicto de celulosa, in dubio pro securitate, monismo inverso

¹ Artículo recibido el 25 de octubre de 2010 y aceptado por el Comité Evaluador el 18 de noviembre de 2010.

² Profesor e investigador en Universidad Austral de Chile. Autor del libro *Die Wirtschaftsverfassung des MERCOSUR*, Duncker & Humblot, Berlin 2008 y del capítulo “The economic freedoms in MERCOSUR”, en: FRANCA FILHO M. / OLMOS GIUPPONI M. / LIXINSKI L., *The Law of MERCOSUR*, Hart-Publishing, Oxford 2010, p. 87 – 130.. El artículo se basa en una ponencia presentada en la 1ª Conferencia Nacional de la International Law Association Brasil: “Science Technology and Innovation and its impacts on International Law and International Relations”, João Pessoa 13-15 octubre 2010.

Abstract

The fundamental right of life and physical integrity is according to the European Court of Justice only restrictable within narrow limits. That the MERCOSUR arbitration court referred to the uncertainty of such technologies and allowed this uncertainty as a justification for restricting the free movement of goods is, given the importance of the fundamental right to life and physical integrity, a point to be noted. The court recognizes that the freedom of movement serves social interests but is not an end in itself. As the consequences of science are not always predictable with certainty, politics should take this uncertainty into account. Such a very courageous jurisprudence in favor of health and environmental protection, strictly applying the Public Law principle known as “In dubio pro securitate”, is not as yet established in European jurisdiction and could be seen as an orientation for European legal practice. The MERCOSUR arbitration also is notable because of its innovative and dogmatic argumentation why it is legitimate that fundamental rights might be limited by so called market freedoms.

Keywords: MERCOSUR, EU, environmental protection, free movement of goods, fundamental rights, Human Rights, cellulose conflict, in dubio pro securitate, inverse monism

Sumario: I. Introducción II. In dubio pro securitate III. Derechos fundamentales como barrera de las libertades del mercado IV. Bibliografía y Jurisprudencia

I. Introducción

El MERCOSUR es según la opinión general y considerando el volumen del comercio el proyecto de integración económica regional más importante de Sudamérica³. El sistema de solución de controversias está compuesto de Tribunales

³ SANGMEISTER H., “Zehn Jahre Mercosur - Eine Zwischenbilanz”, en: Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz (ed.), *Ibero-Analysen*, N° 9, Berlin 2001, p. 7; LOSCHKY A., *Mercosur und EU*, Frankfurt (Oder), 1998, p. 1; GRATIUS S. /CORONADO H., “Zehn Jahre MERCOSUR - Der Anfang vom Ende einer Erfolgsgeschichte?”, en: Institut für Iberoamerika-Kunde (ed.), *Brennpunkt Lateinamerika* N° 4, Hamburg 2001, p. 41; O’CONNELL A., “Los desafíos del MERCOSUR ante la devaluación de la moneda brasilera”, en: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (ed.), *Estudios estadísticos y prospectivos*, Serie 10, Santiago de Chile 2001, p. 5; FLEMES D.,

Arbitrales que se constituyen ad-hoc para cada caso y, desde 2004, de un Tribunal de Revisión⁴. Los laudos del Tribunal Arbitral parecen orientarse en la jurisdicción del Corte de Justicia de la Unión Europea⁵ e incluso hacen referencia a las sentencias de éste⁶. Los fallos publicados hasta ahora están claramente estructurados y detalladamente fundamentados⁷. Se puede reconocer una jurisprudencia favorable a la integración

“Seguridad Cooperativa en el Sur de América Latina - Una Propuesta Teórica”, en: Instituto de Estudios Iberoamericanos (ed.), *Congreso Internacional de Americanistas N° 51 en Santiago de Chile, 14 - 18.07.2003*, p. 2; HERDEGEN M., *Internationales Wirtschaftsrecht*, 4ª ed. Munich 2003, p. 172.

⁴ Al respecto: FUDERS F., “Cuatro años de vigencia del Protocolo de Olivos: Cómo cambió el sistema de solución de controversias en el Mercosur”, en: *Lateinamerika-Analysen* N° 20, 2/2008, p. 205 – 233.

⁵ Al respecto: FUDERS F., *Die Wirtschaftsverfassung des MERCOSUR*, Berlin, 2008, p. 194 ss.

⁶ Vea por ejemplo Tribunal Ad-hoc del 20.12.2005 (neumáticos remoldeados), párrafo 15, 17; Tribunal Ad-hoc del 06.09.2006 (activistas ambientalistas), párrafo 152.

⁷ Al respecto LEHMANN J., “Neues von der Schiedsgerichtsbarkeit des Mercosur - ein Integrationsmotor à la Luxemburg?”, en: *EuZW*, Frankfurt (Meno) 2001 N° 20, p. 623 – 625; SCHMIDT J.P., “Neue Impulse durch institutionelle Reformen”, en: *EuZW* Frankfurt (Meno) 2005 N° 5, p. 139 – 142; WEHNER U., “Spezifische Rechtsfragen des Mercosul und der EU-Mercosul-Beziehungen”, en: Wulfdiether Zippel (ed.), *Die Beziehungen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten – Stand und Perspektiven*, Baden-Baden 2001/2002, p. 91; SAMTLEBEN J., “Erster Schiedsspruch im Mercosur - Wirtschaftliche Krise als rechtliche Herausforderung?”, en: *EuZW* Frankfurt (Meno) 2000 N° 3, p. 77 – 80; id., “Las perspectivas para un tribunal del Mercosur y la experiencia europea”, en: *JA* 1998-I, p. 796 - 803; id., “La solución de controversias”, en: Fernández Arroyo (ed.), *Liber Amicorum en homenaje al profesor Dr. Didier Operti Badán*, Montevideo 2005, p. 947 – 962; OPERTTI BADÁN D., “Sistema de solución de controversias en el Mercosur”, en: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht (ed.), *Avances del Derecho Internacional Privado en América Latina, Liber Amicorum Jürgen Samtleben*, Hamburgo 2002, p. 457 – 468; FEDER B., “El Protocolo de Olivos: Profundización institucional y régimen renovado de solución de controversias en el Mercosur”, en: *Liber Amicorum Operti Badán*, Montevideo 2005, p. 835 – 87; PAGANI A., *Negociación y Legalidad en la Estructura Institucional del Mercosur. El sistema de solución de controversias comerciales*, en: CAEI (ed.), Working Paper, 2006; DREYZIN DE KLOR A., *El Protocolo de Olivos*, en: Universidad Carlos III de Madrid - Instituto de Derecho Público Comparado (ed.), *Justicia Constitucional en Iberoamérica: fórum brasileño-europeo organizado por la Fundación Konrad Adenauer y Universidad Federal de Santa Catarina 22.-24.11.2002*, punto II. 2. g; id., “El Reglamento del Protocolo de Olivos”, *Revista Latinoamericana de Derecho (RLD)*, año 3 (2005) N° 3, p. 69 – 105; GONZÁLEZ GARABELLI C.A., *Procesos de Integración: Mercosur – Solución de Controversias*, Asunción 2004, p. 223; REY CARO E.J., “Introducción”, en: id. et al (ed.), *Cuaderno de Derecho Internacional Número I, Doctrina Jurisprudencial de los laudos arbitrales del Mercosur*, Córdoba 2004, p. 14; ELIZECHE M.A., *Mercosur - Proyección y estructura jurídica - Solución de controversias - Reflexiones y ponencias*, Asunción 1998; ALONSO GARCÍA R., *Tratado de Libre Comercio, Mercosur y Comunidad Europea - Solución de controversias e interpretación uniforme*, Madrid 1997; ARBUET VIGNALI H., “La solución de controversias en el Mercosur - Un aspecto esencial aún por resolver”, en: *El Derecho Internacional en un mundo de transformación*, Liber Amicorum Eduardo Jiménez Aréchaga, Montevideo 1994; id. “El Protocolo de Ouro Preto - Una excusa para hablar de integración”, en: id. et al (ed.), *IV encuentro internacional de derecho para América del Sur - El desarrollo de la integración hacia el siglo XXI: Mercosur, balance y perspectivas*, Montevideo 1996, p. 33 – 53; BLOCH R., “Aportes para la resolución de conflictos en el Mercosur”, en: id. (ed.) *La construcción del Mercosur – La evolución de un nuevo actor en las relaciones internacionales*, Buenos Aires 2003, p. 49 – 56; id., “Solución de controversias en el Mercosur”, en: id. (ed.) *La construcción del Mercosur – La evolución de un nuevo actor en las relaciones internacionales*, Buenos Aires 2003, p. 56 – 66; BRITO M.R., “Solución de controversias en

económica, orientada al objetivo y el espíritu de los Tratados y comprometida con la libre circulación de mercancías, una jurisprudencia que últimamente incluso parece estar orientada más cerca a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo que lo ha sucedido hasta ahora⁸. El Tribunal de Revisión incluso adopta expresamente la fórmula Dassonville y Cassis-de-Dijon así como la jurisprudencia Costa/ENEL, con lo que la judicatura del MERCOSUR se pronuncia por primera vez respecto a la discutida cuestión de la primacía. No obstante, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede aprender de la dogmática aplicada por parte de los Tribunales Ad-hoc del MERCOSUR.

II. In dubio pro securitate

En los dos primeros laudos sujetos al Protocolo de Olivos, protocolo sucesor al Protocolo de Brasilia que regula la solución de controversias desde 2004, los Tribunales Arbitrales debieron sopesar entre la libre circulación de mercancías y los derechos fundamentales. Ambos laudos son destacables por su argumentación dogmática.

En el primer proceso arbitral sujeto al Protocolo de Olivos se trataba una vez más de neumáticos remodelados⁹. El sexto Tribunal Arbitral ad-hoc bajo el reglamento del Protocolo de Brasilia ya en el año 2002 había censurado una restricción de importación del Brasil para neumáticos recauchutados. Esta vez el objeto de la controversia era una prohibición de importación de neumáticos recauchutados en la Argentina, contra la que reclamó Uruguay. Argentina fundamentó la prohibición por la vida útil algo menor de neumáticos recauchutados frente a neumáticos nuevos. En virtud de la vida útil menor de neumáticos recauchutados éstos dañarían más al medio ambiente que neumáticos nuevos. El Tribunal apoyó la argumentación de Argentina y encontró legítima la restricción de la libre circulación de mercancías a favor de la protección de la salud de seres humanos y animales. La cláusula *ordre-public* está establecida en el Art. 50 del Tratado de Montevideo¹⁰. Las barreras de la libre circulación de mercancías serían además el principio de proporcionalidad, el principio de la razonabilidad y la previsibilidad comercial¹¹. Si bien el laudo fue derogado por el Tribunal de Revisión (al

el Mercosur”, en: Gros Espiell, Héctor et al (ed.), *El Derecho de la Integración del MERCOSUR*, Montevideo 1999, p. 161 – 170.

⁸ Al respecto FUDERS F., *Die Wirtschaftsverfassung des MERCOSUR*, Berlin 2008, p. 190 ss.

⁹ Tribunal Ad-hoc del 20.12.2005 (neumáticos remodelados).

¹⁰ Tratado de Montevideo estableciendo la Asociación Latinoamericana de Integración del 12.08.1980. El MERCOSUR es una zona de preferencia dentro de la ALADI, por lo tanto Art. 50 Tratado de Montevideo también vale para el MERCOSUR, cf. Art. 2 lit. b Anexo I Tratado de Asunción (tratado fundador del MERCOSUR); cf. también BASALDÚA R.X., *Mercosur y Derecho de la Integración*, Buenos Aires 1999, p. 88 s., p. 393.

¹¹ Tribunal Ad-hoc del 20.12.2005 (neumáticos remodelados), párrafo 66.

respecto, más adelante), es interesante su argumentación, que no fue cuestionada por parte del Tribunal de Revisión, con la que el Tribunal Arbitral confronta la protección de la salud de seres humanos y animales con la libre circulación de mercancías. El Tribunal Ad-hoc reconoce que la libre circulación de mercancías tiene que servir al bienestar común de los pueblos y no es un fin en sí¹². Dado que la ciencia no puede predecir con seguridad sus consecuencias, debe la política considerar esta inseguridad en sus decisiones¹³.) El Tribunal confiere al principio de cautela un alto valor relativo y confirma el proceder de Argentina, invirtiendo la carga de la prueba: El fabricante debe demostrar que su producto no es contaminante y nocivo para la salud¹⁴.

Esta jurisprudencia, muy valiente a favor de la protección de la salud y del medio ambiente, se busca en vano en la jurisdicción europea y podría de todos modos servir de orientación – aunque en tal caso, ante todo, en relación a verdaderas tecnologías de riesgo con consecuencias realmente inestimables y no en relación a la contaminación que producen neumáticos recauchutados. El Derecho fundamental a la integridad física es, según la opinión de la Corte de Justicia Europea como también la opinión general, restringible únicamente dentro de límites estrictos¹⁵. Por lo tanto es discutible, por qué en Europa están permitidas tecnologías como, por ejemplo, la energía nuclear, ingeniería genética o la radiación electromagnética pulsada (transmisión digital GSM, UMTS). De acuerdo con el fundamento vigente en el Derecho público “*in dubio pro securitate*” tales tecnologías deberían estar prohibidas hasta descartar toda duda respecto a la seguridad para la vida de seres humanos y animales¹⁶. Es decir, si hay duda al respecto de la seguridad estas tecnologías deberían estar prohibidas. Pero, de hecho, existen innumerables estudios que documentan el riesgo de las tecnologías mencionadas¹⁷.

¹² Tribunal Ad-hoc del 20.12.2005 (neumáticos remoldeados), párrafo 66. En cuanto que la economía tiene que servir al pueblo cf. SCHACHTSCHNEIDER K.A., *Freiheit in der Republik*, Berlin 2007, 8. Kap., VI. 3a).

¹³ Tribunal Ad-hoc del 20.12.2005 (neumáticos remoldeados), párrafo 70.

¹⁴ Tribunal Ad-hoc del 20.12.2005 (neumáticos remoldeados), párrafo 70.

¹⁵ Sin lugar a duda, cf. JARASS H.D., *EU-Grundrechte*, Munich 2005, p. 123 ss. El TJCE incluso encuentra que el derecho de vivir no tiene barreras ningunas, cf. TJCE del 12.06.2003, Caso C-112/00 (Schmidberger), 2003-I, 5659, párrafo 80.

¹⁶ Al respecto también SCHACHTSCHNEIDER K.A., “Der Rechtsbegriff Stand von Wissenschaft und Technik im Atom- und Immissionsschutzrecht”, en: Thieme, *Umweltschutz im Recht*, Berlin 1988, p. 81 – 144.

¹⁷ El hecho que la energía nuclear tiene riesgos nadie verdaderamente pone en dudas desde el accidente en Tschernobyl 1986. Al respecto de los riesgos de la radiación electromagnética pulsada: ECOLOG-Institut (Hamburg), *Mobilfunk und Gesundheit – Bewertung des wissenschaftlichen Erkenntnisstandes unter dem Gesichtspunkt des vorsorgenden Gesundheitsschutzes*, Hamburg 2000; BORTKIEWICZ A. / ZMYSLONY M. / SZYJKOWSKA A. / GADZICKA E., “Subjective symptoms reported by people

Entonces existen dudas acerca de la seguridad de estas tecnologías. Dada la importancia del derecho fundamental de la integridad física, vale destacar que el Tribunal Ad-hoc del MERCOSUR recurra a esta inseguridad como justificación para la limitación de la libre circulación de mercancías. Sin embargo, fundamentar con ello una restricción de importación de neumáticos recauchutados, cuyos riesgos son bien estimables y menos agravantes, y que además son fabricados por las mismas empresas argentinas, va más allá de este objetivo. Con razón el laudo fue rechazado por el Tribunal de Revisión por infringir al principio de la proporcionalidad¹⁸. Pero el Tribunal de Revisión no rechazó la argumentación en sí.

También cabe mencionar que el Tribunal de Revisión adopta en este primer laudo por primera vez expresamente la jurisprudencia Dasonville y Cassis-de-Dijon de la Corte de Justicia Europea para el Mercosur¹⁹. El laudo “Cassis de Dijon” incluso es citado²⁰. Deben, según resalta el laudo, diferenciarse discriminaciones indirectas cuando la medida se aplica igual (“indistintamente” en términos de la Corte de Justicia de la Unión Europea) a nacionales y extranjeros, pero que afectan más a extranjeros que a nacionales, de tratamientos diferentes, es decir, de discriminaciones directas²¹. El Tribunal de Revisión entendió la prohibición de importación impuesto por Argentina como medida directamente discriminatoria. Se trataba de un tratamiento diferente de fabricantes nacionales y extranjeros; porque la fabricación nacional de neumáticos recauchutados no estaba prohibida. La protección del medio ambiente es, según destaca el Tribunal de Revisión, un objetivo legítimo apto para restringir la libre circulación de mercancías²². De lo contrario, en la Unión Europea la protección del medio ambiente solamente puede justificar discriminaciones indirectas del tipo Dasonville que afectan relativamente más a los extranjeros que a nacionales, mientras discriminaciones directas solamente se puede justificar con *ordre-public*. Pero la prohibición de importación de

living in the vicinity of cellular phone base stations”, en: *Med Pr.* 2004, Vol. 55, 345 p. 51; SANTINI R. / SEIGNE M. / BONHOMME-FAIVRE L., “Investigations on the health of people living near mobile telephone relay stations: Incidence according to distance and sex”, en: *Pathol Biol* (Paris), 2002, 50 (6), 369, p. 73. Al respecto de los riesgos de la ingeniería genética: SAXENA D. / FLORES S. / STOTZKY G., “Transgenic plants: Insecticidal toxin in root exudates from Bt corn”, en: *Nature* 402 (1999), p. 480; NORDLEE J.D. / TAYLOR S.L. / TOWNSEND J.A. / THOMAS L.A. / BUSH R.K. J.D., “Identification of a Brazil nut Allergen in Transgenic Soybeans”, en: *New England Journal of Medicine* 334 (1996), p. 726; LOSEY J.E. / RAYOR L.S. / CARTER M.E., “Transgenic pollen harms monarch larvae”, en: *Nature* 399 (1999), p. 214.

¹⁸ Tribunal de Revisión, laudo del 20.12.2005 (neumáticos remoldeados), párrafo 25. El laudo incluso encontró que se trataba de un “*craso error jurídico*”.

¹⁹ TJCE, del 20.02.1979, Caso 120/78 (Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Brandweine), 1979, 649; TJCE del 11.07.1974, Caso 8/74 (Staatsanwaltschaft/Dasonville), 1974, 837.

²⁰ Tribunal de Revisión, laudo del 20.12.2005 (neumáticos remoldeados), párrafo 15.

²¹ Tribunal de Revisión, laudo del 20.12.2005 (neumáticos remoldeados), párrafo 15, 17.

²² Tribunal de Revisión, laudo del 20.12.2005 (neumáticos remoldeados), párrafo 11.

neumáticos remoldeados en Argentina no aprobaría la prueba de proporcionalidad, ya que por un lado no es apropiada para evitar los daños causados en el medio ambiente, los cuales se producen igualmente si empresas nacionales recauchutan neumáticos, y por el otro lado habrían sido posible medidas más atenuadas y que no restrinjan el comercio intracomunitario²³. Además de que los daños causados en el medio ambiente justo se dilatarían por el proceso de reciclaje. Invertir la carga de la prueba, como fue exigido por el Tribunal Arbitral ad-hoc para tecnologías de riesgo, fue rechazado por el Tribunal de Revisión²⁴.

III. Derechos fundamentales como barrera de las libertades del mercado

Otro fallo interesante, que es incluso algo más notable en cuanto a su argumentación dogmática que el recién contemplado, es el segundo laudo sujeto al Protocolo de Olivos. Ese fallo trataba, igual como el caso “Schmidberger” de la Corte de Justicia Europea²⁵, de activistas del medio ambiente que interceptaban una arteria principal de tráfico entre dos Estados Partes²⁶. El conflicto tiene una larga historia y perduró desde el año 2003 hasta ese año e incluso en la enciclopedia online Wikipedia se encuentra un resumen de los acontecimientos. El caso fue tratado también ante la Corte de Justicia Internacional de la Haya y fue recientemente solucionado en abril de ese año. No obstante tema de este artículo es el laudo del Tribunal Ad-hoc del MERCOSUR y no la sentencia del Corte de Justicia Internacional que en su argumentación es poco innovador, o, como decirlo en palabras de Bruno Simma, uno de los jueces involucrados en el juicio y uno de los experto más destacado de Derecho Internacional, se trataba de “un caso sobre Derecho Ambiental de naturaleza ejemplar, un ejemplo de manual”, pero la Corte Internacional “ha perdido lo que bien puede llamarse una oportunidad de oro para demostrar a la comunidad internacional su habilidad y preparación para abordar disputas científicas complejas, utilizando los conocimientos más avanzados disponibles”²⁷. De lo contrario el laudo del Tribunal Ad-hoc del MERCOSUR es muy notable en cuanto a su argumentación justificando el poder sopesar derechos fundamentales con los llamados libertades del mercado²⁸.

²³ Tribunal de Revisión, laudo del 20.12.2005 (neumáticos remoldeados), párrafo 17 s.

²⁴ Tribunal de Revisión, laudo del 20.12.2005 (neumáticos remoldeados), párrafo 19 s.

²⁵ TJCE del 12.06.2003, Caso C-112/00 (Schmidberger), 2003-I, 5659.

²⁶ Tribunal Ad-hoc del 06.09.2006 (activistas ambientalistas).

²⁷ Joint dissenting opinion of the judges Al-Khasawneh and Simma, <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15879.pdf>, párrafo 28.

²⁸ Las libertades del mercado son: Libre circulación de bienes, trabajadores, servicios, capitales y la libertad de establecimiento. Al respecto: FUDERS F., *Die Wirtschaftsverfassung des MERCOSUR*, Berlin, 2008, p. 209 – 335; id. “The economic freedoms in MERCOSUR”, en: FRANCA M. et al, *The Law of MERCOSUR*, Oxford 2010, p. 87 – 130.

Similar como en el caso Schmidberger donde ambientalistas obstaculizaban el Paso Brenner, que es uno de los principales autopistas que atraviesan los Alpes, con el sentido de llamar la atención a los daños causados en el medio ambiente a raíz del tránsito de camiones, aquí los activistas argentinos querían resistirse contra la instalación de una planta de celulosa sobre la margen uruguaya del Río Uruguay y bloquearon los puentes sobre el río que unen Uruguay con Argentina. Como es habitual en la jurisprudencia europea²⁹ también aquí el Tribunal Arbitral se concentra en analizar la limitación principal. El derecho de libre circulación de los trabajadores ocasionado por el bloqueo de los puentes considerada de rango inferior ante la limitación de libre circulación de mercancías³⁰. Al igual que en el caso Schmidberger³¹, el Tribunal Arbitral no deja ninguna duda que las limitaciones de las libertades del mercado, que se atribuyen a la acción de particulares, deben imputarse al Estado³². En resumen, el Tribunal considera desproporcionadamente prolongado el bloqueo de una de las vías comerciales más importantes entre ambos países durante varios meses, ya que podría haber sido posible un medio más atenuado para proteger el derecho a la libertad de reunión³³. Se remite al caso Schmidberger del Tribunal de Justicia Europea, donde solamente se declaró la huelga por un día³⁴. Argentina, según el Tribunal Ad-hoc, debió haber intervenido. La huelga de los activistas ambientalistas habría sido justificada si se hubieran tomado todas las medidas a fin de asegurar en un mínimo las repercusiones sobre el comercio³⁵.

Ahora bien, debe destacarse la manera de argumentar con la cual el Tribunal fundamenta la limitación de la libertad de reunión a favor de la libre circulación de mercancías, a la cual se había remitido la Argentina para rechazar una intervención. No considera en el derecho fundamental un obstáculo a la libre circulación de mercancías³⁶,

²⁹ TJCE del 22.01.2002, Caso C-390/99 (Canal Satélite Digital), 2002-I, 607, párrafo 31; TJCE del 25.03.2004, Caso C 71/02 (Karner), 2004-I, 3025, párrafo 46; TJCE del 14.10.2004, Caso C-36/02 (Omega), 2004-I, 9609, párrafo 26.

³⁰ Tribunal Ad-hoc del 06.09.2006 (activistas ambientalistas), párrafo 105.

³¹ TJCE del 12.06.2003, Caso C-112/00 (Schmidberger), 2003-I, 5659, párrafo 58, 64; TJCE del 09.12.1997, Caso C-265/95 (Kommission/Frankreich), 1997-I, 6959, párrafo 31; TJCE del 11.12.2007, Caso C-438/05 (International Transport Workers' Federation), 2007, 11.

³² Tribunal Ad-hoc del 06.09.2006 (activistas ambientalistas), párrafo 116.

³³ Tribunal Ad-hoc del 06.09.2006 (activistas ambientalistas), párrafo 133 ss.

³⁴ Tribunal Ad-hoc del 06.09.2006 (activistas ambientalistas), párrafo 152.

³⁵ Tribunal Ad-hoc del 06.09.2006 (activistas ambientalistas), párrafo 179.

³⁶ TJCE del 12.06.2003, Caso C-112/00 (Schmidberger), 2003-I, 5659, párrafo 82.

sino a la inversa, la libre circulación de mercancías como obstáculo a la libertad de reunión³⁷. Los derechos fundamentales se encuentran desde este punto de vista por encima de las libertades del mercado, las que, sin embargo, pueden ser una barrera de los derechos fundamentales. Esto parece ser una reversión de la dogmática respecto a limitaciones, orientada hasta entonces a la jurisprudencia de la Unión Europea³⁸. En la controversia por los neumáticos recauchutados el Tribunal de Revisión todavía había defendido la opinión que no habría dos principios enfrentados (“*no es que haya dos principios en conflicto*”)³⁹, sino habría únicamente un principio, el de la libre circulación de mercancías. Este principio tendría barreras, por ejemplo, respecto a la protección del medio ambiente⁴⁰. Esta argumentación corresponde a la permanente jurisprudencia de la Corte de Justicia Europea, que también es citada, según la cual funcionan derechos fundamentales como barreras de las libertades del mercado⁴¹.

El Tribunal ad-hoc toma aquí un camino nuevo e innovador desde el aspecto teórico del derecho. Expresa detalladamente por qué los derechos subjetivos del individuo pueden ser relativizados ante el bienestar común. Al respecto cita acuerdos internacionales de Derechos Humanos⁴² y se remite al hecho de que también en el Derecho interno de la Argentina la libertad de reunión está sometida a limitaciones⁴³. En una valoración entre libertades del mercado y derechos fundamentales, deberían considerarse todos los derechos opuestos, en particular también aquellos de quienes cuentan con el cumplimiento de los acuerdos internacionales⁴⁴. En ningún caso se debe generar un precedente con el permiso de tal limitación comercial, que más adelante facilite al Estado permitir restricciones al comercio y que, con ello, crearía inseguridad jurídica⁴⁵. Los árbitros reconocen a los ciudadanos el derecho de asociación y a huelga y

³⁷ Tribunal Ad-hoc del 06.09.2006 (activistas ambientalistas), párrafo 139 ss.

³⁸ Al respecto cf. FUDERS F., *Die Wirtschaftsverfassung des MERCOSUR*, Berlin, 2008, p. 194 ss.

³⁹ Tribunal de Revisión, laudo del 20.12.2005 (neumáticos remoldeados), párrafo 9.

⁴⁰ Tribunal de Revisión, laudo del 20.12.2005 (neumáticos remoldeados), párrafo 9.

⁴¹ TJCE del 18.06.1991, Caso C-260/89 (ERT/Pliroforisis und Kouvelas – „Griechisches Fernsehen“), 1991-I, 2925, 2961, párrafo 43; TJCE del 12.06.2003, Caso C-112/00 (Schmidberger), 2003-I, 5659, párrafo 74, 82; TJCE del 6.03.2001, Caso C-274/99 P (Connolly/Kommission), 2001-I, 1611, párrafo 37; TJCE del 22. 10.2002, Caso C-94/00 (Roquette Frères), 2002-I, 9011, párrafo. 25. También STREINZ R., *Europarecht*, Heidelberg 2008, p. 321.

⁴² Tribunal Ad-hoc del 06.09.2006 (activistas ambientalistas), párrafo 138 cita: Declaración Americana de los Derechos del Hombre (Bogotá, 1948); Declaración de los Derechos Humanos; Pacto de San José de Costa Rica.

⁴³ Tribunal Ad-hoc del 06.09.2006 (activistas ambientalistas), párrafo 138 s.

⁴⁴ Tribunal Ad-hoc del 06.09.2006 (activistas ambientalistas), párrafo 154, 178.

⁴⁵ Tribunal Ad-hoc del 06.09.2006 (activistas ambientalistas), párrafo 155.

tienen comprensión por las acciones de huelga. Sin embargo, según la opinión del Tribunal Ad-hoc, los derechos fundamentales de terceros fueron lesionados a raíz de la huelga desproporcionadamente prolongada y no anunciada⁴⁶.

El fallo justifica la limitación de un derecho fundamental, es decir, el derecho de la libertad de reunión, con la protección de otros derechos fundamentales que son limitados, cuando no se cumple con el Derecho Comunitario. De manera correcta destaca el Tribunal que la libertad de reunión como cualquier Derecho Humano goza de rango constitucional⁴⁷. Dado que las constituciones en todos los Estados Partes prevalecen sobre el Derecho común⁴⁸, éste debe estar en concordancia con los Derechos Humanos. El Derecho del MERCOSUR no se ubica, entonces, jerárquicamente por encima de estos derechos fundamentales, sino que está subordinado a ellos⁴⁹. Sin embargo, la garantía de las libertades del mercado también corresponde, como se mencionara anteriormente, a la voluntad de los ciudadanos de las naciones, los que confían que el derecho común se cumple. El MERCOSUR a diferencia de la Unión Europea no es una integración económica con derecho de carácter supranacional y el Derecho del MERCOSUR por lo tanto es de índole interestatal, es decir se trata de Derecho Internacional clásico⁵⁰, como también recalca el mismo laudo⁵¹. (Pero también

⁴⁶ Tribunal Ad-hoc del 06.09.2006 (activistas ambientalistas), párrafo 134, 158.

⁴⁷ Tribunal Ad-hoc del 06.09.2006 (activistas ambientalistas), párrafo 127, 138.

⁴⁸ Al respecto FUDERS F., *Die Wirtschaftsverfassung des MERCOSUR*, Berlin, 2008, p. 133 ss.

⁴⁹ Cabe mencionar que la objeción de Argentina que el Derecho del MERCOSUR tuviera solamente rango de ley, también fue rechazado por el Tribunal. El Tribunal dejó claro que la vigencia de tratados internacionales no debe depender de modo alguno del rango que confiere la legislación nacional a los Derechos Humanos, cf. Tribunal Ad-hoc del 06.09.2006 (activistas ambientalistas), párrafo 127.

⁵⁰ SANGUINETTI J.L., "MERCOSUR: las alternativas del diseño institucional definitivo", en: *Integración Latinoamericana (INTAL)* N° 201 (1994), p. 14; EKMEKDJIAN M.A., *Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano*, Buenos Aires 1994, p. 259, 271; ARBUET VIGNALI H., "El Protocolo de Ouro Preto - Una excusa para hablar de integración", en: id. et al (ed.), *IV encuentro internacional de derecho para América del Sur - El desarrollo de la integración hacia el siglo XXI: Mercosur, balance y perspectivas*, Montevideo 1996, p. 50; WEHNER U., *Der Mercosur*, Baden-Baden 1999, p. 116; SAMTLEBEN J., "Der Mercosur als Rechtssystem", en: Basedow, Jürgen / id. (ed.), *Wirtschaftsrecht des Mercosur - Horizont 2000, Tagung im Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht am 21.-22.01. 2000*, Baden-Baden 2001, p. 76; GREINER W., *Die Interregionale Assoziierung zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur*, Frankfurt (Meno) 2004, p. 42, 46; PALLARÉS B., "La incorporación de las Normas Mercosur a los derechos internos y la seguridad jurídica", en: Lattuca, Ada / Ciuro Caldani, Miguel Ángel (ed.), *Economía globalizada y Mercosur*, Buenos Aires 1998, p. 59 s.; PÉREZ N., *La soberanía de los Estados integrantes del Mercosur*, Buenos Aires 2005, p. 301; VILLAMARÍN J.J., J.J., "Las constituciones en el Mercosur. Notas a propósito de una judicialización en el ámbito regional", en: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (ed.), *Lecciones y ensayos*, Bd. 79 (2004), 71 s.; FREELAND LÓPEZ LECUBE A., *Manual de derecho comunitario - Análisis comparativo de la Unión Europea y el Mercosur*, Buenos Aires 1996, p. 161; FUDERS F., *Die Wirtschaftsverfassung des MERCOSUR*, Berlin 2008, p. 138 ss. Una definición de una Confederación de Estados brindan: SEIDL-HOHENVELDERN I / LOIBLE G., *Das Recht der internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen*

el Derecho Internacional debe cumplir la voluntad de los ciudadanos al igual como la legislación nacional⁵², ya que el derecho es la voluntad general de los ciudadanos, la *volonté générale* de acuerdo con Jean-Jacques Rousseau⁵³, y los ciudadanos realizan la libertad, que es nacida con la humanidad del ser humano, por las leyes que protegen cada uno de la arbitrariedad de los demás, como lo formuló el filósofo Immanuel Kant⁵⁴. En una república - y todos los Estados Partes del MERCOSUR son repúblicas⁵⁵ - Derecho Internacional y el Derecho Interno por lo tanto no son sustancialmente diferente como destaca Karl Albrecht Schachtschneider⁵⁶.

En una república el derecho, como voluntad general, se basa en la libertad de los ciudadanos, es decir, en la voluntad del pueblo⁵⁷. La validez del Derecho Internacional al igual como el Derecho Interno nace sólo de la libre voluntad de los ciudadanos, que

Gemeinschaften, 7ª ed., Köln 2000, párrafo 0105 en conjunto con 0116; Kelsen H., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, p. 207 ss.; Wengler W., *Völkerrecht*, Bd. II, Berlin 1964, p. 1221 ss.

⁵¹ Tribunal Ad-hoc del 06.09.2006 (activistas ambientalistas), párrafo 150.

⁵² Schachtschneider K.A., “Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas und die staatliche Integration der Europäischen Union. Ein Beitrag zur Lehre vom Staat nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag über die Europäische Union von Maastricht”, en: Blomeyer, Wolfgang / id. (ed.), *Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft*, Berlin 1995, p. 88; id., *Prinzipien des Rechtsstaates*, Berlin 2006, p. 124 s.

⁵³ Rousseau J.-J., *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*, re-editado de Brockard, H., Stuttgart 2003, I, 6. Kap., II, 1, 3. Kap.

⁵⁴ Kant I., *Metaphysik der Sitten*, re-editado de Hartenstein, G. (ed.), Immanuel Kant's sämtliche Werke - In chronologischer Reihenfolge, Bd. VII, Leipzig 1868, p. 34. Al respecto de esa dogmática vea: Schachtschneider K.A., “Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas”, op cit p. 79, 88; id., *Res publica res populi*, Berlin 1994, p. 275 ss., p. 294, p. 305, 325 ss., p. 520 ss., p. 534, p. 560 ss., p. 617 ss., p. 637 ss., p. 707 ss.; id., “Deutschland nach dem Konventsentwurf einer Verfassung für Europa”, en: Hankel, Wilhelm/ id. / Starbatty, Joachim, *Der Ökonom als Politiker – Europa, Geld und die soziale Frage, Festschrift für Wilhelm Nölling*, Stuttgart 2003, p. 283. La premisa es que las leyes no infrinjan a la buena costumbre y la moral, cf. id., *Freiheit in der Republik*, Berlin 2007, 2. Kap. IV., 3. Kap. I., VIII. 1. u. IX. 2. u. 4., 5. Kap. II. 3., 6. Kap. I. 2. b), 8. Kap. IV. 5.

⁵⁵ Al respecto Fuders F., *Die Wirtschaftsverfassung des MERCOSUR*, Berlin 2008 p. 133 ss.

⁵⁶ Schachtschneider K.A., “Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas”, op cit p. 88. Karl Albrecht Schachtschneider fue el iniciador del conocido caso “Mientras III” de la Corte Constitucional de Alemania, caso discutido muy controvertidamente en el Derecho de la Unión Europea. En ese caso la Corte siguió la argumentación de Schachtschneider y dejó claro que las leyes de la UE tienen que estar en concordancia con las constituciones nacionales sobre todo lo que respecta la protección de los derechos fundamentales, y se reservó el derecho de controlar en última instancia que el Derecho Comunitario no infrinja contra los derechos fundamentales. Con otras palabras la Corte dejó claro que el Derecho Comunitario Europeo no prevalece de todos modos sobre la constitución alemana.

⁵⁷ Schachtschneider K.A., “Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas”, op cit p. 79, 88; id., *Res publica res populi*, op cit, p. 325 ss., p. 520 ss., p. 560 ss., p. 617 ss., p. 637 ss., p. 707 ss.

son libres a través de la ley⁵⁸. O para decirlo en palabras de Goethe: “Solamente la ley nos puede dar libertad”⁵⁹. El Derecho Internacional por lo tanto debe ser considerada como parte de la legislación interna de los Estados Partes⁶⁰ y no representa un orden jurídico superior, del cual se deriva el Derecho Interno como lo consideró el monismo de Kelsen⁶¹, y tampoco proviene de una fuente autónoma, como dogmatiza el Tribunal de Justicia Europeo en relación con el derecho comunitario de la Unión Europea⁶². Al igual como el Derecho Nacional el Derecho Internacional concretiza los derechos fundamentales, los cuales nacen de la libertad, la cual nace con la humanidad del ser humano, como lo dijo Kant. Los derechos fundamentales pueden ser restringidos por el Derecho Internacional, así como por la legislación nacional, a favor de otros derechos fundamentales, respetando el principio de proporcionalidad. En el caso contemplado se restringieron derechos fundamentales por el bloqueo de las vías de tránsito, sobre todo el libre ejercicio de la profesión. Prohibiendo el bloqueo entonces no solamente se

⁵⁸ SCHACHTSCHNEIDER K.A. / EMMERICH-FRITSCHKE A., “Das Verhältnis des Europäischen Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht Deutschlands”, en: *DSWR - Zeitschrift für Praxisorganisation, Betriebswirtschaft und Datenverarbeitung*, N° 1 – 2, 1999, p. 19.

⁵⁹ „Das Gesetz nur kann unsn Freiheit geben“, en: VON GOETHE J.W., *Das Sonett II*.

⁶⁰ SCHACHTSCHNEIDER K.A. / EMMERICH-FRITSCHKE A., *Das Gemeinschaftsrecht in Deutschland*, Manuskript des Lehrstuhls für Öffentliches Recht der Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg, Nürnberg 2005, p. 109.

⁶¹ KELSEN H., *Reine Rechtslehre - mit einem Anhang: das Problem der Gerechtigkeit*, 2ª ed., Viena 1960 (re-editado 1983), p. 196 s., 221 - 223, 324 s., p. 328 s., 332 s., p. 336 - 345. Un Monismo moderado fue postulado por VERDROSS A., *Völkerrecht*, 5ª ed. Viena 1964, p. 111 - 122. Al respecto de la relación del Derecho Internacional con el derecho interno: KIMMINICH O., HOBE S., *Einführung in das Völkerrecht*, 7ª ed. Tübingen 2000, p. 214 - 218; GLORIA C., “Völkerrecht und Landesrecht” en: K. Ipsen (ed.), *Völkerrecht*, Munich 1990, p. 1071 - 1082; VERDROSS A. / SIMMA B., *Universelles Völkerrecht - Theorie und Praxis*, 3ª ed. Berlin 1984, p. 53 ss.; BERBER F., *Lehrbuch des Völkerrechts*, 2ª ed., Munich 1975, Bd. I, p. 92 ss.; AMRHEIN-HOFMANN C., *Monismus und Dualismus in den Völkerrechtslehren*, Berlin 2003, p. 79 - 295.

⁶² TJCE del 15.07.1964, Caso 6/64 (Flaminio Costa/E.N.E.L.), 1964, 1251, p. 1269 ss.; Así también la Corte Constitucional de Alemania en sus decisiones antiguas: BVerfGE 22, 293 (296); BVerfGE 31, 145 (173 s.); BVerfGE 37, 271 (277 s.). Ahora la Corte Constitucional de Alemania ya no sigue la dogmática del TJCE sino aplica su propio dogmático según la cual la ley de ratificación de los Tratados ordenan la aplicación directa del Derecho Comunitario cf. BVerfGE 45, 142 (169); BVerfGE 52, 187 (199); BVerfGE 73, 339 (367, 375). Esta dogmática es criticable. Derecho no emana de una fuente autónoma sino representa la voluntad de los ciudadanos. Por lo tanto no tiene sentido una dogmática según la cual se puede “ordenar” la vigencia inmediata del Derecho Comunitario. Un orden jurídico cuya aplicación directa se puede ordenar implicaría un poder legislativo ajeno al pueblo de los Estados Partes, que la Unión Europea no es, cf. SCHACHTSCHNEIDER K.A., *Prinzipien des Rechtsstaates*, Berlin 2006, p. 75 - 77; id., “Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas”, op cit p. 99. En el caso “Mientras III” la Corte Constitucional de Alemania sigue la argumentación de Schchtschneider y por primera vez dejó claro que la vigencia del Derecho Comunitario en Alemania se basa en la voluntad del pueblo alemán y que el poder legislativo de la confederación de Estados llamado Comunidades Europeas se deriva del poder legislativo de los Estados Partes, cf. BVerfGE 89, 155 (190, 199). El Derecho Comunitario Europeo por lo tanto no emana de una fuente autónoma y no es un orden jurídico autónomo ajeno de los Estados Partes. Al respecto: WINKELMANN I., *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993 - Dokumentation des Verfahrens mit Einführung*, Berlin 1994, p. 408 - 419.

protege el libre comercio sino también derechos fundamentales que se limitan si la libre circulación de mercancías es limitada. Las libertades del mercado, como aquí la libre circulación de mercancías, entonces representan otros derechos fundamentales que se oponen a la libertad de reunión, por lo que resulta justificable la ponderación de las libertades del mercado con los derechos fundamentales.

Esta detallada deducción del Tribunal Ad-hoc de por qué los derechos humanos que incluso tienen rango constitucional pueden ser limitados a favor de la libre circulación de mercancías, posiblemente sea fundamentada por el hecho de que la gente en la región estuvo expuesta a dictaduras hasta comenzada la década de los años 80 que habrá sensibilizado a la gente frente a decisiones impuestas por poderes legislativos pocos democráticos⁶³. El Tribunal Arbitral justifica la limitación de la libertad de reunión con la indicación de que derechos fundamentales pueden ser limitados a favor de *otros* derechos fundamentales o del bienestar común⁶⁴. Es de interés para el bienestar común el cumplimiento del Derecho del Mercosur, en cuyo cumplimiento confían los ciudadanos. Según esta argumentación se oponen indirectamente derechos fundamentales con otros derechos fundamentales. Una argumentación tan detallada y dogmáticamente correcta, no se encuentra en la judicatura de la Unión Europea, por lo que se puede observar hasta ahora. La argumentación es un homenaje al *monismo inverso* de Schachtschneider⁶⁵. La Corte de Justicia Europea sopesa la libre circulación de mercancías con la libertad de opinión y reunión⁶⁶ e implica con ello la igualdad de rango de ambos derechos de protección. Pero el Derecho comunitario europeo también debe poder evaluarse por los derechos fundamentales, justamente también por el tan citado déficit democrático de la eurocracia⁶⁷. El Tribunal Arbitral del MERCOSUR

⁶³ A esa sensibilización hace hincapié el Tribunal Ad-hoc del 06.09.2006 (activistas ambientalistas), párrafo 126.

⁶⁴ Tribunal Ad-hoc del 06.09.2006 (activistas ambientalistas), párrafo 138 ss.

⁶⁵ SCHACHTSCHNEIDER K.A., “Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas”, op cit p. 76.; id., *Res publica res populi*, Berlin 1994, p. 350 ss., p. 573 ss., p. 617 ss., p. 625 s.; id. / EMMERICH-FRITSCHKE A., “Das Verhältnis des Europäischen Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht Deutschlands”, en: *DSWR - Zeitschrift für Praxisorganisation, Betriebswirtschaft und Datenverarbeitung*, N° 1 – 2, 1999, p. 19.

⁶⁶ TJCE del 12.06.2003, Caso C-112/00 (Schmidberger), 2003-I, 5659, párrafo 80 ss.

⁶⁷ GUSY C., “Demokratiedefizite postnationaler Gemeinschaften unter Berücksichtigung der EU“, en: *Zeitschrift für Politik* 1998 N° 45, p. 267 – 281; OPPERMAN T., *Europarecht*, Munich 2005, p. 89 párrafo 39; TIEDTKE A., *Demokratie in der Europäischen Union*, Berlin 2005, p. 29 ss. Se critica que no hay un parlamentarismo verdadero en la Unión Europea. El parlamento de la Unión Europea no representa un pueblo unido sino diferentes pueblos de los Estados Partes. Un parlamento verdadero con derechos sustanciales no puede existir mientras no existe un pueblo europeo constituido por una constitución de la Unión Europea. Al respecto cf. SCHACHTSCHNEIDER K.A., “Regieren für statt durch das Volk? Demokratiedefizite in der Europäischen Union”, en: H.H. v. Arnim, (ed.), *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?, Vorträge auf dem 2. Speyerer Demokratie-Forum vom 14. bis 16. Oktober 1998 an der Deutschen Hochschule für*

logró una deducción dogmáticamente correcta de la legitimidad de tal evaluación de las libertades del mercado con los derechos fundamentales. El tenor radica en la comprobación de que con la lesión de las libertades del mercado también se tocan derechos fundamentales, en particular, la libertad del ejercicio de la profesión y la garantía de la propiedad de los ciudadanos. De lo contrario cada Estado Parte podría levantar las disposiciones comunes invocando lesiones de los derechos fundamentales.

IV. Bibliografía y Jurisprudencia

ALONSO GARCÍA R., *Tratado de Libre Comercio, Mercosur y Comunidad Europea - Solución de controversias e interpretación uniforme*, Madrid 1997

AMRHEIN-HOFMANN C., *Monismus und Dualismus in den Völkerrechtslehren*, Berlin 2003

ARBUET VIGNALI H., “El Protocolo de Ouro Preto - Una excusa para hablar de integración”, en: id. et al (ed.), *IV encuentro internacional de derecho para América del Sur - El desarrollo de la integración hacia el siglo XXI: Mercosur, balance y perspectivas*, Montevideo 1996, p. 33 – 53

ARBUET VIGNALI H., “El Protocolo de Ouro Preto - Una excusa para hablar de integración”, en: id. et al (ed.), *IV encuentro internacional de derecho para América del*

Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1999, p. 224 – 227; id., “Demokratiedefizite in der Europäischen Union“, en: W. Nölling / id. / J. Starbatty (ed.), *Währungsunion und Weltwirtschaft, Festschrift für Wilhelm Hankel*, Stuttgart 1999, p. 132 ss.; id., *Prinzipien des Rechtsstaates*, Berlin 2006, p. 195 ss.; id., “Beschwerdeschrift B. vom 18. Dezember 1992”, en: I. Winkelmann (ed.), *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, Berlin 1994, p. 90 ss., 142 ss. También se critica que el poder legislativo de los órganos de la Unión Europea es demasiado amplio y infringe al principio de la subsidiaridad, cf. SCHACHTSCHNEIDER K.A., “Demokratierechtliche Grenzen der Gemeinschaftsrechtsprechung”, en: D.I. Siebold/A. Emmerich-Fritsche (ed.), *Karl Albrecht Schachtschneider: Freiheit - Recht – Staat: Eine Aufsatzsammlung zum 65. Geburtstag*, Berlin 2005, p. 618 ss., id., “Deutschland nach dem Konventsentwurf einer Verfassung für Europa“, op cit p. 308 – 322; id. / EMMERICH-FRITSCHÉ A. / BEYER T.C.W., “Der Vertrag über die Europäische Union und das Grundgesetz”, en: *JZ* 48 (1993), p. 751 – 754; BRETZ K., *Föderalismus und Regionalismus in Deutschland, Spanien und der Europäischen Union*, Berlin 2005, p. 233 ss.; KIRCHNER C. / HAAS J., “Rechtliche Grenzen für Kompetenzübertragungen auf die Europäische Gemeinschaft”, en: *JZ* 48 (1993), p. 761 ss.; STREINZ R., *Europarecht*, 7ª ed. Heidelberg 2005, p. 111 ss.; KLUTH W., *Die demokratische Legitimation der Europäischen Union: Eine Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive*, Berlin 1995; VICIANO PASTOR R., “El futuro de la UE: ¿déficit democrático o déficit constitucional?”, en: E. Linde Paniagua et al., *Los retos de la UE ante el Siglo XXI*, UNED-Banco del Comercio, 1997, p. 33-56; PALOMA BIGLINO CAMPOS M., “Ciudadanía europea y legitimidad democrática”, en: *Revista de Estudios Europeos*, Nº 9 (1995), p. 3-12; DE LA QUADRA-SALCEDO T. / ESTELLA DE NORIEGA A., *Problemas de Legitimación en la Unión Europea - Las respuestas del Tratado de Amsterdam*, Madrid 2000. En contra de la existencia de un déficit democrático: KÖNIG D., *Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses – Anwendungsbereich und Schranken des Art. 23 des Grundgesetzes*, Berlin 2000, p. 651 s.; TAMAMES R., *La Unión Europea*, 2ª edición, Alianza Universidad, Madrid 1994, p. p. 65-66.

Sur - El desarrollo de la integración hacia el siglo XXI: Mercosur, balance y perspectivas, Montevideo 1996, p. 50

ARBUET VIGNALI H., “La solución de controversias en el Mercosur - Un aspecto esencial aún por resolver”, en: *El Derecho Internacional en un mundo de transformación*, Liber Amicorum Eduardo Jiménez Aréchaga, Montevideo 1994

BASALDÚA R.X., *Mercosur y Derecho de la Integración*, Buenos Aires 1999

BERBER F., *Lehrbuch des Völkerrechts*, 2ª ed., Munich 1975

BLOCH R., “Aportes para la resolución de conflictos en el Mercosur”, en: id. (ed.) *La construcción del Mercosur – La evolución de un nuevo actor en las relaciones internacionales*, Buenos Aires 2003, p. 49 – 56

BLOCH R., “Solución de controversias en el Mercosur”, en: id. (ed.) *La construcción del Mercosur – La evolución de un nuevo actor en las relaciones internacionales*, Buenos Aires 2003, p. 56 – 66

BORTKIEWICZ A. / ZMYSLONY M. / SZYJKOWSKA A. / GADZICKA E., “Subjective symptoms reported by people living in the vicinity of cellular phone base stations”, en: *Med Pr.* 2004, Vol. 55, 345 p. 51

BRETZ K., *Föderalismus und Regionalismus in Deutschland, Spanien und der Europäischen Union*, Berlin 2005

BRITO M.R., “Solución de controversias en el Mercosur”, en: Gros Espiell, Héctor et al (ed.), *El Derecho de la Integración del MERCOSUR*, Montevideo 1999, p. 161 – 170

DE LA QUADRA-SALCEDO T. / ESTELLA DE NORIEGA A., *Problemas de Legitimación en la Unión Europea - Las respuestas del Tratado de Amsterdam*, Madrid 2000

DREYZIN DE KLOR A., *El Protocolo de Olivos*, en: Universidad Carlos III de Madrid - Instituto de Derecho Público Comparado (ed.), *Justicia Constitucional en Iberoamérica: fórum brasileño-europeo organizado por la Fundación Konrad Adenauer y Universidad Federal de Santa Catarina 22.-24.11.2002*, punto II. 2. g; *id.*, “El Reglamento del Protocolo de Olivos”, *Revista Latinoamericana de Derecho (RLD)*, año 3 (2005) N° 3, p. 69 – 105

ECOLOG-Institut (Hamburg), *Mobilfunk und Gesundheit – Bewertung des wissenschaftlichen Erkenntnisstandes unter dem Gesichtspunkt des vorsorgenden Gesundheitsschutzes*, Hamburg 2000

EKMEKDJIAN M.A., *Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano*, Buenos Aires 1994

ELIZECHE M.A., *Mercosur - Proyección y estructura jurídica - Solución de controversias - Reflexiones y ponencias*, Asunción 1998

FEDER B., “El Protocolo de Olivos: Profundización institucional y régimen renovado de solución de controversias en el Mercosur”, en: *Liber Amicorum Operti Badán*, Montevideo 2005, p. 835 – 87

FLEMES D., “Seguridad Cooperativa en el Sur de América Latina - Una Propuesta Teórica”, en: Instituto de Estudios Iberoamericanos (ed.), *Congreso Internacional de Americanistas Nº 51 en Santiago de Chile, 14 - 18.07.2003*, Santiago de Chile 2003, p. 2

FREELAND LÓPEZ LECUBE A., *Manual de derecho comunitario – Análisis comparativo de la Unión Europea y el Mercosur*, Buenos Aires 1996

FUDERS F., “The economic freedoms in MERCOSUR”, en: FRANCA M. et al, *The Law of MERCOSUR*, Oxford 2010, p. 87 – 130

FUDERS F, *Die Wirtschaftsverfassung des MERCOSUR*, Berlin, 2008

FUDERS F., “Cuatro años de vigencia del Protocolo de Olivos: Cómo cambió el sistema de solución de controversias en el Merocsur”, en: *Lateinamerika-Analysen* Nº 20, 2/2008, p. 205 – 233

GLORIA C., “Völkerrecht und Landesrecht” en: K. Ipsen (ed.), *Völkerrecht*, Munich 1990, p. 1071 – 1082

GONZÁLEZ GARABELLI C.A., *Procesos de Integración: Mercosur – Solución de Controversias*, Asunción 2004

GRATIUS S. /CORONADO H., “Zehn Jahre MERCOSUR - Der Anfang vom Ende einer Erfolgsgeschichte?”, en: Institut für Iberoamerika-Kunde (ed.), *Brennpunkt Lateinamerika* Nº 4, Hamburg 2001, p. 41

GREINER W., *Die Interregionale Assoziierung zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur*, Frankfurt (Meno) 2004

GUSY C., “Demokratiedefizite postnationaler Gemeinschaften unter Berücksichtigung der EU“, en: *Zeitschrift für Politik* 1998 Nº 45, p. 267 – 281

HERDEGEN M., *Internationales Wirtschaftsrecht*, 4^a ed. Munich 2003

JARASS H.D., *EU-Grundrechte*, Munich 2005

KANT I., *Metaphysik der Sitten*, re-editado de Hartenstein, G. (ed.), Immanuel Kant’s sämtliche Werke - In chronologischer Reihenfolge, Bd. VII, Leipzig 1868

KELSEN H., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925

KELSEN H., *Reine Rechtslehre - mit einem Anhang: das Problem der Gerechtigkeit*, 2^a ed., Viena 1960 (re-editado 1983)

- KIMMINICH O., HOBE S., *Einführung in das Völkerrecht*, 7ª ed. Tübingen 2000
- KIRCHNER C. / HAAS J., “Rechtliche Grenzen für Kompetenzübertragungen auf die Europäische Gemeinschaft”, en: *JZ* 48 (1993), p. 761 ss.
- KLUTH W., *Die demokratische Legitimation der Europäischen Union: Eine Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive*, Berlin 1995
- KÖNIG D., *Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses – Anwendungsbereich und Schranken des Art. 23 des Grundgesetzes*, Berlin 2000
- LEHMANN J., “Neues von der Schiedsgerichtsbarkeit des Mercosur - ein Integrationsmotor à la Luxemburg?”, en: *EuZW*, Frankfurt (Meno) 2001 N° 20, p. 623 – 625
- LOSCHKY A., *Mercosur und EU*, Frankfurt (Oder), 1998
- LOSEY J.E. / RAYOR L.S. / CARTER M.E., “Transgenic pollen harms monarch larvae”, en: *Nature* 399 (1999), p. 214.
- NORDLEE J.D. / TAYLOR S.L. / TOWNSEND J.A. / THOMAS L.A. / BUSH R.K. J.D., “Identification of a Brazil nut Allergen in Transgenic Soybeans”, en: *New England Journal of Medicine* 334 (1996), p. 726
- O’CONNELL A., “Los desafíos del MERCOSUR ante la devaluación de la moneda brasilera”, en: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (ed.), *Estudios estadísticos y prospectivos*, Serie 10, Santiago de Chile 2001, p. 5
- OPERTTI BADÁN D., “Sistema de solución de controversias en el Mercosur”, en: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht (ed.), *Avances del Derecho Internacional Privado en América Latina, Liber Amicorum Jürgen Samtleben*, Hamburgo 2002, p. 457 – 468
- OPPERMANN T., *Europarecht*, Munich 2005, p. 89 párrafo 39
- PAGANI A., *Negociación y Legalidad en la Estructura Institucional del Mercosur. El sistema de solución de controversias comerciales*, en: CAEI (ed.), Working Paper, 2006
- PALLARÉS B., “La incorporación de las Normas Mercosur a los derechos internos y la seguridad jurídica”, en: Lattuca, Ada / Ciuro Caldani, Miguel Ángel (ed.), *Economía globalizada y Mercosur*, Buenos Aires 1998, p. 59 s.
- PALOMA BIGLINO CAMPOS M., “Ciudadanía europea y legitimidad democrática”, en: *Revista de Estudios Europeos*, N° 9 (1995), p. 3-12
- PÉREZ N., *La soberanía de los Estados integrantes del Mercosur*, Buenos Aires 2005

REY CARO E.J., “Introducción”, en: id. et al (ed.), *Cuaderno de Derecho Internacional Número I, Doctrina Jurisprudencial de los laudos arbitrales del Mercosur*, Córdoba 2004, p. 14

ROUSSEAU J.-J., *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*, reeditado de Brockard, H., Stuttgart 2003

SAMTLEBEN J. “Las perspectivas para un tribunal del Mercosur y la experiencia europea”, en: *JA* 1998-I, p. 796 – 803

SAMTLEBEN J., “La solución de controversias”, en: Fernández Arroyo (ed.), *Liber Amicorum en homenaje al profesor Dr. Didier Operti Badán*, Montevideo 2005, p. 947 – 962

SAMTLEBEN J., “Der Mercosur als Rechtssystem”, en: Basedow, Jürgen / id. (ed.), *Wirtschaftsrecht des Mercosur – Horizont 2000, Tagung im Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht am 21.-22.01. 2000*, Baden-Baden 2001, p. 76

SAMTLEBEN J., “Erster Schiedsspruch im Mercosur - Wirtschaftliche Krise als rechtliche Herausforderung?”, en: *EuZW* Frankfurt (Meno) 2000 N° 3, p. 77 – 80

SANGMEISTER H., “Zehn Jahre Mercosur - Eine Zwischenbilanz”, en: Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz (ed.), *Ibero-Analysen*, N° 9, Berlin 2001, p.

SANGUINETTI J.L., “MERCOSUR: las alternativas del diseño institucional definitivo”, en: *Integración Latinoamericana (INTAL)* N° 201 (1994), p. 14

SANTINI R. / SEIGNE M. / BONHOMME-FAIVRE L., “Investigations on the health of people living near mobile telephone relay stations: Incidence according to distance and sex”, en: *Pathol Biol* (Paris), 2002, 50 (6), 369, p. 73

SAXENA D. / FLORES S. / STOTZKY G., “Transgenic plants: Insecticidal toxin in root exudates from Bt corn”, en: *Nature* 402 (1999), p. 480

SCHACHTSCHNEIDER K.A. / EMMERICH-FRITSCHÉ A. / BEYER T.C.W., “Der Vertrag über die Europäische Union und das Grundgesetz”, en: *JZ* 48 (1993), p. 751 – 754

SCHACHTSCHNEIDER K.A. / EMMERICH-FRITSCHÉ A., “Das Verhältnis des Europäischen Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht Deutschlands”, en: *DSWR - Zeitschrift für Praxisorganisation, Betriebswirtschaft und Datenverarbeitung*, N° 1 – 2, 1999, p. 19

SCHACHTSCHNEIDER K.A. / EMMERICH-FRITSCHÉ A., *Das Gemeinschaftsrecht in Deutschland*, Manuskript des Lehrstuhls für Öffentliches Recht der Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg, Nürnberg 2005, p. 109

SCHACHTSCHNEIDER K.A., “Beschwerdeschrift B. vom 18. Dezember 1992”, en: I. Winkelmann (ed.), *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, Berlin 1994, p. 90 ss., 142 ss.

SCHACHTSCHNEIDER K.A., “Demokratiedefizite in der Europäischen Union“, en: W. Nölling/id./J. Starbatty (ed.), *Währungsunion und Weltwirtschaft, Festschrift für Wilhelm Hankel*, Stuttgart 1999, p. 132 ss.

SCHACHTSCHNEIDER K.A., “Demokratierechtliche Grenzen der Gemeinschaftsrechtsprechung”, en: D.I. Siebold/A. Emmerich-Fritsche (ed.), *Karl Albrecht Schachtschneider: Freiheit - Recht – Staat: Eine Aufsatzsammlung zum 65. Geburtstag*, Berlin 2005, p. 618 ss.

SCHACHTSCHNEIDER K.A., “Deutschland nach dem Konventsentwurf einer Verfassung für Europa“, en: W. Hankel / id. / J. Starbatty, *Der Ökonom als Politiker – Europa, Geld und die soziale Frage, Festschrift für Wilhelm Nölling*, Stuttgart 2003, p. 308 – 322

SCHACHTSCHNEIDER K.A., “Regieren für statt durch das Volk? Demokratiedefizite in der Europäischen Union”, en: H.H. v. Arnim, (ed.), *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?, Vorträge auf dem 2. Speyerer Demokratie-Forum vom 14. bis 16. Oktober 1998 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin 1999, p. 224 – 227

SCHACHTSCHNEIDER K.A., Der Rechtsbegriff Stand von Wissenschaft und Technik im Atom- und Immissionsschutzrecht en: Thieme, *Umweltschutz im Recht*, Berlin 1988, p. 81 – 144

SCHACHTSCHNEIDER K.A., “Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas und die staatliche Integration der Europäischen Union. Ein Beitrag zur Lehre vom Staat nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag über die Europäische Union von Maastricht”, en: Blomeyer, Wolfgang / id. (ed.), *Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft*, Berlin 1995, p. 76 - 99

SCHACHTSCHNEIDER K.A., *Freiheit in der Republik*, Berlin 2007

SCHACHTSCHNEIDER K.A., *Prinzipien des Rechtsstaates*, Berlin 2006

SCHACHTSCHNEIDER K.A., *Res publica res populi*, Berlin 1994

SCHMIDT J.P., “Neue Impulse durch institutionelle Reformen”, en: *EuZW Frankfurt* (Meno) 2005 N° 5, p. 139 – 142

SEIDL-HOHENVELDERN I / LOIBLE G., *Das Recht der internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen Gemeinschaften*, 7^a ed., Colonia 2000

STREINZ R., *Europarecht*, 7^a ed. Heidelberg 2005

- TAMAMES R., *La Unión Europea*, 2ª edición, Alianza Universidad, Madrid 1994
- TIEDTKE A., *Demokratie in der Europäischen Union*, Berlin 2005
- VERDROSS A. / SIMMA B., *Universelles Völkerrecht - Theorie und Praxis*, 3ª ed. Berlin 1984
- VERDROSS A., *Völkerrecht*, 5ª ed. Viena 1964
- VICIANO PASTOR R., “El futuro de la UE: ¿déficit democrático o déficit constitucional?”, en: E. Linde Paniagua et al., *Los retos de la UE ante el Siglo XXI*, UNED-Banco del Comercio, Madrid 1997, p. 33-56
- VILLAMARÍN J.J., J.J., “Las constituciones en el Mercosur. Notas a propósito de una judicialización en el ámbito regional”, en: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (ed.), *Lecciones y ensayos*, Bd. 79 (2004), 71 s.
- VON GOETHE J.W., Das Sonett II, lugar y fecha desconocidos
- WEHNER U., “Spezifische Rechtsfragen des Mercosul und der EU-Mercosul-Beziehungen”, en: Wulfdiether Zippel (ed.), *Die Beziehungen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten – Stand und Perspektiven*, Baden-Baden 2001/2002, p. 91
- WEHNER U., *Der Mercosur*, Baden-Baden 1999
- WENGLER W., *Völkerrecht*, Bd. II, Berlin 1964
- WINKELMANN I., *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993 - Dokumentation des Verfahrens mit Einführung*, Berlin 1994

Decisiones de los Tribunales Ad-hoc del MERCOSUR

Tribunal Ad-hoc del 06.09.2006 (activistas ambientalistas)

Tribunal Ad-hoc del 20.12.2005 (neumáticos remoldeados)

Tribunal de Revisión, laudo del 20.12.2005 (neumáticos remoldeados)

Decisiones Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea

TJCE del 09.12.1997, Caso C-265/95 (Kommission/Frankreich), 1997-I, 6959

TJCE del 11.07.1974, Caso 8/74 (Staatsanwaltschaft/Dassonville), 1974, 837.

TJCE del 11.12.2007, Caso C-438/05 (International Transport Workers' Federation), 2007, 11.

TJCE del 12.06.2003, Caso C-112/00 (Schmidberger), 2003-I, 5659

TJCE del 14.10.2004, Caso C-36/02 (Omega), 2004-I, 9609

TJCE del 15.07.1964, Caso 6/64 (Flaminio Costa/E.N.E.L.), 1964, 1251, 1269

TJCE del 18.06.1991, Caso C-260/89 (ERT/Pliroforisis und Kouvelas – „Griechisches Fernsehen“), 1991-I, 2925, 2961

TJCE del 22. 10.2002, Caso C-94/00 (Roquette Frères), 2002-I, 9011

TJCE del 22.01.2002, Caso C-390/99 (Canal Satélite Digital), 2002-I, 607

TJCE del 25.03.2004, Caso C 71/02 (Karner), 2004-I, 3025

TJCE del 6.03.2001, Caso C-274/99 P (Connolly/Kommission), 2001-I, 1611

TJCE, del 20.02.1979, Caso 120/78 (Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Brandweine)

Decisiones Corte Constitucional de Alemania

BVerfGE 22, 293 (296)

BVerfGE 31, 145 (173 s.)

BVerfGE 37, 271 (277 s.)

BVerfGE 45, 142 (169)

BVerfGE 52, 187 (199)

BVerfGE 73, 339 (367, 375)

BVerfGE 89, 155 (190, 199)

ALTERACIONES VIOLENTAS DE LA VIDA POLÍTICA EN CHILE

(1810-1891)⁶⁸.

VIOLENT CHANGES IN POLITICAL LIFE OF CHILE (1810-1891)⁶⁹.

Manuela Fernández Rodríguez⁷⁰.

Leandro Martínez Peñas⁷¹.

Resumen: La historia del siglo XIX chileno es una historia que aparece forjada al ritmo de diversos incidentes políticos de carácter violento, comenzando con el conflicto entre independentistas y realistas que acabaría conduciendo a la independencia de Chile. Figuras destacadas como Carrera, O'Higgins, Portales o Balmaceda alcanzaron, mantuvieron o perdieron el poder político en circunstancias violentas, como los acontecimientos de 1829 y 1851 o la guerra civil de 1891. De esta forma, la violencia política se convirtió, con sus vaivenes y tragedias, en uno de los elementos configuradores del naciente Estado chileno durante su primer siglo de vida.

Palabras Clave: Chile, siglo XIX, guerras civiles americanas, violencia política.

Abstract: *The nineteenth-century Chilean history consists of many political and violent incidents. The beginning with the conflict between independents and realistics will lead to the independence of Chile. Leading figures such as Carrera, O'Higgins, Portales or Balmaceda, reached, maintained and lost political power in violent circumstances, such as the events of 1829, 1851 or the 1891 civil war. Thus, political violence became, with its ups and downs and with the tragedies it causes, in one of the distinguishing elements of the emerging Chilean state during its first century.*

Key words: *Chile, XIXth Century, American Civil wars, political violence.*

⁶⁸ Artículo recibido el 27 de abril de 2010 y aprobado por el Comité de Evaluación el 4 de noviembre de 2010.

⁶⁹ El presente trabajo ha sido posible, en parte, gracias a la estancia de investigación realizada por los autores en el Instituto de Estudios Ibéricos e Iberoamericanos de Derecho Comparado de la Université de Pau et Pays de l'Adour, en marzo de 2010. Los autores quieren hacer constar su agradecimiento al personal de dicho instituto, por las facilidades recibidas, y dar las gracias muy especialmente a Pierre Bon, su director, a Claude Santini, su secretaria administrativa, y a Maite Lafourcade, catedrática de Historia del Derecho de dicha universidad, en el campus de Bayona.

⁷⁰ Universidad Rey Juan Carlos.

⁷¹ Universidad Rey Juan Carlos.

Sumario: 1.- La independencia y el gobierno de O'Higgins; 2.- Chile tras la caída del Director General; 3.- El Estado portaliano; 4.- Balmaceda y la Guerra civil de 1891; 5.- Violencia política y formación del Estado chileno.

1.- LA INDEPENDENCIA Y EL GOBIERNO DE O'HIGGINS.

Como muchas otras naciones hispanoamericanas, Chile –denominado en la fase inicial de la conquista como reino de Nueva Extremadura⁷²– acometió su proceso de independencia al amparo de las circunstancias que, en la Península, dislocaron la estructura gubernativa, militar y social de España, merced a la invasión napoleónica y al posterior conflicto contra las tropas invasoras, si bien en el caso chileno las primeras muestras de la existencia de cierto sentimiento emancipador pueden datarse en 1780⁷³.

En 1810, la Junta convocada en Santiago para defender los intereses de Fernando VII, prisionero de Napoleón en Bayona, acabó derivando hacia las posturas independentistas, en parte empujada por las decisiones tomadas desde suelo peninsular, ya que, cuando se cesó al presidente Carrasco, la Real Audiencia de Santiago nombró como sucesor a un aristócrata local, lo cual hubiera podido satisfacer los deseos de los criollos sin suponer una ruptura con España. Sin embargo, el Consejo de Regencia peninsular no ratificó un nombramiento, sino que dio el cargo al conde de la Conquista, dando al traste con la posible comunión de intereses y creando un conflicto entre el partido criollo y el llamado “partido godó”, que defendía la validez de las decisiones de las autoridades peninsulares⁷⁴. Por ello, Edwards califica la rebelión independentista

⁷² GODOY URZUA, H., *El carácter chileno. Santiago de Chile*, 1991, pág. 27.

⁷³ WHELAN, J.R., *Desde las cenizas. Vida, muerte y transfiguración de la democracia en Chile 1833-1988*. Santiago de Chile, 1993, pág. 59. Alberto Edwards no comparte esta valoración: “En Chile no existe la menor prueba histórica o documental de la existencia de un movimiento espiritual de renovación política antes de los acontecimientos de 1808” *La Fronda aristocrática en Chile*. Santiago de Chile, 1991, pág. 43. Respecto a los antecedentes de la independencia chilena, ver AMUNÁTEGUI, M.L., *Los precursores de la Independencia de Chile*. Santiago de Chile, 1909-1910, 3 vols. El caso chileno presenta un elemento que no se da en muchos lugares de la América hispana: el deseo de independencia no viene asociado a una dinámica social de oposición entre conquistadores y conquistados –como ocurre, por ejemplo, en Méjico–, ya que desde los inicios del siglo XVIII el dominio de la población blanca era absoluto e incontestado en tierras chilenas EDWARDS, *La Fronda aristocrática en Chile*, pág. 33.

⁷⁴ Muchos movimientos hispanoamericanos de independencia han sido justificados negando legitimidad a los órganos de poder constituidos en España durante el turbulento periodo de la guerra de Independencia contra el invasor francés. *Es esta una cuestión jurídicamente compleja, para la que estas páginas no*

como un claro exponente de las frondas aristocráticas, más que como un movimiento popular⁷⁵.

Los independentistas se impusieron en 1810, logrando que Chile, de facto, se autogobernara hasta que, en 1813, las tropas del virrey de Perú invadieran su territorio y culminaran la llamada “Reconquista”⁷⁶ con la aplastante victoria del general realista Mariano Osorio en Roncagua, el 1 y el 2 de octubre de 1814.

Para entonces, durante los alrededor de cuatro años de gobierno más o menos independiente, Chile ya había vivido la primera de sus luchas faccionales por el poder. El primer líder independentista fue Martínez de Rozas, hombre fuerte de la Junta de Santiago⁷⁷, vinculado a un influyente círculo de poder sureño conocido, por sus extensas redes clientelares, como “los Ochocientos”. La familia Larrain, auténtica alma de “los Ochocientos”, fue quien colocó a Rozas al frente del gobierno, orquestando un golpe a través del cual se le entregó el poder. Sin embargo, otra de las familias más poderosas de “los Ochocientos”, los Carrera, quedaron descontentos con el reparto de cargos, ya que los Larrain les dieron tan solo puestos secundarios. En un agrio intercambio de palabras, fray Joaquín Larrain interpeló a José Miguel Carrera, cabeza política de su familia, diciéndole: “Todos los presidentes son ahora de los nuestros: el presidente del Congreso, el presidente de la Junta, incluso el presidente de la Corte Suprema”; a lo que Carrera, furioso, respondió: “¿Y quién es el presidente de las bayonetas”, en alusión al golpe anterior, qué él había dirigido para los Larrain, a través

constituyen un foro adecuado. Baste tan solo decir que esta argumentación también ha sido esgrimida en el caso chileno: “La forma del derecho divino mantuvo en estos países una paz inalterable de tres siglos, y la independencia solo fue posible desde que desapareció la monarquía legítima de España” EDWARDS, La Fronda aristocrática en Chile, pág. 184.

⁷⁵ *La Fronda aristocrática en Chile*, págs. 45 y 51.

⁷⁶ El periodo de gobierno autónomo comprendido entre 1810 y la “Reconquista” de 1814 suele ser conocido en Chile con el nombre de “Patria Vieja” ENRÍQUEZ, L., “El patronato en Chile. De Carrera a O’Higgins”, en *Hispania Sacra*, LX, nº. 122, pág. 509.

⁷⁷ De ideas liberales, Rozas fue funcionario de la administración española, pero había sido destituido por sus convencimientos liberales HARVEY, R., *Los libertadores. La lucha por la independencia de América latina 1810-1830*. Barcelona, 2002, pág. 313.

de su hermano Luis, oficial al mando del cuerpo de granaderos, el más capaz del ejército chileno⁷⁸.

La no muy velada amenaza se verificó el 25 de noviembre de 1811, cuando un segundo golpe dirigido por los hermanos Carrera entregaba el poder al más notable de ellos, José Miguel, y apartaba del gobierno a Rozas –a quién se nombró gobernador de Concepción- y a los demás políticos cercanos a los Larrain. José Miguel Carrera, apodado “el Rayo”, adquirió un poder prácticamente omnímodo en su condición de caudillo militar del ejército independentista⁷⁹, tras lo cual suspendió la vigencia del reglamento constitucional que se había elaborado en agosto y disolvió el Congreso, formando una Junta de Gobierno bajo su control⁸⁰.

Para entonces, una de las personas más destacadas de la escena política independentista era Bernardo O’Higgins, hijo ilegítimo de un irlandés y una mujer chilena⁸¹, educado en Londres bajo la tutela de dos judíos fabricantes de relojes. Los

⁷⁸ HARVEY, R., *Los libertadores*, pág. 316.

⁷⁹ Bajo la dirección de Carrera, Chile se dotó de la que hoy en día es su bandera; Carrera, además, elaboró la primera Constitución chilena WHELAN, *Desde las cenizas*, pág. 76, nota 20. Al parecer, José Miguel Carrera era un iniciado de las logias masónicas españolas EYZAGUIRRE, J., *Fisonomía histórica de Chile*. Santiago de Chile, 1988, pág. 94, a las que, en ocasiones, se ha atribuido un papel activo en el proceso que condujo a la independencia de Hispanoamérica por ejemplo, DÍAZ TRECHUELO, L., *Bolívar, Miranda, O’Higgins., S. Martín. Cuatro vidas cruzadas*. Madrid, 1999, pág. 15: “Entre los diversos acontecimientos que, en mayor o menor medida concurrieron al triunfo de la independencia americana hay que recordar la expulsión de los jesuitas en 1767 y la influencia de la masonería”; en el mismo sentido DE LA CIERVA, R., *La Masonería en España. La logia del Príncipe 12*. Madrid, 1996, pág. 140. La obra de referencia en España sobre la masonería sigue siendo, a día de hoy, la de FERRER BENIMELI, J.A., *Historia de la masonería española*. Valencia, 1989.

⁸⁰ En palabras de Díaz-Trechuelo, Carrera tenía “una desmedida ambición personal, que en varias ocasiones se sobrepuso a su indiscutible patriotismo” *Bolívar, Miranda, O’Higgins., S. Martín*, pág. 91.

⁸¹ Ambrosio O’Higgins, padre de Bernardo, tuvo una vida azarosa: llegó a España huyendo de las persecuciones religiosas de su Irlanda natal, se estableció en Cádiz como empleado de una casa comercial que lo envió a Lima, lugar en el que acabó poniendo una tienda de telas; tras un viaje a Chile regresó a España, donde cambió su oficio por el de las armas. Como militar regresó a América para luchar en la guerra contra los araucanos. En el ejército llegaría a ascender a coronel por méritos de guerra DÍAZ TRECHUELO, *Bolívar, Miranda, O’Higgins., S. Martín*, págs. 27 y 28. De “viejo monstruo” lo califica Robert Harvey, por haber dejado embarazada a una adolescente chilena, que acabaría dando a luz al que a la postre sería el gran artífice de la independencia de Chile, cuando el irlandés ya superaba la cincuentena *Los libertadores*, pág. 297. La carrera de don Ambrosio acabaría alcanzando la más alta cima imaginable:

modos autoritarios de Carrera condujeron a un levantamiento en su contra en Concepción, ciudad de origen de O'Higgins. Éste, pese a las peticiones de Carrera, puso su regimiento, el de Los Ángeles, al servicio de la junta creada en Concepción, en la que volvía a jugar un importante papel Martínez de Rozas. El pacifismo de Rozas, que se niega a seguir los planes de O'Higgins de marchar contra las tropas de Carrera, y la llegada de las lluvias otoñales impidieron una guerra civil interna en las filas independentistas. La invasión desde Perú en 1813 llevó a la forzosa reconciliación entre ambas facciones.

O'Higgins no tardó en sustituir a Carrera como principal figura del independentismo, ya que sus éxitos militares hicieron que la Junta forzara la dimisión de Carrera el 1 de febrero de 1814, para entregar el mando supremo del Ejército a O'Higgins. En Lircay se firmó una tregua entre realistas e independentistas, el 3 de mayo de 1814, cuyas consecuencias, en parte debidas a la torpeza política de O'Higgins, fueron volver a entregar el poder dentro del bando independentista a Carrera. Esta vez el conflicto entre ambas facciones era inevitable: O'Higgins se negó a reconocer a Carrera autoridad alguna y, al frente de más de mil quinientos hombres, marchó sobre Santiago, siendo derrotado en la batalla de los llanos de Maipo. Tras una entrevista en Santiago, y amenazados los intereses de ambos por el desembarco realista en Talcahuano, O'Higgins volvió a ponerse a las órdenes de Carrera. En octubre, en la batalla de Rancagua, el ejército independentista fue totalmente derrotado por las fuerzas realistas de Osorio⁸².

Tras el desastre, O'Higgins con los restos de su ejército, cruzó los Andes y se refugió en Mendoza, donde sus maltrechas tropas se unieron a las de San Martín, que

se convirtió en virrey de Perú en 1795, cargo en el cual acometió con éxito importantes trabajos, como la construcción de una carretera entre la capital, Lima, y el principal puerto, El Callao.

⁸² O'Higgins culparía durante toda su vida a Carrera de aquel desastre, acusándole ya de cobardía, ya de traición, puesto que pensaba que Carrera prefirió ver derrotado a un posible rival político que a los enemigos de Chile. Al parecer, Carrera planeaba hacer asesinar a O'Higgins si este vencía en Rancagua, HARVEY, R., *Los libertadores*, pág. 327. Con Rancagua, termina el periodo de la "Patria Vieja" chilena, que "hasta su desaparición en 1814, había tenido que enfrentarse a conflictos casi continuos entre grupos regionales y políticos opuestos" BUSHNELL, D., "La independencia de la América del Sur española", en BETHELL, L., ed., *Historia de América. La independencia*. Barcelona, 1995, pág. 101

combatía contra los partidarios de España en el virreinato de Buenos Aires. Durante dos años, San Martín y O'Higgins prepararon un ejército conjunto con el que marchar sobre Chile⁸³, algo que hicieron saliendo de Mendoza el 9 de enero de 1817 y pasando los Andes sin encontrar oposición española en la cordillera⁸⁴. El 12 de febrero de 1817, los ejércitos realista e independentista se encontraron en Chacabuco, para el choque en el que había de decidirse el destino de las tierras chilenas. Allí, O'Higgins dirigió la carga de la caballería independentista contra las fuerzas leales a España, que fueron derrotadas de forma tan aplastante como dos años antes lo había sido el propio O'Higgins en Rancagua⁸⁵. En España, se culpó de la derrota al gobernador Marcó del Pont, que no había sido capaz de defender una barrera natural tan formidable como los Andes. Del desprecio que despertó Del Pont tanto entre sus compañeros de armas como entre sus enemigos deja testimonio el hecho de que, cuando el español iba a rendirle su espada a San Martín, éste –al que Marcó del Pont había hecho blanco de insultos racistas- se la devolvió, diciendo: “Deje que esa hoja siga en el cinto de Su Excelencia, señor general, porque en ese sitio es donde menos daño puede hacerme”⁸⁶.

Aunque la guerra prosiguió contra los bastiones realistas en el Sur, en el primer aniversario de la batalla de Chacabuco, O'Higgins proclamó la independencia de Chile, posibilitada por una segunda victoria de gran alcance contra los realistas en Maipó. Sin ser este foro para entrar en profundidades, es inevitable hacer una única reflexión sobre

⁸³ Durante la ausencia de suelo chileno del ejército independentista, sus simpatizantes fueron duramente reprimidos por el gobierno del general realista Osorio. No obstante, las acciones esporádicas contra pequeños contingentes de tropas realistas o contra soldados aislados no cesaron en ese tiempo. El blanco preferido de los independentistas eran los soldados del Regimiento Talavera, los “talaveras”, conocidos por su crueldad.

⁸⁴ “La marcha de San Martín invita inevitablemente a compararla con el cruce de los Andes que Bolívar emprendería dos años y medio después ... Bolívar consiguió su logro al costo apabullante de perder dos tercios de sus hombres, más todos los caballos y las mulas. Con el doble de hombres, San Martín perdió menos de cien y conservó por lo menos un tercio de sus mulas y caballos. Era la diferencia entre una acción demoníaca librada al azar y el triunfo de una planificación meticulosa” HARVEY, R., *Los libertadores*, pág. 356

⁸⁵ La verdad histórica sobre esta carga ha sido objeto de encendido debate, ya que al realizarla, O'Higgins violaba las órdenes expresas de San Martín, que le había encomendado la tarea de limitarse a contener al flanco derecho realista.

⁸⁶ Citado en HARVEY, *Los libertadores*, pág. 361.

la naturaleza del conflicto de independencia en Chile en particular y en Hispanoamérica en general:

“Fueron tan venezolanos como Bolívar los que a este inflingieron la memorable derrota de La Puerta y tan chilenos como O’Higgins la mayor parte de los vencedores de Rancagua. La presencia de peninsulares en estos encuentros fue escasa y generalmente circunscrita a los grados superiores de la milicia. La casi totalidad de la tropa y buena parte de la oficialidad eran criollas y no llevadas por la fuerza, sino movidas por verdadera persuasión monárquica”⁸⁷.

Así pues, no cabe olvidar que en Chile como en otros lugares del continente, la guerra contra España fue en gran medida una guerra civil entre vecinos y naturales del mismo suelo, que unos querían independiente y otros vinculado a España⁸⁸.

Sin embargo, el gobierno del vencedor de Chacabuco –que tomó el título de Director Supremo, otorgado por San Martín- no tardó mucho en decepcionar a los que esperaban el establecimiento de una república democrática. O’Higgins gobernó de forma autoritaria y, desde el primer momento, imprimió un sesgo revanchista a su administración, creando tribunales para juzgar a todos aquellos que no hubieran apoyado el independentismo con vigor, confiscando sus bienes y privándoles de todo derecho político, cuando no desterrándolos⁸⁹. “El gobierno de O’Higgins degeneró en

⁸⁷ EYZAGUIRRE, *Fisonomía histórica de Chile*, pág. 100. En el mismo sentido, SCULLY, T.R., *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. Santiago de Chile, 1992, págs. 34-35: “En Chile, como en el resto de Hispanoamérica, la guerra de independencia fue en realidad una guerra civil entre facciones divergentes y grupos con intereses”.

⁸⁸ Este no es un fenómeno único del caso hispano. Con harta frecuencia se obvia que la guerra de Independencia de los Estados Unidos, aún contando con la presencia de tropas de la metrópoli, fue también una guerra civil de notable intensidad y crueldad, en la que intervinieron incluso los nativos, apoyando a uno u otro bando. Dicha circunstancia ha sido recientemente reflejada en la narrativa a través de la novela WU MING, *Manituana*. Barcelona, 2009.

⁸⁹ También se confiscaron los bienes de aquellos que huyeron de Chile durante la guerra, y se restringió la libertad de movimientos de los peninsulares, hasta el punto de que, a partir de ciertas horas, tenían prohibido circular por las calles DÍAZ TRECHUELO, *Bolívar, Miranda, O’Higgins., S. Martín*, pág. 120.

una dictadura de mano de hierro”⁹⁰ y se negó a crear un Senado que tuviera competencias legislativas. Cuando, en 1822, se decidió a dotar al país de una nueva Constitución⁹¹, ésta no fue sometida a ningún tipo de refrendo popular, sino que fue otorgada directamente por el general⁹². Trató, en suma, de crear un régimen cesarista, “hizo milagros en la administración y en la guerra, pero a pesar de su prestigio y de la fuerza, nada pudo fundar estable”⁹³. Su vinculación a la Logia Lautaro, a la que también pertenecía San Martín, despertó recelos y animadversiones entre los chilenos, que creían que la logia era el verdadero poder en la sombra, a la que el Director Supremo debía consultarle todos los nombramientos y las decisiones del gobierno.

Sus enemigos políticos, los hermanos Carrera, habían de encontrar un trágico fin en 1818: detenidos Luis y Juan José en Mendoza por conspirar para hacerse con el poder en Chile, O’Higgins fue reacio a interceder en su favor y, cuando cedió a las presiones de San Martín al respecto, ya era demasiado tarde: ambos habían sido fusilados por el gobernador de Mendoza, contra cuya autoridad también habían inducido desórdenes los Carrera⁹⁴. Estas ejecuciones fueron devastadoras para el prestigio político de O’Higgins: la aristocracia chilena en bloque se volvió contra él, ya que creían que había representado una comedia, fingiendo perdonarles y buscando a propósito que el mensajero que llevaba las órdenes correspondientes llegara tras haberse realizado el fusilamiento de ambos hermanos. Una responsabilidad similar se le atribuyó en relación con la ejecución sumaria del guerrillero carrerista Manuel

⁹⁰ WHELAN, *Desde las cenizas*, pág. 60.

⁹¹ La primera constitución iberoamericana fue la federal venezolana de 1811, promulgada en el marco del movimiento iniciado en 1810 al proclamarse Junta el cabildo de Caracas, hecho en el que algunos autores han visto caracteres de auténtico golpe de Estado por ejemplo, BREWER-CARIAS, A.R., *Evolución histórica del Estado. Tomo I de Instituciones Políticas y Constitucionales*. Caracas, 1985, pág. 195, que afirma: “El Ayuntamiento de Caracas, en su sesión del 19 de abril de 1810, puede decirse que realizó un golpe de Estado, deponiendo a la autoridad constituida”; o también POLANCO, T., “Interpretación jurídica de la Independencia”, en *El movimiento Emancipador de Hispanoamérica, Actas y Ponencias*, Caracas, 1961, tomo IV. pág. 323.

⁹² WHELAN, *Desde las cenizas*, pág. 60.

⁹³ EDWARDS, *La Fronda aristocrática en Chile*, pág. 53.

⁹⁴ DÍAZ TRECHUELO, *Bolívar, Miranda, O’Higgins., S. Martín*, pág. 125.

Rodríguez⁹⁵. La tragedia de la familia Carrera continuaría con el fusilamiento del propio José Miguel, cuando desde su exilio argentino, al frente de una heterodoxa fuerza armada, denominada Legión Chilena -que cometió todo tipo de atrocidades, incluido el saqueo de Salta- trataba de cruzar los Andes para regresar a Chile y hacerse con el poder. Capturado por el gobernador de Mendoza, el 4 de septiembre de 1821 fue fusilado en esta ciudad, la misma en la que habían sido ejecutados en 1818 sus dos hermanos⁹⁶.

Entre 1820 y 1823 O'Higgins gobernó como “un dictador paternal, que pretende hacer la felicidad de su pueblo, sin permitirle que decida por sí mismo sus propios asuntos”. La comedia representada para aprobar la Constitución de 1822 “acabó con el prestigio y la popularidad que aún conservaba O'Higgins”⁹⁷. La situación llegó a tal punto que una rebelión estalló en Concepción⁹⁸, la propia “patria chica” del Director Supremo, donde el general Ramón Freire, que había dirigido la larga campaña contra

⁹⁵ Rodríguez, héroe de la lucha contra los realistas con su unidad conocida como “los Húsares de la Muerte”, intentó derrocar a O'Higgins tras ser derrotado el ejército chileno por los realistas en Cancha Rayada, en el mismo tiempo en que se ejecutó a Luis y a Juan José Carrera. Rodríguez fue capturado por las tropas al mando de Monteagudo y se le abatió, según la poco creíble explicación oficial, cuando trataba de fugarse en el trayecto entre Quillota y Santiago.

⁹⁶ DÍAZ TRECHUELO, Bolívar, Miranda, O'Higgins., S. Martín, pág. 129. La voluntad de O'Higgins de acabar con la familia Carrera era implacable. Muestra de ello son las palabras que el Director Supremo dirigió a San Martín al respecto, aún en vida de los hermanos: “[Los Carrera] Siempre han sido iguales y solo la muerte los hará cambiar. Mientras estén vivos el país estará despedazado por incesantes convulsiones ... Un castigo rápido y ejemplar es el único remedio para tan grave maldad. Que los tres inicuos Carrera sean quitados de en medio. Que sean juzgados y mueran” citado en HARVEY, Los libertadores, pág. 297.

⁹⁷ DÍAZ TRECHUELO, Bolívar, Miranda, O'Higgins., S. Martín, pág. 152. Un análisis detallado de los tres últimos años de gobierno de O'Higgins en EYZAGUIRRE, J., O'Higgins. Santiago de Chile, 1974, pág. 328-382.

⁹⁸ Concepción habría de ser, a lo largo del siglo XIX, la rival ideológica de Santiago, hasta el punto de que “la lucha entre el civilismo y la espada, entre la aristocracia y la dictadura, tomó más de una vez la forma de un duelo entre Santiago y Concepción” EDWARDS, *La Frontera aristocrática en Chile*, pág. 38. La razón, en parte, estribaba en que Concepción era una ciudad en la que la vida militar había tenido una importancia clave, al tratarse del eje sobre el que gravitaba, desde el tiempo de la dominación española, la frontera militar del Arauco. Era, por tanto, la plaza fuerte más importante de Chile DÍAZ TRECHUELO, Bolívar, Miranda, O'Higgins., S. Martín, pág. 88. A partir de la segunda mitad del siglo XIX, el tejido empresarial de Concepción comenzó a cobrar mayor empuje. Al respecto, ver MAZZEI DE GRAZIA, L., “El empresariado mercantil de Concepción a finales del siglo XIX”, en *Atenea* 498, 2008.

los reductos realistas del Sur del país, solicitó a San Martín que mediara para forzar la renuncia de O'Higgins⁹⁹. Poco después el cabildo de Santiago de Chile pidió al general que dimitiera. Forzado por las circunstancias, el héroe de la independencia dimitió y se embarcó hacia Perú, donde habría de vivir exiliado durante el resto de sus días, hasta que la muerte le sorprendió el 24 de octubre de 1842, sin haber vuelto nunca a pisar el suelo del país a cuya independencia había contribuido de forma tan destacada¹⁰⁰.

2.- CHILE TRAS LA CAÍDA DEL DIRECTOR GENERAL.

Como si O'Higgins hubiera hecho suyas las palabras de Luis XIV –“Después de mí, el diluvio- ocho años de anarquía e inestabilidad fueron la herencia directa del cesarismo del Director General, hasta que, en 1831, el gobierno del general Joaquín Prieto logró devolver la estabilidad al país. Este periodo de tiempo ha sido conocido como “la era de los pipiolos”, en referencia al nombre popular con que se conocía a la facción mayoritaria del liberalismo chileno¹⁰¹.

Una serie de generales liberales se sucedió en diversos gobiernos. El primero de ellos fue Ramón Freire, antiguo jefe del ejército del Sur, que sustituyó a O'Higgins cuando marchó al exilio. Al poco, Freire fue sustituido al frente del país por el general Pinto, que quiso establecer un gobierno civil de corte democrático. Consciente de ello, la aristocracia forzó su sustitución, devolviendo el poder a Freire, sustituido por segundo vez al poco tiempo, esta vez por el general Prieto. Prieto era un antiguo lugarteniente de O'Higgins, pero fue utilizado por los grupos de poder santiaguinos para

⁹⁹ En un intento de aplacar a los opositores, el Director Supremo hizo fusilar a su consejero Rodríguez Aldea, odiado de todos, que en un principio había servido al realismo y que se había unido a O'Higgins solo cuando los leales a España fueron derrotados.

¹⁰⁰ Los cambios ocurridos en Chile en 1823 no fueron los únicos de ese año en Sudamérica: en Brasil, un golpe de Estado ponía fin, el 16 de noviembre de 1823, al primer periodo constitucional de la gran nación lusófona BONAVIDES, P., y ANDRADE, P.de, *História Constitucional do Brasil*. Río de Janeiro, 1991, pág. 46.

¹⁰¹ SCULLY, Los partidos de centro y la evolución política chilena, pág. 38.

acabar con los últimos partidarios del libertador exiliado. Como se ve, los aristócratas “no se cansaron de suscitar caudillos contra sus caudillos”¹⁰².

La figura que había de truncar esta situación comenzó a emerger en 1827¹⁰³. Se trató de Diego Portales, importante hombre de negocios que, en esa fecha, decidió participar en el combate político chileno. Entre 1827 y 1829, Portales reunió a su alrededor a un grupo variopinto formado por restos del realismo, de los partidarios de Carrera, de los partidarios de O’Higgins, los aristócratas contrarios a Freire e incluso por los radicales federalistas que encabezaba Infante¹⁰⁴.

En 1829, la tensión civil y política llegó a tal extremo que estalló la guerra civil entre el círculo de Portales y los partidarios del general Freire. El conflicto se decidió en la batalla de Lircay, con el triunfo de las conservadoras armas portalianas¹⁰⁵. Derrotados militarmente sus enemigos, Portales fue lo bastante inteligente como para comenzar a anular políticamente a quienes hasta entonces habían sido sus amigos. El mayor de los riesgos, para él, era que, vencidos los generales liberales, regresara a Chile Bernardo O’Higgins para asumir nuevamente la dirección de la nación. Portales supo eliminar este problema con una magistral maniobra política: entregó el gobierno al general Prieto, vencedor en Lircay y cabeza en Chile de los partidarios de O’Higgins. Así, privaba al exiliado de su principal valedor e integraba al o’higginismo en la estructura de intereses y de poder gubernativo, de forma que el regreso del libertador, con el

¹⁰² EDWARDS, La Fronda aristocrática en Chile, pág. 58.

¹⁰³ En ese año hubo un motín liderado por Enrique Campino EYZAGUIRRE, Fisonomía histórica de Chile, pág. 114. Era Campino un general de ideas federalistas que, con el apoyo del sector más radical de ese partido, irrumpió en el Congreso y apresó a los diputados conservadores. Su intentona fue rápidamente reprimida MONTECINOS, E., “Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile”, en Revista Venezolana de Gerencia, n.º 31, 2005, pág. 448.

¹⁰⁴ José Miguel Infante Rojas había conseguido que, en 1826, el Congreso aceptara su proyecto federalista, dividiendo Chile en ocho provincias cuyos cargos se elegirían por sufragio universal, en vez de por el vigente sufragio censitario. Sin embargo, el proyecto no pudo llevarse a la práctica por falta de medios MONTECINOS, “Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile”, pág. 447.

¹⁰⁵ La derrota de los “pipiolos” en Lircay supuso el fin de los intentos de establecer un Estado liberal en Chile URZÚA VALENZUELA, G., *Historia política de Chile y su evolución electoral Desde 1810 a 1992*. Santiago de Chile, 1992, pág. 49.

consecuente cambio de situación, era contrario incluso a los intereses de quienes habían sido sus propios partidarios¹⁰⁶.

Con el fin de la guerra y la instauración del gobierno de Prieto, bajo el dominio de Portales, se cerró el periodo de inestabilidad constante que había vivido Chile desde la caída de O'Higgins. La influencia de Portales no solo en los gobiernos surgidos a partir de 1830, sino en la estructura misma del Estado, hacen que, con frecuencia, se denomine al Chile de la época subsiguiente como "Estado portaliano"¹⁰⁷.

3.- EL ESTADO PORTALIANO.

Con el gobierno de Joaquín Prieto, sostenido por Portales, Chile entró en un periodo de relativa estabilidad que habría de prolongarse durante varias décadas, si bien con alteraciones significativas: Las revueltas de 1851 y 1859 y la "pequeña guerra" en el Arauco. En los primeros treinta años de ese periodo, la república solo conoció tres presidentes, todos ellos de corriente conservadora y vinculados a la figura de Diego Portales; estas circunstancias llevaron a Whelan a afirmar que "de 1831 a 1871 Chile fue, virtualmente, una monarquía, dentro de la cual dos corrientes elitistas –viejos monarquistas y nuevos aristócratas- luchaban por el poder"¹⁰⁸.

De entre los cambios que en la estructura del Estado introdujo Portales, uno había de tener una importancia vital a la hora de afrontar las alteraciones del orden que habrían de sucederse en los años posteriores: la creación de la Guardia Nacional, un cuerpo de seguridad bajo control directo del presidente de la República. Todos los presidentes, conscientes de la importancia de este cuerpo, fomentaron su ampliación a costa del Ejército: En 1835, el Ejército tenía en filas tres mil hombres, mientras que la Guardia Nacional disponía de más de veinticinco mil; aún se redujeron más las tropas regulares en 1845, quedando dos mil soldados regulares en un momento en que la

¹⁰⁶ Con ello, "Portales había aplastado sucesivamente no solo a sus enemigos, sino a sus aliados de 1829" EDWARDS, *La Fronda aristocrática en Chile*, pág. 84.

¹⁰⁷ GÓNGORA, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile*, pág. 40.

¹⁰⁸ WHELAN, *Desde las cenizas*, pág. 61.

Guardia Nacional ya tenía más de cincuenta y seis mil integrantes; en 1851, frente a dos mil doscientos soldados existían más de setenta mil guardias nacionales¹⁰⁹.

En 1831 el mundo político chileno se vio conmocionada por un hecho inesperado: en el momento de máximo poder, Diego Portales renunció a sus cargos en el gobierno y regresó a su Valparaíso natal, para vivir modestamente como comerciante, oficio que había desempeñado hasta su salto a la política nacional. Como dice Alberto Edwards, “después de vencer a todos, se venció a sí mismo”¹¹⁰. El retiro iba a durar poco: ante los acuciantes problemas del gobierno, Portales regresó al mismo como ministro en el año 1835¹¹¹.

En 1836 un nuevo incidente militar truncó, si bien brevemente, la paz en Chile. El general Ramón Freire, exiliado en Perú, reunió con el apoyo del gobierno de esta nación una pequeña expedición militar. Con sus dos barcos y alrededor de doscientos hombres, partió de El Callao en agosto de 1836, con el objetivo de derrocar al gobierno chileno que, en aquellos momentos, estaba en manos del general Prieto. La expedición fue un rotundo fracaso, ya que, tras un combate breve y poco cruento, Freire y sus hombres fueron capturados por las fuerzas gubernamentales¹¹². La principal consecuencia de la intentona de Freire fue la ruptura de las relaciones entre Chile y Perú, lo cual acabaría conduciendo a la guerra de 1838.

Este regreso de Portales al poder se vio truncado trágicamente en 1837. En esas fechas, la guerra con la Confederación era inminente. Por ello, el gobierno chileno comenzó a acantonar las fuerzas necesarias para realizar una expedición contra la costa

¹⁰⁹ SCULLY, *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, pág. 41.

¹¹⁰ EDWARDS, *La Fronda aristocrática en Chile*, pág. 70.

¹¹¹ Antes de su regreso, el “Estado portaliano” había sido consagrado legalmente a través de la Constitución de 1833, una Constitución que concentraba amplios poderes en el Presidente de la República, hasta el punto que de ese texto legal se ha dicho que creaba “un monarca electivo por cinco años, con facultad de ser reelegido por otros cinco y la posibilidad de ser nuevamente elegido después por otros cinco más” GUERRA, J.G., “Origen y caída de la Constitución de 1833”, en *Revista Chilena de Historia y Geografía*, tomo LXXV, pág. 260.

¹¹² DÍAZ TRECHUELO, Bolívar, Miranda, O’Higgins, S. Martín, pág. 190. Tras esta aventura, Freire fue desterrado a Australia.

peruana. Los regimientos, que debían sumar un total de tres mil hombres, fueron acantonados en las localidades de Quillota y Valparaíso. Coincidiendo con la visita de Portales a las tropas de Quillota, estas se sublevaron, acaudilladas por el coronel José Antonio Vidaurre, su oficial al mando, en sintonía con un alzamiento liberal simultáneo en Concepción. Los alzados elaboraron un acta en el que se acusaba a Portales de despotismo y de llevar a Chile a la guerra como resultado de intrigas e intereses personales, no por el bien de la nación. Las tropas de Vidaurre abandonaron Quillota en dirección a Valparaíso, pero desde allí había partido la otra mitad de la fuerza expedicionaria, al mando de Blanco de Encalada, con la intención de combatir a los rebeldes, con los que se enfrentaron en Cerro Barón. Durante el intercambio de fuego entre ambos contingentes, Diego Portales, al que los rebeldes llevaban en un carro en su retaguardia, fue ejecutado por orden del oficial que le escoltaba, el coronel Florín¹¹³. Derrotado el elemento rebelde armado en aquel encuentro, el alzamiento de 1837 fue sofocado con rapidez, aunque Vidaurre aún tardaría cuatro meses más en ser capturado y ser llevado frente a al consejo de guerra que, como no podía ser de otra manera, le condenó a muerte. Desde el exilio, O'Higgins celebró la muerte de Diego Portales escribiendo “No hay mal que por bien no venga”, expresando así su convicción de que quizá muerto Portales pudiera evitarse la guerra entre Chile y Perú¹¹⁴.

En 1846 hubo algunas algaradas políticas de escasa entidad¹¹⁵, pero el deterioro de la situación política chilena se agravó a partir del año 1849. En ese año, el general Bulnes¹¹⁶, en el poder, confeccionó una lista para las elecciones en la que se dejaba fuera de las candidaturas a algunas de las figuras más destacadas de la aristocracia.

¹¹³ Hubo muchos rumores sobre quién dio la orden de ejecutar a Portales. Se sospechó de una intriga dirigida por el general Santa Cruz, cabeza política de la Confederación peruano-boliviana. El coronel Vidaurre negaría toda participación o autoría extranjera, incluso en su testamento, que redactó bajo juramento pocas horas antes de ser ejecutado, el 4 de octubre de 1837, junto con otros oficiales implicados en el alzamiento de Quillota.

¹¹⁴ DÍAZ TRECHUELO, *Bolívar, Miranda, O'Higgins., S. Martín*, pág. 190.

¹¹⁵ EDWARDS, *La Fronda aristocrática en Chile*, pág. 85.

¹¹⁶ Este general había sido el gran héroe en la guerra contra la confederación peruano-boliviana, tomando Lima el 21 de agosto de 1838 y dirigiendo al ejército chileno en la victoriosa y, a la postre, decisiva batalla de Yungay.

Manuel Montt, representante del sector más conservador de la política chilena, se reunió con el general y le informó de que los excluidos pensaban concurrir a los comicios por su cuenta. Aún derrotados en muchos feudos aristocráticos, la “lista de los excluidos” triunfó con Gallo en Copiapó, con Vallejo en Huasco, con Tocornal en Valparaíso, y en varias importantes localidades más. El general Bulnes cesó al gobierno existente, liderado por Vial, e incorporó a varios de los excluidos, lo cual le hizo ganarse, a su vez, la animadversión de los vialistas cesados, sin ganar por ello la lealtad de los nuevos ministros. El resultado de estos acontecimientos fue un gobierno dividido y combatido por quienes debían de haber sido sus aliados naturales.

El 8 de septiembre de 1850 estalló en la localidad de San Felipe un tumulto popular que llevó al gobierno chileno a proclamar el estado de sitio. Una de las consecuencias políticas que tuvo el incidente fue el convencer al general Bulnes, auténtico hombre fuerte del país, de que debía apoyar la candidatura de Montt en las siguientes elecciones, ya que Montt se había presentado a sí mismo como el hombre que iba a devolver el orden al país¹¹⁷, dado que “la impresión general de las autoridades es que dominaba la inseguridad social”¹¹⁸.

En las elecciones subsiguientes se enfrentaron Montt y el general Manuel José de la Cruz, con un triunfo aplastante del primero, que tan solo perdió los comicios en la circunscripción de Concepción, conocida por su militarismo. El 20 de abril de 1851 se hicieron realidad los peores presagios: el coronel Urriola acaudilló un levantamiento militar en Santiago de Chile contra el gobierno de Montt¹¹⁹. Urriola, al que se le había informado de que contaría con el apoyo de los obreros de la capital¹²⁰, constató,

¹¹⁷ VICUÑA MACKENNA, B., *Los girondinos chilenos*. Santiago de Chile, 1989, pág. 74.

¹¹⁸ NEIRA NAVARRO, M., “Castigo femenino en Chile durante la primera mitad del siglo XIX”, en *Historia*, n.º 37, vol. 2, 2004, pág. 369.

¹¹⁹ Al parecer, Urriola, un oficial de origen noble y notable prestigio, actuó en buena medida por enemistad personal hacia Bulnes, que había apoyado a Montt en el proceso electoral, pese a que el otro candidato, Santa Cruz, era primo suyo EDWARDS, *La Fronda aristocrática en Chile*, pág. 99.

¹²⁰ El proletariado urbano era entonces un fenómeno incipiente en Chile, un país eminentemente rural, como revela que, entre 1830 y 1860, solo Santiago, Valparaíso y Concepción superaran los diez mil habitantes, no llegando a sumar entre las tres ciudades más de setenta mil habitantes para un país en torno a los dos millones de habitantes SCULLY, *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, pág. 40.

consternado, que, lejos de apoyarle, gran parte de la población menesterosa de la capital se alistaba en la Guardia Nacional para hacer frente a la rebelión. Reprimida su intentona con dureza y celeridad, se dice que las últimas palabras de Urriola, herido ya de muerte en los combates subsiguientes, fueron: “Me han engañado”¹²¹.

No iba a durar en exceso la calma en Chile. El Ejército del Sur se levantó en armas contra el gobierno, y muy pronto el alzamiento se extendió a gran parte del país: Santiago, La Serena, Elqui, Huasco, Ovalle, Combarbalá, Illapel, Valparaíso, Magallanes, Copiapó... En Santiago comenzó el 7 de septiembre, cuando trescientos miembros de la Sociedad de la Igualdad asaltaron armados de revólveres varios cuarteles y se hicieron con las armas que había en ellos¹²².

Gracias a la lealtad de las tropas norteñas y a la Guardia Nacional, una de las creaciones de Diego Portales¹²³, las tropas insurrectas fueron derrotadas por el general Bulnes en el campo de Loncomilla, pese a los malos augurios, dado lo escaso de los medios con que había comenzado la defensa del gobierno frente a los alzados¹²⁴. De la Cruz se rendía ante Bulnes el 14 de diciembre, en Purapel¹²⁵.

Sobre la industrialización de Chile y la importación de los modelos europeos, ver LLANOS REYES, C., “Apuntes en torno a las representaciones de la modernidad capitalista durante el siglo XIX. Los casos de Chile y Bolivia”, en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, n.º 45, 2009.

¹²¹ EDWARDS, *La Fronda aristocrática en Chile*, pág. 94.

¹²² URZÚA, *Historia política de Chile y su evolución electoral*, pág. 66.

¹²³ “El genio de Portales combatió ... al frente de los cuerpos improvisados sobre las milicias cívicas que él creara. Desde su tumba asestó aquel último golpe al caudillaje” EDWARDS, *La Fronda aristocrática en Chile*, pág. 100.

¹²⁴ Cuando salió de Santiago para enfrentarse a los rebeldes, la única compañía que llevaba Bulnes era la de cincuenta granaderos, quedando depositadas todas sus esperanzas en que el pueblo chileno le apoyara integrándose en las milicias, como así ocurrió. De la escasez de soldados regulares del bando gubernativo da idea el que, habiendo fallecido los días de la campaña el anciano general Freire, fue imposible enterrarle con honores militares porque no quedaba un solo piquete de soldados en todo Santiago.

¹²⁵ MONTECINOS, “Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile”, pág. 450.

La revuelta de 1851 fue considerablemente sangrienta: unos dos mil muertos para una población que no superaba el millón y medio de habitantes¹²⁶. Con notable aliento poético y acierto histórico, Vicuña McKenna definió los sucesos del año 1851 de la siguiente manera:

“El 20 de abril fue, en verdad, solo el sangriento encuentro de dos adversarios que se acechaban día y noche y que desde hacía seis meses dormían con sus pistolas bajo las almohadas. Por eso uno y otro se batieron a muerte y sin padrinos”¹²⁷.

De resultas de la derrota del año 1851, la mayor parte de los líderes liberales chilenos debieron marchar al exilio¹²⁸ y Manuel Montt¹²⁹ permaneció en el poder durante casi una década. Con el tiempo, los dispersos restos del liberalismo alzado en armas en 1851, acabaron fundando, en 1857, el Partido Reformista¹³⁰.

A lo largo de la década de 1850, la confrontación ideológica en Chile se centró en las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Mientras los liberales defendían la necesidad de una separación lo más profunda posible, en el movimiento conservador existía una importante corriente ultramontana, llamada así por estar de acuerdo con los intereses de Roma. Los ultramontanos sostenían que las repúblicas americanas creadas a partir de los movimientos de independencia de España no tenían derecho al Patronato

¹²⁶ WHELAN, Desde las cenizas, pág. 78, nota 33. Sobre los censos chilenos en el siglo XIX, ver ESTEFANE JARAMILLO, A., “Un alto en el camino para saber cuántos somos... Los censos de población y la construcción de lealtades nacionales. Chile, siglo XIX”, en Historia, n.º 37, vol. I, 2004.

¹²⁷ VICUÑA MACKENNA, Los girondinos chilenos, págs. 75-76.

¹²⁸ A ellos dedica su obra Vicuña McKenna. El título –Los girondinos chilenos– proviene del hecho de que los líderes liberales adoptaron cada uno el nombre de uno de los líderes girondinos de la revolución francesa. Particularmente notable fue el gesto de Juan Bello, que, sabiéndose perdido y acorralado por las victoriosas fuerzas gubernamentales, esperó junto a la tumba del coronel Urriola a las tropas que habían de detenerle.

¹²⁹ De Montt escribió Alberto Edwards: “Su vida es como su alma: no conoció la juventud ni la vejez, fue siempre maduro. Ministro a los treinta años, presidente a los cuarenta, jefe de partido hasta su muerte, lo encontramos eternamente igual a sí mismo”. La Fronda aristocrática en Chile, pág. 101.

¹³⁰ URZÚA, Historia política de Chile y su evolución electoral, pág. 67.

Regio¹³¹, ya que este era un derecho que el papa había otorgado al rey de España y que no era subrogable en los Estados nacionales que surgieron a partir de las posesiones españolas en América.

La cuestión religiosa fue ocupando un lugar cada vez más importante en la vida política chilena, alcanzando su punto álgido a partir del año 1857¹³², con el surgimiento de la llamada “cuestión del sacristán”. Fue este un conflicto entre el poder civil y las autoridades eclesiásticas, que comenzó con un incidente de escasa importancia: el despido, por el sacristán de la catedral de Santiago, de un criado laico que le había faltado al respeto. El conflicto subsiguiente entre el sacristán y los canónigos de la catedral –que no querían dar valor a la decisión del sacristán por considerar que se había excedido en sus funciones, asumiendo competencias que correspondían a los canónigos– acabó con un recurso ante la Corte Suprema chilena, cuyo dictamen final se negó a reconocer el arzobispo de Santiago. Así, una cuestión nimia acabó degenerando en un auténtico choque jurisdiccional entre la Iglesia y el Estado, que contribuyó a enrarecer notablemente el ambiente político¹³³.

En esta situación, en 1859, se produjo una nueva insurrección contra el gobierno de Montt –denominada “revolución constituyente”–, que contó con el apoyo tácito de las autoridades eclesiásticas y con el apoyo activo de algunos sectores del clero chileno¹³⁴, si bien, paradójicamente, los principales líderes de la insurrección eran miembros del

¹³¹ El Patronato Regio era el derecho de los monarcas españoles a elegir las personas que debían ocupar los obispados y otros cargos eclesiásticos de relieve en sus dominios. Esta prerrogativa fue objeto de múltiples controversias y causa de frecuentes problemas entre la monarquía española y el Vaticano. Este, finalmente, lo reconocía de forma total y definitiva a través de la firma del Concordato de 1753 entre la Santa Sede y España. Un estudio específico del caso chileno a comienzos del XIX en ENRÍQUEZ, “El patronato en Chile”.

¹³² Sobre las relaciones entre el Estado y la Iglesia en el Chile decimonónico ver SERRANO, S., “Espacio público y espacio religioso en el Chile republicano”, en *Teología y Vida*, vol. XLIV, 2003.

¹³³ SCULLY, *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, págs. 53-55.

¹³⁴ “En 1859, con el apoyo tácito de autoridades de la Iglesia, grupos de oposición que incluían a radicales, liberales y conservadores se alzaron en armas contra el gobierno de Montt ... El apoyo dado por la Iglesia a los rebeldes es algo difícil de documentar; sin embargo, los antecedentes indican un apoyo activo de parte del clero” SCULLY, *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, pág. 63 y pág. 63, nota 74.

Partido Radical, el más opuesto los intereses de la Iglesia: Ramón Vallejos en Talca, Horacio Manterola en Valparaíso, los hermanos Gallo en el Norte¹³⁵ y Matta en Santiago. El movimiento rebelde se inició en Copiapó el 5 de enero, extendiéndose a Talca y Concepción en un segundo momento y al resto del país posteriormente.

Igual que había ocurrido en 1851, fue sofocado por las fuerzas leales al gobierno de Montt, si bien con menor derramamiento de sangre que en la ocasión anterior. Una tras otra, las ciudades rebeldes fueron capitulando. Copiapó, cuna del alzamiento y de los hermanos Gallo, sus principales líderes, fue la que resistió de forma más obstinada. Aunque los rebeldes derrotaron al ejército gubernamental en la batalla de Los Loros, fueron finalmente vencidos en la batalla del Cerro Grande¹³⁶.

Ese mismo año, la secular resistencia araucana contra todo género de obediencia a una entidad estatal ajena –que había hecho que, durante la dominación española, Chile fuera siempre considerada una frontera de guerra¹³⁷- revivió y, durante dos años, adquirió un gran intensidad militar, hasta el punto de que al perenne conflicto en el Arauco se le denominó “la pequeña guerra”¹³⁸. Hacia 1861, las fuerzas gubernamentales lideradas por Cornelio Saavedra consiguieron sofocar el núcleo más duro de la rebelión, pero durante tres lustros más, los araucanos hostigaron sistemáticamente a cuantos

¹³⁵ Quizá el mayor impulsor de la rebelión fue Pedro León Gallo, que llegó a armar de su bolsillo a más de mil hombres para llevar a cabo sus proyectos contra el gobierno MONTECINOS, “Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile”, pág. 451.

¹³⁶ Tras el conflicto de 1859, “los ánimos se tranquilizaron” y “Chile parecía caminar sin problemas hacia las metas trazadas por el gobierno” PINTO RODRÍGUEZ, J., “Proyectos de la élite chilena del siglo XIX II”, en Alpha, n.º 27, 2008, pág. 123.

¹³⁷ GÓNGORA, M., Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX. Santiago de Chile, 1992, pág. 29. Revelador es la definición de la región dada por el padre Rosales, que denominó al Arauco “el Flandes indiano” EYZAGUIRRE, J., Fisonomía histórica de Chile, pág. 41.

¹³⁸ En parte, el rebrote de la guerra en el Arauco se produjo por las alteraciones políticas derivadas del alzamiento de enero de ese mismo año 1859, ya que los rebeldes del Sur incorporaron a sus filas a partidas de araucanos, que se lanzaron a la guerra con la esperanza de lograr valiosos botines URZÚA, *Historia política de Chile y su evolución electoral*, pág. 71. Sobre la política indigenista chilena, ver SEGUEL-BOCCARA, I., y BOCCARA, G., “Políticas indígenas en Chile siglos XIX y XX. De la asimilación al pluralismo. El caso mapuche”, en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 2005.

colonos quisieron establecerse en sus tierras¹³⁹. Solo en el año 1877, por vez primera se instalaron nuevos habitantes en el Arauco sin que sufrieran el acoso de la población local¹⁴⁰, lo cual no fue óbice para que en 1880 hubiera una nueva insurrección araucana de considerables proporciones¹⁴¹.

4.- BALMACEDA Y LA GUERRA CIVIL DE 1891.

El 18 de septiembre de 1886 se hizo con el poder en Chile José Manuel Balmaceda¹⁴². En 1890, su gobierno, discrepando con él de forma fundamental, dimitió en bloque. Ello no arredró a Balmaceda, que nombró un nuevo gobierno formado en su totalidad por amigos y personas de su círculo más próximo¹⁴³. Con este gobierno hecho a medida, Balmaceda fue avanzando hacia un autoritarismo populista hasta que, en 1891, el Congreso se negó a aprobar los presupuestos que presentó. Balmaceda prescindió entonces del poder legislativo, comenzando a gobernar a través de decretos, lo cual dio lugar a una “dictadura de facto”¹⁴⁴. Lo inevitable no tardó en suceder: Con el apoyo de la Armada, el Congreso declaró a Balmaceda fuera de la ley y nombró una

¹³⁹ Una de las historias más curiosas de esta “pequeña guerra” es la del francés Orllie Antoine, autoproclamado rey de la Araucana, que desde 1860 recorrió las tierras indias tratando de crear en ellas una monarquía y siendo reconocido como rey por varios jefes. Capturado en 1862 por las fuerzas chilenas, se le juzgó loco –si bien su enemigo, el general Cornelio Saavedra siempre lo consideró cuerdo, rebelde y criminal- y se le repatrió a Francia, desde donde, en dos ocasiones más, trató de volver a “su reino”. Sobre su historia, ver ÁLVAREZ, I., “El Rey de la Araucanía y la Endemoniada de Santiago: Aportes para una historia de la locura en el Chile del siglo XIX”, en *Personas y Sociedad/Universidad Alberto Hurtado*, vol. XX, n.º 1, 2006.

¹⁴⁰ WHELAN, *Desde las cenizas*, pág. 43, nota 15.

¹⁴¹ GÓNGORA, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile*, pág. 32.

¹⁴² Balmaceda había nacido el 19 de julio de 1840, en la provincia de Santiago, en el seno de una familia de la alta sociedad; durante la guerra del Pacífico fue el encargado de negociar la neutralidad argentina y la posposición de los conflictos bilaterales fronterizos entre ambas repúblicas hasta que concluyera la guerra GARCÍA, R., “José Manuel Balmaceda: Salitre, revolución y el fin del presidencialismo chileno”, consultado a través de recurso electrónico en <http://www.rebellion.org/hemeroteca/chile/040201garcia.pdf>, págs. 3 y 4.

¹⁴³ EDWARDS, *La Fronda aristocrática en Chile*, pág. 174.

¹⁴⁴ WHELAN, *Desde las cenizas*, pág. 62. Balmaceda denominaba al conjunto de fuerzas y poderes que se le oponían “El Cuadrilátero” GÓNGORA, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile*, pág. 63.

junta formada por el marino Jorge Montt, el vicepresidente del Congreso Waldo Silva y Barros Loco. El ejército, en su mayoría, se mantuvo leal a Balmaceda, por lo cual el conflicto civil armado fue inevitable, ya que eran muy amplios los sectores que apoyaban al Congreso rebelde -los terratenientes, los banqueros, la Armada en su conjunto, los profesionales liberales, la intelectualidad...¹⁴⁵-, lo cual hizo imposible la pronta extinción de la insurrección¹⁴⁶.

No faltaba, tampoco, la confluencia de intereses económicos internacionales en la permanencia en el poder o derrocamiento de Balmaceda. Este se había enemistado con la muy poderosa compañía North, con sede en Gran Bretaña, ya que había pretendido acabar con el monopolio que permitía a dicha empresa fijar unilateralmente los precios del mercado chileno de salitre¹⁴⁷. Cuando actuó contra la North, Balmaceda lo hizo contando con el apoyo de otras dos compañías británicas, la Campbell y la compañía Gibbs, que esperaban sacar beneficios del fin del monopolio de su competidora¹⁴⁸. Así pues, queda claro que la revolución de 1891, con su complejo entramado de intereses contra el gobierno autocrático y populista de Balmaceda, no fue una rebelión popular de la masa chilena:

¹⁴⁵ GÓNGORA, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile*, pág. 61. En cuanto a la que quizá fuera la fuerza social más importante del momento en Chile, la Iglesia, ver estudio específico en OVIEDO CAVADA, C., “La iglesia en la revolución de 1891”, en *Historia*, n.º 14, 1979. Balmaceda había sido una de las piezas fundamentales del gobierno anticlerical de Santa María 1881-1886; tanto este como Balmaceda, al pretender instaurar los cementerios comunes, fueron reprendidos por el parlamentario conservador Carlos Walter Martínez con las siguientes palabras: “Los más execrables tiranos de la humanidad han perseguido solamente a los vivos; de ninguno se cuenta que hayan perseguido a los muertos” GARCÍA, “José Manuel Balmaceda: Salitre, revolución y el fin del presidencialismo chileno”, pág. 4.

¹⁴⁶ Edwards entronca esta sublevación con el conjunto de la Historia chilena en los cuarenta años anteriores: “La política de Chile, desde 1849 hasta 1891, se sintetiza principalmente en el conflicto entre dos elementos espirituales orgánicos, ambos pertenecientes al pasado: la monarquía y la aristocracia. Por eso nuestras revoluciones, incluso la de 1891, fueron siempre frondas. Cuando en las angustias del combate final, Balmaceda, como los reyes de la antigua Europa en lucha contra el feudalismo, quiso apelar al pueblo, al sentimiento democrático, los acontecimientos probaron que el infortunado presidente había pedido amparo a algo que no existía” *La Fronda aristocrática en Chile*, pág. 173.

¹⁴⁷ Debe tenerse en cuenta que, en 1890, los impuestos sobre la exportación de salitre constituían alrededor del 50% de los ingresos del Estado chileno GARCÍA, “José Manuel Balmaceda: Salitre, revolución y el fin del presidencialismo chileno”, pág. 3.

¹⁴⁸ GÓNGORA, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile*, pág. 64.

“La revolución de 1891 no fue más popular que la de 1859. Tampoco lucharon en ella precisamente la usurpación y la legitimidad, sino dos formas divergentes del último principio. La marina, de formación europea y británica, empapada en el espíritu del constitucionalismo burgués del siglo XIX (...) acompañó al Congreso; El ejército, más criollo y tradicionalista, más fiel al espíritu de obediencia pasiva al jefe del Estado, más español y monárquico, en una palabra, acompañó no a Balmaceda, sino al Presidente de la República”¹⁴⁹.

El conflicto no fue sino la consecuencia de un largo proceso:

“En 1891, Chile parecía el tener todo preparado para vivir su gran drama, el que a la postre dividió y polarizó en dos bandos la sociedad. El terreno estaba sembrado, y en dicha siembra habían participado, entre otros, todos los actores de un sistema político que paulatinamente comenzó a hacerse la idea de que no podía convivir en paz, debido a la creciente intolerancia”¹⁵⁰.

Durante siete meses, la guerra desangró Chile, saqueándose Santiago y Valparaíso y pereciendo más de diez mil chilenos sobre una población estimada que rondaba los dos millones y medio de habitantes¹⁵¹. Si el balance de muertos en la guerra

¹⁴⁹ EDWARDS, *La Fronda aristocrática en Chile*, pág. 186. En el mismo sentido SCULLY, *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, pág. 79: “Dígase lo que se diga sobre las causas de este conflicto sangriento, se libró entre los representantes armados de las élites parlamentarias contra un presidente, José Manuel Balmaceda, que había violado procedimientos parlamentarios de creciente aceptación”.

¹⁵⁰ GARCÍA, “José Manuel Balmaceda: Salitre, revolución y el fin del presidencialismo chileno”, pág. 11

¹⁵¹ WHELAN, *Desde las cenizas*, pág. 63. Lo sangriento del conflicto hizo que el historiador argentino Ernesto Quesada, testigo de los sucesos de aquel año, dijera que, con la revolución de 1891, en Chile se había revelado “la máscara de la medusa” citado en GÓNGORA, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile*, pág. 67. En su testamento político, escrito el mismo día de su suicidio, Balmaceda justificaba los excesos que por sus tropas pudieran haberse cometido de la siguiente manera: “El gobierno que yo presidí era regular y legal, y si hubo de emplear medidas extraordinarias por la contienda armada a la que fue arrastrado, será por ello sin duda menos responsable que los iniciadores del movimiento del 7 de enero, que emprendieron el camino franco y abierto de la revolución”.

y en el proceso represor posterior contra los seguidores de Balmaceda no fue mayor se debió en parte a la muy escasa implicación del conjunto del pueblo chileno en el conflicto¹⁵². En agosto, en los campos de batalla de Cochón y La Portilla, la suerte militar de la guerra se decidió a favor de los rebeldes que respaldaban al Congreso. Balmaceda se refugió en la embajada de Argentina y el mismo día en que se firmaba la paz, el 19 de septiembre de 1891, se suicidó disparándose una bala en la sien¹⁵³.

Al término de la guerra, Jorge Montt se convirtió en el nuevo presidente de Chile. Con el triunfo de los rebeldes, el liberalismo parlamentario se hizo con el poder en la República, pero ello no supuso cambios sociales de importancia:

“La revolución de 1891 consolidó las prácticas parlamentaristas que debilitaron al Poder Ejecutivo en el régimen liberal. Pero si consolidaron las prerrogativas parlamentarias, no produjo traslación del poder social ni incorporación a éste de sectores ausentes hasta entonces del proceso político”¹⁵⁴.

La revolución del 91 fue la cristalización de la crisis del sistema portaliano, al que le puso punto y final.

¹⁵² GÓNGORA, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile*, pág. 66. Fue una guerra “sin montoneras ni barricadas, que se desarrolló ordenadamente entre dos ejércitos regulares” EDWARDS, *La Fronda aristocrática en Chile*, pág. 189.

¹⁵³ En el testamento que escribió el mismo día de su suicidio, afirma: “Hoy no se me respeta y se me somete a jueces especiales, que no son los que la ley me señala. Mañana se me arrastraría al Senado para ser juzgado por los senadores que me hicieron la revolución y entregarme enseguida al criterio de los jueces a los que separé de sus puestos por revolucionarios. Mi sometimiento al Gobierno de la Revolución en estas condiciones sería un acto de insanidad política. Aún podría evadirme saliendo de Chile; pero este camino no se aviene a la dignidad de mis antecedentes, ni a mi altivez de chileno y de caballero. Estoy fatalmente entregado a la arbitrariedad o a la benevolencia de mis enemigos, ya que no imperan la Constitución y las leyes. Pero ustedes saben que soy incapaz de implorar favor, ni siquiera benevolencia, de hombres a quienes desestimo por sus ambiciones y falta de civismo”.

¹⁵⁴ URZÚA VALENZUELA, *Historia política de Chile y su evolución electoral*, pág. 289.

5.- VIOLENCIA POLÍTICA Y FORMACIÓN DEL ESTADO CHILENO.

No le falta su parte de razón a Whelan cuando afirma que el estudio de la historia del Chile decimonónico sirve “para poner fin a otra fábula repetida con frecuencia en los últimos años; que la violencia ha sido extraña a la vida de Chile. Muy por el contrario, ha sido un merodeador permanente”¹⁵⁵.

En ese sentido, cabe recordar que en el siglo XIX, cada generación chilena vivió al menos un conflicto armado: la guerra de independencia iniciada en 1813; la “guerra a muerte” contra los realistas en el Sur a partir de 1817¹⁵⁶; la guerra de 1836-1839 contra Perú y Bolivia; la guerra naval contra España de 1864 a 1866, la guerra del Pacífico de 1879 a 1883 y la guerra civil de 1891, además de la “pequeña guerra” contra los araucanos, y eso excluidos los diferentes pronunciamientos militares que no llegaron a degenerar en conflicto bélico generalizado. Estos conflictos han modelado en gran medida la sociedad chilena de su tiempo, lo cual ha tenido su reflejo incluso en la expresión artística:

“El imaginario más difundido en la República fue el rescate de los héroes de los referentes bélicos, que buscaban reafirmar el concepto de nación como ente territorial y discurso simbólico; no solo a través de escultura conmemorativa, sino también a través del culto a los muertos en batalla”¹⁵⁷.

¹⁵⁵ WHELAN, *Desde las cenizas*, pág. 78, nota 33.

¹⁵⁶ Algunos ejemplos de resistencia del realismo son verdaderamente notables. Por ejemplo, los indios chilotos se mantuvieron fieles al rey de España durante varios años después de la proclamación de independencia de Chile, derrotando hasta tres expediciones sucesivas enviadas a someterlos, una de ellas capitaneada por lord Cochrane, marino escocés al servicio de Chile, y dos por el general Freire. Solo en 1826, perdida ya toda esperanza, capitularon EYZAGUIRRE, *Fisonomía histórica de Chile*, pág. 101.

¹⁵⁷ CORTÉS ALIAGA, G., “Monumento al roto...piojento: la construcción oligárquica de la identidad nacional en Chile”, en *Arbor. Ciencia, pensamiento y cultura*. CLXXXV, n.º 740, 2009, pág. 1232.

Por todo ello, Góngora afirma que “las guerras, defensivas u ofensivas (...) han constituido el motor principal de la creación del Estado chileno y del sentimiento nacional”¹⁵⁸.

Hay autores que consideran que el motor de los conflictos políticos chilenos en el siglo XIX no fue una lucha por el poder entre facciones, sino un verdadero choque ideológico, en el que una de las cuestiones fundamentales era la posición a adoptar en las relaciones entre la Iglesia y el Estado¹⁵⁹. Sin embargo, parece más correcto, sin menospreciar la influencia de dicho choque, insertarlo en el marco más amplio de conflicto entre las dos grandes facciones de la vida política chilena en el siglo XIX: el liberalismo, encarnado por los “pipiolos” en la década de 1820 y por la facción del congreso en el conflicto de 1891, y los conservadores, los llamados “pelucones” en los turbulentos años que siguieron al gobierno de O’Higgins, incluida su facción más conservadora, los “estanqueros”, desde cuyas filas dio Diego Portales al Estado chileno la forma que, a grandes rasgos, había de adoptar entre 1830 y 1891.

Alberto Edwards no ve el siglo XIX chileno como una lucha entre liberales y conservadores, sino entre gobierno y aristocracia, entre poder ejecutivo y poder de facto:

“La Historia política de Chile independiente es la de una fronda aristocrática casi siempre hostil a la autoridad de los gobiernos y a veces en abierta rebelión contra ellos. Esa fronda derribó la monarquía en 1810, a O’Higgins en 1823, puso años más tarde el decenio de Montt al borde de su ruina y, desde entonces hasta 1891, en los tiempos de paz como en los de borrasca, fue poco a poco demoliendo lo que había sobrevivido de la Constitución de 1833. Entonces, dueña ya absoluta del campo, se transformó en oligarquía”¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile, pág. 38.

¹⁵⁹ SCULLY, Los partidos de centro y la evolución política chilena, pág. 48

¹⁶⁰ EDWARDS, La Fronda aristocrática en Chile, pág. 31.

Sin embargo, el propio Edwards reconoce que Chile fue una de las pocas naciones iberoamericanas, si no la única, que logró establecer, pese a los puntuales e incluso recurrentes, episodios de violencia, un régimen constitucional sólido:

“Las Repúblicas españolas en América han tenido muchas constituciones, pero ninguna, salvo Chile, logró formar una tradición constitucional, un régimen permanente y ordenado sobre bases jurídicas o morales (...) El cesarismo, esto es, la dictadura de hecho, nacida de la violencia y derribada por la revuelta fue por cerca de un siglo el sistema de gobierno real de estos Estados que solo merecen el nombre de república en cuanto no son dinásticos. Durante los primeros años de la independencia este cesarismo fue por lo general intermitente, inestable y anárquico (...) El espectáculo político del continente se asemejaba bastante al de aquel siglo turbulento del Imperio Romano que se inicia con el asesinato de Cómodo”¹⁶¹.

Tras la revuelta que derrocó a Balmaceda, el eje de conflictividad política en Chile se desplazó. El lugar de las ideologías, primero, y de los partidos, después, lo ocupó la conflictividad social y obrera¹⁶². Desde 1880, la importancia de los movimientos obreros fue en aumento, en especial tras la anexión en 1883, consecuencia de la victoria en la guerra del Pacífico sobre Chile y Bolivia, de las importantes regiones salineras de Antofagasta y Tarapacá¹⁶³. Sería en esas salinas donde comenzarían a gestarse, a partir de 1883, los primeros movimientos obreros de importancia, que habrían de adquirir empuje hasta el final de la centuria para, ya en el siglo XX, convertirse en la principal fuente de inestabilidad en el país¹⁶⁴.

¹⁶¹ *Ibidem*, pág. 57.

¹⁶² “Hacia fines del siglo XIX y durante las primeras décadas del siglo XX, la fisura clerical-anticlerical fue reemplazada, en el sector urbano, por el conflicto entre propietarios y trabajadores como eje definitorio de oposición política en Chile” SCULLY, *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, pág. 89.

¹⁶³ En su conjunto, los territorios anexionados por Chile tras este conflicto sumaban una superficie más de ciento ochenta mil kilómetros cuadrados.

¹⁶⁴ SCULLY, *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, pág. 96.

Esta corriente social fue percibida por Valentín Lettelier, uno de los líderes del Partido Radical, hasta el punto que, tras varias vicisitudes, acabó escindiéndose de la corriente mayoritaria del partido para crear su propia formación, el Partido Democrático, preocupado fundamentalmente por las cuestiones sociales relacionadas con el movimiento obrero y la lucha por sus derechos¹⁶⁵. Este partido habría de ser el brazo político principal del movimiento obrero durante las últimas décadas del siglo XIX y los primeros años del siglo XX¹⁶⁶. El punto culminante en los conflictos entre los obreros y las autoridades se alcanzó ya entrado el siglo XX, en 1907, con la llamada matanza de Iquique, cuando las tropas gubernamentales dispararon contra obreros y familiares que habían ocupado una escuela en dicha localidad, provocando una de las mayores masacres obreras de la Historia, al causar más de dos mil muertos¹⁶⁷.

A lo largo del siglo XIX, en Chile se registraron al menos diecinueve alteraciones violentas del orden político: las de 1810 contra los realistas; el golpe de los Ochocientos en 1811, el golpe de Carrera del 25 de noviembre del mismo año; el levantamiento de Concepción contra Carrera; la marcha de O'Higgins contra Carrera en 1814; la rebelión de Freire en Concepción en 1823; los movimientos que derrocaron, durante la "era de los pipiolos" de forma sucesiva a Freire, a Pinto, y de nuevo a Freire; la guerra civil de 1829; el intento de invasión de Freire de 1836; el motín de Quillota en 1837; las algaradas de 1846; las de San Felipe en 1850; el pronunciamiento de Urquiola en 1851; la guerra civil del mismo año; la Revolución Constituyente de 1859; el

¹⁶⁵ Hasta entonces, las élites políticas, que coincidían fundamentalmente, en cuanto a su extracción, con las élites económicas, habían obviado por completo la situación de los obreros y los mineros, preocupados tan solo de mantener el nivel de exportación del país, del que dependían sus economías personales PINTO RODRÍGUEZ, "Proyectos de la élite chilena del siglo XIX", pág. 130. De hecho, las élites habían creado un sistema social que convertía a la sociedad chilena en "la más jerarquizada del Río de La Plata" COLACRAI, M., y LORENZINI, M.E., "La política exterior de Chile: ¿Excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de fuerzas profundas y tendencias", en *Confines*, 2005, pág. 47.

¹⁶⁶ SCULLY, *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, pág. 103.

¹⁶⁷ WHELAN, *Desde las cenizas*, pág. 66. Trágicamente, el balance de muertos en Iquique había de ser ampliamente superado por la represión del movimiento obrero en 1925, en especial en la matanza de la salina La Coruña; en su conjunto, la represión de 1925 costó la vida a más de tres mil personas vinculadas al movimiento obrero.

recrudescimiento de la guerra araucana en el mismo año; una segunda rebelión araucana en 1880 y la guerra civil de 1891.

Muchos de estos movimientos se ajustan al modelo prototípico del pronunciamiento militar: la rebelión de un oficial junto con las tropas bajo su mando directo contra el gobierno, apoyada, instigada o sustentada por sectores civiles, ya fueran sociales, políticos o económicos. Ejemplos claros de esto son los pronunciamientos de 1811, organizados por la familia Carrera instrumentalizando el cuerpo de granaderos que dirigía Luis Carrera, o la sublevación del coronel Urquiola el 20 de abril de 1851.

El siglo XIX chileno ha sido percibido de muy diferente manera por la propia historiografía del país, según la perspectiva política desde la que se analice:

“Para la liberal es una historia política que relata el progresivo ensanche de la libertad y de la tolerancia, de la autonomía de la razón de la sujeción religiosa y del Estado de la Iglesia; para la historiografía conservadora es la historia de la pérdida de poder del Estado central autoritario, que se disuelve en el partidismo liberal, primero, y democrático, después”¹⁶⁸.

Sin embargo, sea cual sea la lectura que se haga de los hechos, lo que es indudable es que las perturbaciones de carácter armado que sufrió la República en el siglo XIX fueron elementos decisivos de la formación y evolución de Chile no solo como Estado, sino como nación.

¹⁶⁸ SERRANO, “Espacio público y espacio religioso en el Chile republicano”, pág. 347.

BIBLIOGRAFÍA.

- ÁLVAREZ, I., “El Rey de la Araucanía y la Endemoniada de Santiago: Aportes para una historia de la locura en el Chile del siglo XIX”, en *Personas y Sociedad/Universidad Alberto Hurtado*, vol. XX, n.º 1, 2006.
- AMUNÁTEGUI, M.L., *Los precursores de la Independencia de Chile*. Santiago de Chile, 1909-1910, 3 vols.
- ANDRADE, P. de, y BONAVIDES, P., *História Constitucional do Brasil*. Río de Janeiro, 1991.
- BETHELL, L., (ed.), *Historia de América. La independencia*. Barcelona, 1995.
- BOCCARA, G., y SEGUEL-BOCCARA, I., “Políticas indígenas en Chile (siglos XIX y XX). De la asimilación al pluralismo. El caso mapuche”, en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 2005.
- BONAVIDES, P., y ANDRADE, P.de, *História Constitucional do Brasil*. Río de Janeiro, 1991.
- BREWER-CARIAS, A.R., *Evolución histórica del Estado. Tomo I de Instituciones Políticas y Constitucionales*. Caracas, 1985.
- BUSHNELL, D., “La independencia de la América del Sur española”, en BETHELL, L., (ed.), *Historia de América. La independencia*. Barcelona, 1995.
- COLACRAI, M., y LORENZINI, M.E., “La política exterior de Chile: ¿Excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de fuerzas profundas y tendencias”, en *Confines*, 2005.
- CORTÉS ALIAGA, G., “Monumento al roto...piojento: la construcción oligárquica de la identidad nacional en Chile”, en *Arbor. Ciencia, pensamiento y cultura*. CLXXXV, n.º 740, 2009.

- DE LA CIERVA, R., *La Masonería en España. La logia del Príncipe 12*. Madrid, 1996.
- DÍAZ TRECHUELO, L., *Bolívar, Miranda, O'Higgins., S. Martín. Cuatro vidas cruzadas*. Madrid, 1999.
- EDWARDS, A., *La Fronda aristocrática en Chile*. Santiago de Chile, 1991.
- ENRÍQUEZ, L., “El patronato en Chile. De Carrera a O'Higgins”, en *Hispania Sacra*, LX, nº. 122.
- ESTEFANE JARAMILLO, A., “Un alto en el camino para saber cuántos somos... Los censos de población y la construcción de lealtades nacionales. Chile, siglo XIX”, en *Historia*, n.º 37, vol. I, 2004.
- EYZAGUIRRE, J., *O'Higgins*. Santiago de Chile, 1974.
- EYZAGUIRRE, J., *Fisonomía histórica de Chile*. Santiago de Chile, 1988.
- FERRER BENIMELI, J.A., *Historia de la masonería española*. Valencia, 1989.
- GARCÍA, R., “José Manuel Balmaceda: Salitre, revolución y el fin del presidencialismo chileno”, consultado a través de recurso electrónico en <http://www.rebellion.org/hemeroteca/chile/040201garcia.pdf>.
- GODOY URZUA, H., *El carácter chileno*. Santiago de Chile, 1991.
- GÓNGORA, M., *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago de Chile, 1992.
- GUERRA, J.G., “Origen y caída de la Constitución de 1833”, en *Revista Chilena de Historia y Geografía*, tomo LXXXV.
- HARVEY, R., *Los libertadores. La lucha por la independencia de América latina (1810-1830)*. Barcelona, 2002.

- LORENZINI, M.E., y COLACRAI, M., “La política exterior de Chile: ¿Excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de fuerzas profundas y tendencias”, en *Confines*, 2005.
- LLANOS REYES, C., “Apuntes en torno a las representaciones de la modernidad capitalista durante el siglo XIX. (Los casos de Chile y Bolivia”, en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, n.º 45, 2009.
- NEIRA NAVARRO, M., “Castigo femenino en Chile durante la primera mitad del siglo XIX”, en *Historia*, n.º 37, vol. 2, 2004.
- MAZZEI DE GRAZIA, L., “El empresariado mercantil de Concepción a finales del siglo XIX”, en *Atenea 498*, 2008.
- MONTECINOS, E., “Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, n.º 31, 2005.
- OVIEDO CAVADA, C., “La iglesia en la revolución de 1891”, en *Historia*, n.º 14, 1979.
- PINTO RODRÍGUEZ, J., “Proyectos de la élite chilena del siglo XIX (II)”, en *Alpha*, n.º 27, 2008.
- POLANCO, T., “Interpretación jurídica de la Independencia”, en *El movimiento Emancipador de Hispanoamérica, Actas y Ponencias*, Caracas, 1961, vol. IV.
- SEGUEL-BOCCARA, I., y BOCCARA, G., “Políticas indígenas en Chile (siglos XIX y XX). De la asimilación al pluralismo. El caso mapuche”, en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 2005.
- SCULLY, T.R., *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. Santiago de Chile, 1992.
- SERRANO, S., “Espacio público y espacio religioso en el Chile republicano”, en *Teología y Vida*, vol. XLIV, 2003.

- URZÚA VALENZUELA, G., *Historia política de Chile y su evolución electoral (Desde 1810 a 1992)*. Santiago de Chile, 1992.
- VICUÑA MACKENNA, B., *Los girondinos chilenos*. Santiago de Chile, 1989.
- WHELAN, J.R., *Desde las cenizas. Vida, muerte y transfiguración de la democracia en Chile (1833-1988)*. Santiago de Chile, 1993.
- WU MING, *Manituana*. Barcelona, 2009.

LA PROTECCIÓN DE LAS COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES EN EL SISTEMA INTERAMERICANO: REFLEXIONES A LA LUZ DEL CASO DE LAS COMUNIDADES DE JIGUAMIANDÓ Y DE CURBARADÓ¹⁶⁹

THE PROTECTION OF AFRODESCENDANT COMMUNITIES IN THE INTER-AMERICAN SYSTEM: REFLECTIONS IN THE LIGHT OF THE CASE OF THE COMMUNITIES OF JIGUAMIANDÓ AND CURBARADÓ

Dra. M. Belén Olmos Giupponi¹⁷⁰

“A singular predisposição (...) para a colonização híbrida e escravocrata dos trópicos, explica-a em grande parte o seu passado étnico, ou antes, cultural, de povo indefinido entre a Europa e a África. Nem intransigentemente de uma nem de outra, mas das duas. A influência africana fervendo sob a europeia e dando um acre requieime à vida sexual, à alimentação, à religião (...)”.

Gilberto Freyre, *Casa Grande & Senzala*, 1933, pp.2-3.

Resumen

En el ámbito regional americano y también iberoamericano, vienen adoptándose diversas normas sobre el reconocimiento de los derechos de las comunidades afrodescendientes, considerándolos como pueblos tribales o minorías étnicas. Además, la jurisprudencia de los órganos judiciales internos y del sistema interamericano confirman la adopción de medidas eficaces destinadas a garantizar la efectividad de tales derechos. En el presente artículo se analiza el régimen jurídico-internacional de las comunidades afrodescendientes a la luz del Caso de las Comunidades Afrodescendientes de Jiguamiandó y de Curbaradó (Chocó) en Colombia.

Palabras claves: Afrodescendientes. Derechos Humanos. Pueblos Tribales. Convenio 169 OIT. Corte Constitucional Colombiana. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹⁶⁹ Artículo recibido el 1 de noviembre de 2010 y aprobado por el Comité de Evaluación el 18 de noviembre de 2010.

¹⁷⁰ Profesora Contratada Doctora de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid en el área de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Doctora en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid (Instituto Bartolomé de las Casas).

Abstract

In the Americas and in the Ibero-American sphere, there has been a process aimed at adopting various rules on the recognition of the rights of afrodescendant communities as tribal peoples or ethnic minorities. Moreover, the jurisprudence of domestic courts and the Inter-American System case-law confirm the adoption of effective measures to enforce such rights. In this paper, I analyze the international legal regime of afrodescendant communities in light of the Case of the Afrodescendant Communities of Jiguamiandó and Curbaradó (Chocó) in Colombia.

Keywords: *Afrodescendants. Human rights. Tribal Peoples. 169 ILO Convention. Colombian Constitutional Court. Inter-American Court of Human Rights.*

Sumario

- 1. Preliminares. 2. El ámbito de aplicación del concepto de “afrodescendientes”. 3. El estatuto jurídico-internacional de las comunidades de afrodescendientes. 4. La protección de los afrodescendientes en el ámbito interamericano (OEA) 5. El Caso de las Comunidades de Jiguamiandó y de Curbaradó: 5.1. Antecedentes del caso. 5.2. La Corte Constitucional Colombiana y la protección de las comunidades afrodescendientes. 5.3. La Corte Interamericana y la protección de los afrodescendientes: la adopción de medidas provisionales en el caso de las Comunidades afrodescendientes de Jiguamiandó y Curbaradó. 6. Reflexiones finales. 7. Referencias bibliográficas.**

1. Preliminares

Como precisáramos años atrás en este mismo foro, la cuestión del reconocimiento y tutela de los derechos de los afrodescendientes constituye uno de los avances más destacados en la protección de los derechos humanos en el ámbito latinoamericano-caribeño y, por extensión, iberoamericano¹⁷¹.

¹⁷¹ Ver OLMOS GIUPPONI, M.B., “La protección de los afrodescendientes en el espacio euro-latinoamericano”, en *Revista Electrónica Iberoamericana - Número especial dedicado al espacio ALCUE*, Vol. 1, Nº 1, 2007, pp. 75-88.

En el proceso de configuración como un grupo vulnerable diferenciado en América Latina y el Caribe, hay que mencionar, sin duda, el marco de la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, que es donde surge la necesidad de un reconocimiento expreso a través de las conferencias preparatorias a la Conferencia de Durban (2001). En particular, en la "Conferencia Preparatoria de las Américas" de Santiago de Chile (2000) los representantes de varias ONG's y asociaciones de afrodescendientes propugnaron un tratamiento particular desde el punto de vista jurídico. En 2001, los Cancilleres del Grupo de Río acogieron los resultados de dicha Conferencia Preparatoria. En su Declaración, los Cancilleres reconocieron que era necesario dirigir la atención a la importancia y a los aportes de los diversos pueblos indígenas, y de las comunidades de afrodescendientes, de los grupos mestizos y de migrantes, con el fin de estimular la "construcción de una sociedad basada en la diversidad y en el respeto y tolerancia mutuas"; expresando, también, su preocupación por la existencia de formas agravadas de racismo y discriminación racial con relación a las mujeres¹⁷².

En los años posteriores, se ha generado en la región latinoamericana-caribeña un creciente interés por otorgar un marco jurídico adecuado y adoptar medidas legislativas y judiciales que dispensen una protección pormenorizada a las comunidades afrodescendientes. Para ello, ha sido crucial la labor conjunta de los movimientos y grupos a nivel de la sociedad civil y de las organizaciones internacionales. En ese contexto, la Corte Interamericana de derechos humanos ha desplegado una función relevante en cuanto al establecimiento de medidas de protección destinadas a la tutela de comunidades afrodescendientes en riesgo.

En el presente artículo se examinan, en primer lugar, la definición y el estatuto jurídico de los afrodescendientes. En segundo lugar, se analiza la protección de los afrodescendientes en el sistema interamericano dando cuenta de la especialización del sistema en la materia. En tercer lugar, se estudia la actuación de la Corte Constitucional Colombiana y la Corte Interamericana en un caso por demás relevante para la protección de los afrodescendientes, como es el de las Comunidades de Jiguamiandó y

¹⁷² Declaración efectuada en Santiago, Chile, el 27 de marzo de 2001.

Curbaradó en Colombia, referido a la protección de los derechos de los afrodescendientes en el contexto del conflicto armado colombiano.

2. El ámbito de aplicación del concepto de “afrodescendientes”

Como cuestión previa no menos importante, corresponde delimitar el concepto de afrodescendientes, lo cual es una cuestión en sí compleja. A nivel normativo, no se ha proporcionado todavía una definición o criterios precisos que permitan definir el ámbito de aplicación de las normas y medidas que se adoptan con respecto a las comunidades afrodescendientes.

Parece claro que el concepto de “afrodescendiente” posee un determinado ámbito geográfico de aplicación el cual estaría representado por el ámbito latinoamericano y caribeño. No obstante, y al margen de esa primera delimitación o aproximación conceptual, existen otras cuestiones que aún deben ser precisadas. En efecto, una de las principales dificultades que acarrea la utilización del término está dada por la identificación de tales comunidades y por los criterios que deben seguirse para establecer si un individuo pertenece o no a ese grupo así identificado. Esta cuestión no es baladí, hay que tener presente que toda medida tendente a la inclusión de ciertas comunidades, puede generar a la vez exclusión: al adoptar medidas para tutelar las comunidades afrodescendientes podría dejarse fuera de la protección, por ejemplo, comunidades compuestas por personas consideradas “mestizas” o no “afrodescendientes” en sentido estricto de la palabra, pero igualmente necesitadas de protección interna e internacional.

¿Cuáles serían, entonces, los rasgos distintivos que permitirían trazar las líneas divisorias a efectos, posteriormente, de garantizar una protección especial para dicho grupo y para los individuos pertenecientes al grupo?. La respuesta a tal pregunta es por demás compleja ya que en la base de la definición encontramos la matriz racial o étnica del concepto de afrodescendientes. Y allí, una vez más hay que distinguir entre raza y etnia. Como HOPENHAYN y BELLO señalan “la raza se asocia a distinciones biológicas atribuidas a genotipos y fenotipos, especialmente con relación al color de la

piel, la etnicidad se vincula a factores de orden cultural, si bien con frecuencia ambas categorías son difícilmente separables”¹⁷³. Ambos conceptos tienen un significado diverso en los distintos contextos regionales, “mientras en Europa lo “étnico” puede aludir a las antiguas nacionalidades que dieron origen a los modernos Estados-nacionales, en América Latina dice relación con los pueblos indígenas, esto es los grupos descendientes directos de las primeras poblaciones que habitaron el continente”¹⁷⁴. En la definición de los afrodescendientes, se mezclarían ambas matrices. Por una parte, de acuerdo con un criterio basado en la raza, el concepto comprendería a las personas de color que son los descendientes de los esclavos que fueron introducidos en países de América Latina y el Caribe, para sustituir la mano de obra indígena, una vez que ésta diezmada por las enfermedades y luchas contra los conquistadores disminuyó drásticamente en número. Pero por otra parte, hay un componente étnico sustancial por cuanto el concepto de “afrodescendiente” también hace referencia en América a la comunión de elementos culturales (sincretismo religioso, bailes, música, cocina, arte) e históricos.

En los diversos estudios realizados por la CEPAL, con posterioridad a la Cumbre de Durban se constata como problema central en la identificación de los afrodescendientes la falta o insuficiencia de datos. En la base del problema está la falta de una categorización adecuada para identificar estas comunidades en los censos de población nacionales. Como se indica desde la CEPAL, “desde antiguo los países de la región en que existe población afrodescendiente han construido formatos categoriales que diluyen a ésta población en distintos grupos o segmentos. Por ejemplo, en algunos países se les ha incluido dentro de la categoría grupo étnico o bien directamente como grupo indígena”¹⁷⁵. Los criterios para la auto-identificación también son variopintos, en algunos países (es el caso de Brasil, Costa Rica y Honduras) la pregunta sobre el origen se hace de acuerdo a la raza, en otros se efectúa de acuerdo a la cultura o grupo de

¹⁷³ HOPENHAYN, M. Y BELLO, A., Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe, Serie Políticas Sociales No 47, Santiago de Chile, CEPAL, 2001.

¹⁷⁴ HOPENHAYN, M., BELLO, A. Y MIRANDA, A., Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio, CEPAL, Santiago de Chile, abril de 2006, p. 18.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 25.

pertenencia. Así “mientras en Brasil el entrevistado se auto identifica por el “color o raza”, en Costa Rica por la “cultura” a la cual pertenece y en Honduras, por el “grupo poblacional” (Garífuna y/o negro inglés)”. En el estudio sobre la población negra en Guatemala se indica que la auto identificación se hace con base al grupo étnico al cual se considera perteneciente el encuestado y si la persona se considera como: indígena, negro, afro ecuatoriano, mestizo, mulato y otro¹⁷⁶. Estos diversos sistemas también se verifican en el cómputo del total de la población afrodescendiente, en países como Brasil y Ecuador, el total se obtiene mediante la suma de la población negra y la mulata, en Costa Rica el total comprende sólo a las personas que declararon su pertenencia a la cultura “afro costarricense o negra”. Las respuestas sobre la autoidentificación no están, tampoco exentas de complicaciones, ya que están condicionadas a diversos factores, “como por ejemplo los niveles de ingresos y educacionales, la conciencia de la negritud, la tendencia al “autoblanqueamiento”¹⁷⁷.

Todos estos matices nos permiten apreciar lo complicado que resulta poder delimitar en la práctica el concepto al que hacemos referencia en este artículo. No obstante ello, debemos acotar que en la estimación general que se efectúa se calcula que el porcentaje de población negra y mestiza-afro latinoamericana en la región latinoamericana-caribeña asciende, aproximadamente, a los 150 millones de afrodescendientes, lo cual representaría en torno al 30% de la población total de América Latina, encontrándose principalmente situada en Brasil (50%), Colombia (20%) y Venezuela (10%)¹⁷⁸.

¹⁷⁶ *Ibidem*.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ BELLO, A. y RANGEL, M., Etnicidad, “Raza” y Equidad en América Latina y el Caribe, (LC/R.1967/Rev.1), CEPAL, Santiago de Chile, 2000, p. 38.

3. El estatuto jurídico-internacional de las comunidades afrodescendientes¹⁷⁹

Una vez precisado el ámbito de aplicación del concepto de afrodescendientes, resulta necesario examinar cuál es el tratamiento jurídico que tales comunidades de afrodescendientes reciben en el derecho internacional, en general, y en el derecho internacional de los derechos humanos, en particular.

El encuadramiento jurídico inicial de los grupos de afrodescendientes ha oscilado entre la extensión de la protección dispensada a las minorías, lo cual conllevaría la atribución de un conjunto de derechos propios de carácter colectivo basado en la etnia o raza, y la aplicación a dichas comunidades del Convenio 169 (1989) de la OIT, sobre la base de la consideración de los mismos como pueblos tribales¹⁸⁰.

En primer lugar, y en el contexto de la lucha contra el racismo y la discriminación, se ha hecho referencia a los grupos de afrodescendientes como pertenecientes a las minorías étnicas de acuerdo con la *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas* de 1992¹⁸¹. Y, en este sentido las comunidades de afrodescendientes, recibirían un tratamiento similar al de una minoría de carácter cultural con una raíz étnica, reconociéndoseles derechos colectivos, entre los que se encontrarían: la no discriminación, el respeto de los caracteres de la negritud y derechos culturales. Además, dentro de este estatuto jurídico asimilable al de las minorías, se les garantizaría la protección de su identidad y el derecho a su cultura y se les aseguraría la igualdad y el acceso a todas las instancias y los recursos económicos, sociales, políticos y culturales. En este sentido se ha hecho hincapié, por ejemplo en la adopción de acciones positivas encaminadas a incorporar

¹⁷⁹ Agradezco los comentarios del Prof. Martin Scheinin sobre la naturaleza jurídico-internacional de la protección de las poblaciones afrodescendientes como comunidades tribales, Research Workshop, "Between Inclusion and Exclusion: The End(s) of Human Rights", EUI, 10 de marzo de 2010.

¹⁸⁰ El Convenio OIT 169/1989, define a los pueblos tribales como aquellos pueblos los pueblos tribales „en países independientes, cuyas condiciones sociales culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial“ (Artículo 1.a).

¹⁸¹ Aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992.

perspectivas de carácter etno-racial y propiciar la participación plena de las comunidades afrolatinoamericanas y caribeñas.

En segundo lugar, tal como se viene afirmando desde la doctrina, las comunidades afrodescendientes se subsumirían dentro de lo que constituye la protección jurídica de poblaciones indígenas y pueblos tribales. Ya en ocasiones anteriores, se ha equiparado a las comunidades afrodescendientes en cuanto al tratamiento jurídico a las poblaciones indígenas, como por ejemplo en el *Caso Aloeboetoe* resuelto por la Corte Interamericana de derechos humanos, en el cual la Corte indicó que *prima facie* el Convenio 169 resultaba aplicable, aún cuando en este supuesto concreto no se procedió de este modo por no ser Surinam parte en el mismo¹⁸². Por tanto, el *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* sería de aplicación a las comunidades de afrodescendientes, garantizándoles, además de los derechos mencionados anteriormente ciertos derechos sobre el territorio que tradicionalmente han venido ocupando los afrodescendientes en los distintos Estados¹⁸³. Conviene resaltar aquí que la mayoría de los Estados de América Latina han ratificado el Convenio, lo que facilita la introducción (de ser necesario) de reformas a las constituciones nacionales, la adopción de leyes y reglamentos y la creación de una institucionalidad adecuada para la implementación de políticas de Estado en la materia.

El estado de la cuestión en el presente indica que progresivamente el tratamiento jurídico dispensado a las comunidades afrodescendientes se ha inscripto dentro de la segunda de las categorías perfiladas, y que, por tanto, en el ámbito latinoamericano-

¹⁸² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam. Sentencia (Fondo) de 4 de diciembre de 1991 y Sentencia (Reparación y Costas) de 10 de septiembre de 1993. Cabe resaltar que en este caso la Corte se pronunció sobre la protección de 20 cimarrones o bushnegroes (comunidades de afrodescendientes) pertenecientes al pueblo Saramaca en Suriname y que habían sido víctimas de torturas y asesinatos, en este supuesto la Corte debatió si el derecho de familia de Suriname se aplicaba a los saramacas teniendo en cuenta las especiales características de la tribu (aislamiento en la selva, carencia de registros documentales y elevado índice de analfabetismo). Puesto que Surinam no había ratificado el Convenio 169 de la OIT, la Corte (para determinar a quién correspondía pagar las indemnizaciones) debió basarse en el informe de la Comisión sobre el sistema de parentesco vigente en dicha comunidad de acuerdo con sus propios usos sociales.

¹⁸³ En la Parte II del Convenio OIT 169 se regula todo lo atinente a Tierras (artículos 13 a 19).

caribeño los afrodescendientes, desde el punto de vista jurídico-internacional, son considerados pueblos tribales siéndoles de aplicación el Convenio 169 de la OIT.

Asimismo, y también referido al estatuto jurídico-internacional de las comunidades afrodescendientes, hay que poner de manifiesto que existen algunos instrumentos jurídicos que les reconocen derechos específicos. Es el caso, por ejemplo, de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de 2002, que menciona expresamente los derechos de los afrodescendientes como grupo vulnerable¹⁸⁴. La Carta Andina, dedica la Parte VIII (artículos 32 a 41) a los *Pueblos Indígenas y Comunidades de Afrodescendientes*, declarando que los Estados andinos se consideran *multiétnicos y pluriculturales*, asumiendo los Estados la obligación de cumplir y hacer cumplir los derechos y obligaciones consagrados en instrumentos internacionales que tienen como finalidad promover y proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas y los de las comunidades de afrodescendientes, en particular el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (número 169) de la Organización Internacional del Trabajo (artículo 36).¹⁸⁵

Por otra parte, en el Sistema de las Conferencias Iberoamericanas, se ha incluido el tema de los derechos de los afrodescendientes dentro de la agenda iberoamericana y también en la Carta Cultural Iberoamericana. En la Declaración de la XV Cumbre de Salamanca (2005) se mencionan dentro de los grupos especialmente afectados por las migraciones internacionales¹⁸⁶. Así también, en la Declaración de la VIII Conferencia Iberoamericana de Cultura (2005) sitúa a los afrodescendientes, entre los colectivos

¹⁸⁴ Adoptada por el Consejo Presidencial Andino en Guayaquil, Ecuador, el 26 de julio de 2002.

¹⁸⁵ OLMOS GIUPPONI, M.B., “La Carta Andina para la promoción y protección de derechos humanos”, en Revista Española de Derecho Internacional, Vol. 55, Nº 1, 2003, pags. 516-522.

¹⁸⁶ Declaración de Salamanca, párrafo 7, adoptada en la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Salamanca - España, 14 y 15 de octubre de 2005. Asimismo, en el I Foro de la Sociedad Civil, paralelo a la XV Cumbre Iberoamericana de Salamanca, se incluyó a la protección de los afrodescendientes dentro de la declaración final.

cuyas expresiones culturales deben ser protegidas y promovidas¹⁸⁷. La Carta Cultural Iberoamericana (2006), incluye a las comunidades de afrodescendientes dentro de los ámbitos de aplicación en IV. 4 Culturas Tradicionales, Originarias y Afrodescendientes¹⁸⁸. La Carta reconoce que “las culturas tradicionales, originarias y afrodescendientes en sus múltiples manifestaciones son parte esencial de la cultura iberoamericana, y constituyen un patrimonio fundamental para la humanidad”. También, dentro de la protección del patrimonio cultural, la Carta subraya que las manifestaciones culturales y lingüísticas de las comunidades tradicionales, indígenas y afrodescendientes, son parte del patrimonio cultural iberoamericano¹⁸⁹.

4. La protección de los afrodescendientes en el ámbito interamericano (OEA)

La protección de los afrodescendientes en el ámbito interamericano se ha desarrollado gracias a la acción de la OEA y de la Comisión y Corte Interamericanas. Desde 2003 se instaló en la OEA el debate sobre la adopción de un instrumento regional específico sobre discriminación racial, llevándose a cabo diversas actividades sin que se haya arribado aún a la firma de la Convención Interamericana contra el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia¹⁹⁰. En el proyecto de Convención elaborado se

¹⁸⁷ “Declaración de Córdoba”, adoptada en la VIII Conferencia Iberoamericana de Cultura, llevada a cabo en Córdoba, España, el 13 y 14 de junio de 2005.

¹⁸⁸ Carta Cultural Iberoamericana adoptada por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Montevideo, Uruguay 4 y 5 de noviembre de 2006.

¹⁸⁹ Consecuentemente, en el marco de la Carta, los Estados Iberoamericanos se comprometen a: adoptar medidas para fomentar el desarrollo de estas culturas, y para garantizar la protección, preservación, transmisión; promover los elementos artístico-tradicionales de estas culturas, el conocimiento de sus valores, técnicas, usos e innovaciones e impedir su apropiación indebida en perjuicio de las comunidades a las que pertenecen; reconocer los orígenes de las manifestaciones culturales y el derecho a decidir sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas; garantizar las condiciones para que se haga efectivo el principio de justa remuneración y un reparto equitativo de los beneficios de la utilización de dichos conocimientos, innovaciones y prácticas; reconocer el valor y la diversidad del patrimonio cultural de los indígenas, afrodescendientes, y poblaciones migrantes con el propósito de facilitar su plena participación en todos los niveles de la vida ciudadana; y admitir la persistencia del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en nuestras sociedades y reafirmar la necesidad de combatirlos.

¹⁹⁰ Durante las negociaciones se llevaron a cabo diversos seminarios y actividades, destinados a discutir sobre la adopción de este instrumento internacional. En octubre de 2003 se llevó a cabo un Seminario

incluye la protección de los derechos de los afrodescendientes, reconociéndose los derechos colectivos de los afrodescendientes (sobre este punto no hay un consenso total de los Estados) indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos, entre otros, el derecho a su acción colectiva; a su organización social, política y económica; a sus sistemas jurídicos; a sus propias culturas; a profesar y practicar sus creencias espirituales; a utilizar sus idiomas; y administrar, controlar y aprovechar sus hábitats y recursos naturales (de acuerdo con las disposiciones constitucionales los Estados Parte)¹⁹¹. La adopción futura de la Convención servirá para dotar a los órganos de protección interamericano de una base jurídica sólida para poder tutelar los derechos de los afrodescendientes.

De tal modo, hasta el momento la Comisión y la Corte no cuentan con un instrumento específico para combatir la discriminación por motivos de raza y etnia. Consecuentemente, las personas que presentan una petición deben hacerlo a través de los canales habituales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al acoger las demandas referidas a la protección de los afrodescendientes en particular, los órganos interamericanos encuentran el fundamento jurídico para la protección de estos derechos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, instrumentos que consagran el principio de no discriminación por motivos de raza.

La Comisión se ha pronunciado en algunas ocasiones sobre la cuestión de la discriminación racial en casos en los que estaban involucrados afrodescendientes. En el

sobre “Instrumentos y Mecanismos Jurídicos Internacionales en la Lucha contra la Discriminación” en Montevideo, Uruguay. Además, la Organización de los Estados Americanos (OEA) abrió un espacio para recibir sugerencias y comentarios relacionados con la elaboración de la Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, para incentivar a las entidades no gubernamentales, a los institutos de investigación, universidades y otros sectores de la sociedad civil a participar en la preparación de la Convención. Grupo de Trabajo encargado de elaborar el proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo incluyó parte de las recomendaciones efectuadas.

¹⁹¹ CONSEJO PERMANENTE DE LA OEA. COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS. Proyecto de Convención. Documento Consolidado. Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia, 23 de abril de 2010.

caso Simone André Diniz (2006)¹⁹² los peticionarios alegaron que el Estado no había garantizado el derecho a la justicia y al debido proceso al haber archivado la investigación policial en razón de que, según la legislación interna, no existían argumentos para interponer una denuncia penal¹⁹³. Esta decisión de la justicia brasilera fue tomada a pesar de que en la investigación policial determinó la existencia de indicios de prueba suficientes y adecuados para interponer la denuncia penal por discriminación racial¹⁹⁴. La CIDH examinó la jurisprudencia interna de Brasil, determinando que la mayoría de los jueces requerían la comprobación (prueba directa) de tres elementos para dar trámite a las acciones penales por discriminación racial: 1) el acto discriminatorio, 2) la discriminación del ofensor al ofendido y 3) la relación de causalidad entre éstas. La CIDH estimó que “para el autor, la exigencia de todos estos elementos para la comprobación del acto racista, representa una norma “probatoria” muy rigurosa, difícil de alcanzar. En consecuencia, el ofensor podría replicar cualquiera de estos tres elementos argumentando no ser una persona prejuiciosa, no tener una visión prejuiciosa del ofendido o que esa visión no constituyó la motivación¹⁹⁵.” La Comisión concluyó calificando esta práctica constituía un *caso de discriminación indirecta* por impedir el reconocimiento de los derechos de los afrodescendientes a no ser discriminados y a acceder a la justicia para que se repare la violación¹⁹⁶.

Otro paso trascendental para la protección de los afrodescendientes, fue la creación por parte de la Comisión en febrero de 2005, de la *Relatoría Especial para los Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial*, la cual tiene por objetivo “generar conciencia del deber Estatal de respetar los derechos de los afrodescendientes y la eliminación de todas las formas de discriminación racial; analizar los desafíos que actualmente enfrentan los países de la región en esta materia, formular

¹⁹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe No. 66/66. Caso 12.001 fondo Simone André Diniz. Brasil. 21 de Octubre de 2006.

¹⁹³ *Ibidem*, párr. 114.

¹⁹⁴ *Ibidem*, párr. 15 y 97.

¹⁹⁵ *Ibidem*, párr. 80.

¹⁹⁶ *Ibidem*, párr. 87.

recomendaciones para superar los obstáculos, e identificar y compartir las buenas prácticas en la región; además de observar y ofrecer cualquier asistencia técnica que sea requerida por los Estados miembros en la implementación de las recomendaciones en el ámbito interno, tanto en el derecho como en la práctica”¹⁹⁷.

Como funciones principales, la Relatoría proporciona un análisis especializado en la evaluación de las denuncias presentadas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de los afrodescendientes y discriminación racial. Además, la Relatoría lleva a cabo otras actividades como:

- *Recomendar la adopción de medidas cautelares y provisionales:* En los casos de denuncias relativas a situaciones graves y urgentes que vulneran los derechos humanos de los afrodescendientes o relativos a discriminación racial en la región para evitar un daño irreparable. La Relatora puede requerir información al Estado y emitir recomendaciones sobre la situación denunciada. Además, en caso de situaciones extremadamente graves y urgentes, la CIDH puede solicitar a la Corte Interamericana que ordene a los Estados que adopten medidas provisionales.
- *Realizar estudios especializados:* La Relatoría contribuye con el trabajo de la Comisión a través de la elaboración de estudios sobre los derechos humanos de los afrodescendientes y contra la discriminación racial. Asimismo, estos estudios proporcionan una orientación a los Estados para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones internacionales.
- *Efectuar visitas a los Estados:* Con el consentimiento del Estado en cuestión, la Relatoría puede realizar visitas a los países de la región. El propósito de estas visitas es establecer contactos con las autoridades del gobierno, con organizaciones de la sociedad civil y con afrodescendientes o personas afectadas por la discriminación racial. La información recogida de este modo

¹⁹⁷ CALQUÍN, E. (2005). Caucus Latinoamericano Santiago +5 Chile y América a cinco años de la Conferencia regional contra el racismo, Santiago de Chile, 12 de mayo de 2005.

permite formular recomendaciones a los Estados a fin de garantizar el goce y ejercicio de los derechos de los afrodescendientes.

- *Desarrollar actividades de promoción:* La Relatoría puede realizar actividades de promoción (seminarios, reuniones especializadas y talleres) sobre la protección de los derechos humanos de los afrodescendientes y contra la discriminación racial.

5. El Caso de las Comunidades de Jiguamiandó y de Curbaradó¹⁹⁸

La situación de las comunidades afrodescendientes en Colombia constituye un caso paradigmático por la situación particular en la que se encuentra parte de dichas comunidades atrapadas literalmente en medio del conflicto armado y, también, de los intereses de particulares.

Colombia representa, probablemente, en el contexto americano, el Estado en el cual se han adoptado un mayor número de medidas legislativas y judiciales para la protección de las comunidades afrodescendientes. La Constitución de 1991 incluyó importantes disposiciones relacionadas con la no-discriminación y los derechos de los pueblos indígenas. Aún cuando expresamente, la Constitución no contiene disposiciones específicas sobre los afro-colombianos, la Constitución define a Colombia como un Estado pluriétnico y multicultural que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural (artículo 7) y que promueve la adopción de medidas "a favor de grupos marginados o discriminados" (artículo 13), disponiendo además que "las tierras comunales de grupos étnicos .. son inalienables, imprescriptibles e inembargables" (artículo 63).

En lo que respecta a las medidas legislativas, la de mayor importancia es la ley 70 de 1993 de *Políticas sobre las Mancomunidades Afrocolombianas*. La ley en su disposiciones supera ampliamente lo que era su objetivo inicial (el reconocimiento del derecho de propiedad colectiva a tales comunidades), ya que contiene la proclamación

¹⁹⁸ La denominación geográfica *Curbaradó* también se encuentra en multitud de ocasiones escrita como *Curvaradó*, siempre haciendo referencia a la misma zona, siendo ambas denominaciones igualmente aceptadas.

de otros derechos no menos relevantes. De este modo la ley comienza por reconocer el derecho a la propiedad colectiva de 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 producción¹⁹⁹. Pero, además, la ley regula sobre los mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de las comunidades negras como grupo étnico, tratando de promover su desarrollo económico y social, para garantizarles la igualdad real de oportunidades frente al resto de la sociedad. Asimismo, la ley proporciona un concepto de los que debe entenderse (con un vocabulario quizás no del todo apropiado) por “Comunidad Negra”, entendiéndose por tal al “conjunto de familias de descendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo – poblado que revelan y conservan conciencia de identidad que los distinguen de otros grupos étnicos”²⁰⁰.

Además, la ley reconoce el derecho de las comunidades afrodescendientes de realizar prácticas tradicionales de producción, comprendiendo dentro de las mismas a las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuaria, caza, pesca y recolección de recursos naturales que han realizado las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo autosostenible.

Se consagra un conjunto de principios para la protección de las comunidades afrodescendientes:

- Reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural.
- Derecho a la igualdad.
- Respeto a la integridad y a la dignidad cultural de las comunidades negras.

¹⁹⁹ La ley reconoce el territorio comprendido geográficamente dentro de ciertos límites como sometido a la propiedad colectiva.

²⁰⁰ Ley 70/1993, artículo 2.5.

- Participación de la comunidad y de las organizaciones de las negritudes, sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de la nación.
- Protección del medio ambiente teniendo en cuenta las relaciones de las comunidades negras con la naturaleza.

La ley prevé que las *tierras de las Comunidades Negras (sic)*, serán administradas por un Consejo Comunitario, el cual será el encargado de delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva; preservar la identidad cultural; promover el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; escoger al representante legal de la comunidad; dirimir conflictos internos factibles de conciliación.

Entre los *mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural* se dispone el reconocimiento y la garantía del Estado para que se desarrolle un proceso educativo acorde con las necesidades y aspiraciones etnoculturales de las comunidades negras para evitar actos de intimidación, discriminación o racismo. La educación deberá tener en cuenta el medio ambiente, el proceso productivo y todo la vida social y cultural de estas comunidades. Se prevé una colaboración estrecha con las comunidades afrodescendientes para organizar dicho programas y servicios educativos (en especial en historia, conocimiento, técnicas, sistemas de valores, formas lingüísticas y dialécticas, aspiraciones sociales, económicas y culturales)

En cuanto al *desarrollo económico y social de las comunidades afrodescendientes*, el Estado garantizará a la comunidades negras el derecho a desarrollarse económica y socialmente de acuerdo con su cultura. Las inversiones del sector privado en áreas de comunidades negras deben respetar el ambiente, el interés social y el patrimonio cultural de la nación. Las cuencas hidrográficas en que se asienten las comunidades negras beneficiarias de la titulación colectiva se constituyen en unidades para efectos la planificación del uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

A su vez, la Relatoría sobre Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial ha realizado una visita al terreno y elaborado un informe sobre la situación de los afrodescendientes, manteniendo reuniones con representantes gubernamentales y de las comunidades afrodescendientes²⁰¹. La versión preliminar del informe fue aprobada por la Comisión el 28 de octubre de 2008 y de conformidad con el artículo 58 del Reglamento de la Comisión fue transmitida a la República de Colombia el 30 de octubre de 2008, para sus observaciones. El 1º de diciembre de 2008 la Comisión recibió las observaciones del Estado las cuales se incorporaron en lo pertinente a la versión final del informe. En las Observaciones efectuadas por la Comisión sobre la visita, ésta señala que “la población afrodescendiente en Colombia se encuentra marcada por una historia de invisibilidad, exclusión y desventajas sociales y económicas que afectan el goce de sus derechos fundamentales”.²⁰² La Comisión indica que desde el año 1999 viene efectuando un seguimiento de la protección de los derechos de los afrocolombianos y que a lo largo de los años en los que el conflicto armado se ha prolongado “los actores armados han desarrollado estrategias que afectan en forma particular a la población civil que vive en condiciones de pobreza extrema, y por lo tanto la población afrodescendiente se ha visto sujeta a actos de violencia individual y

²⁰¹ Entre el 14 y el 18 de mayo de 2007 el Relator por ese entonces, el Comisionado Sir Clare K. Roberts, con el apoyo de funcionarios de la Secretaría Ejecutiva, condujo una visita a la República de Colombia a fin de recibir información sobre la situación de los afrodescendientes en ese Estado. La delegación mantuvo reuniones con representantes del Gobierno colombiano, representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Agencia Presidencial para la Acción Social, el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). El Relator también mantuvo reuniones en la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. Asimismo, los miembros de la delegación se reunieron con entidades relacionadas con la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, en particular con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y visitó la sede de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (en adelante "la misión MAPP/OEA"). También intercambió impresiones con representantes de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante "OACNUDH Colombia"). Durante su visita el Relator recibió información y testimonios de integrantes de comunidades afrocolombianas. También se reunió con representantes de organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema, tales como el Proceso de Comunidades Negras (PCN), la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES), ASOLIBERTAD, la Consultiva Distrital para Comunidades Afro Colombianas de Bogotá, Afro América, la Conferencia Nacional de Organizaciones Afro Colombianas, RECOMPAZ, Eco Tambor, la Organización de Comunidades Negras (ORCONE), CIMARRON NACIONAL, la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz y Global Rights.

²⁰² Ver Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras la visita del Relator sobre los derechos de los afrodescendientes y contra la discriminación racial a la República de Colombia.

colectiva, desplazamiento forzado y usurpación de tierras”²⁰³. En las observaciones, la Comisión señala las dificultades en la realización del censo poblacional para determinar el número de población “afrodescendiente” por las diversas categorías que se emplean intermamente para efectuar la autoidentificación y por la diversidad de criterios. La Comisión reconoce los avances efectuados a nivel interno por el Estado, en el marco de la Constitución Política y de la ley 70 de 1993 que garantiza los derechos de los afrodescendientes. No obstante, la Comisión constata que “a pesar de la vigencia de normas que prohíben la discriminación racial y del reconocimiento legal del derecho de las comunidades afrodescendientes que habitan en la costa Pacífica a la titulación colectiva de la tierra, persisten en Colombia situaciones que reflejan la subsistencia de un cuadro de discriminación estructural que afecta a los afrocolombianos”²⁰⁴.

5.1. Antecedentes del caso

La población afrodescendiente de Jiguamiandó y Curbaradó se haya ubicada en el Bajo Atrato, Departamento de Chocó y forma parte del grupo de afrodescendientes que representan aproximadamente el 20 % de la población total, con una identidad socio cultural, unas tradiciones y costumbres propias y una particular relación con el entorno, su biodiversidad y con otros pueblos originarios²⁰⁵.

²⁰³ Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras la visita del Relator sobre los derechos de los afrodescendientes y contra la discriminación racial a la República de Colombia.

²⁰⁴ Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras la visita del Relator sobre los derechos de los afrodescendientes y contra la discriminación racial a la República de Colombia.

²⁰⁵ La abolición de la esclavitud hace más de 120 años y la compra de la libertad de los afrodescendientes a sus “dueños” generaron una diáspora del Cauca al Valle, en el área conocida como el Chocó Bio Pacífico. Desde la esclavitud iniciaron prácticas de politización, que algunas comunidades aún conservan, teniendo como referencia el cimarrón Benkos Bihojo, muy conocido en historias orales de la resistencia en la costa atlántica. En la tradición afrodescendiente es también muy difundida la importancia de los quilombos o palenques, que eran los territorios liberados en los que la población afrodescendiente podía vivir libremente. Entre ellos, se destaca el llamado Palenque de San Basilio como símbolo de independencia para los esclavos fugitivos, convirtiéndose en el primer Pueblo Libre de América, por decreto Real del Rey de España del año 1713. Dicho Palenque fue declarado en 2005 como Obra Maestra del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, por la Unesco

Estas Comunidades Curbaradó y Jiguamiandó fueron desplazadas en 1997 por paramilitares y unidades de la armada nacional, las cuales invadieron la región en el contexto de una operación denominada “Génesis”. Poco después del desplazamiento, empresarios ocuparon las tierras que les pertenecen a las comunidades. Desde el 2000, los afrocolombianos, propietarios legítimos de las tierras, regresaron a sus comunidades. En ese periodo el control paramilitar se intensificó y las amenazas de muerte a los miembros de las comunidades se volvieron frecuentes, en algunos supuestos comunidades enteras fueron destruidas por paramilitares. Además del problema del conflicto armado, las empresas que ocuparon la tierra presentaron títulos de propiedad constaron haberla comprado de las comunidades. Sin embargo, la institución del gobierno INCODER (Instituto Colombiano de desarrollo rural) confirmó que estos títulos no eran judicialmente válidos, ya que los títulos de propiedad de comunidades afrodescendientes no son transferibles y ejecutables legalmente. En efecto, a partir de la ley 70 de 1993 se implementó la titulación de territorios de comunidades afrodescendientes y vastos territorios fueron transferidos a estas comunidades. Conforme a esta legislación, sólo los miembros de grupos étnicos negros pueden adquirir títulos de propiedad de dichos territorios. Actualmente, el territorio que comprende más de 26.000 hectáreas, es utilizado para el cultivo de palma africana por diversas empresas privadas que ocuparon el territorio y lo destinaron para las plantaciones, deforestando y reduciendo el nivel de agua de ríos, lo cual ha significado la alteración sustancial del hábitat de dichas comunidades y la dificultad en el acceso al sustento cotidiano²⁰⁶.

Esta situación precaria por la que atraviesan estas comunidades afrodescendientes ha determinado acciones judiciales internas (ante la Corte Constitucional Colombiana) e internacionales (ante el Sistema Interamericano) y diversas reacciones en la comunidad internacional. De esta manera, en 2005, FIAN International emprendió una campaña para promover una acción urgente llamando la atención de la comunidad internacional sobre las poblaciones de Jiguamiandó y

²⁰⁶ Entre estas empresas se encontrarían, URAPALMA, Palmas S.A., Palmas de Curvaradó, Palmadó, Fregni Ochoa, Selva Húmeda, Asibicon, Palmas del Atrato y La Tukeka.

Curbaradó, para que el gobierno colombiano garantice el acceso al territorio y a la alimentación de estas comunidades²⁰⁷. En 2006, la OIT envió una Comisión de Expertos en Aplicación de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, en particular del Convenio 169. Como resultado de esa misión, la OIT adoptó una serie de observaciones sin precedentes sobre los derechos a la vida, a identidad cultural y al territorio de las comunidades afrodescendientes de Colombia basadas en el caso concreto de las comunidades afrodescendientes del Jiguamiandó y familias de Curbaradó, departamento del Chocó²⁰⁸. La comunicación (que incluye entre otros aspectos recomendaciones al Gobierno nacional) se refiere a la aplicación en Colombia del Convenio 169, ratificado por el Estado colombiano en 1991 e incorporado en la legislación interna por medio de la ley 21 de 1991.

5.2. La Corte Constitucional Colombiana y la protección de las comunidades afrodescendientes²⁰⁹

Como órgano de protección de los derechos fundamentales, la Corte Constitucional Colombiana ha llevado a cabo una actividad constante en cuanto a la protección de las comunidades afrodescendientes. La Corte Constitucional, creada por la Constitución de 1991, mediante la resolución de las acciones de tutela ha adoptado una serie de decisiones vinculadas a la situación de los afrodescendientes frente a reclamos sobre la

²⁰⁷ Ver FIAN International, ACCIONES URGENTES. Comunidades afro-colombianas desalojadas por plantaciones de palma africana, departamento de Chocó, Colombia, disponible en http://www.fian.org/casos/acciones-urgentes/comunidades-afro-colombianas-desalojadas-por-plantaciones-de-palma-africana-departamento-de-choco-colombia?set_language=es (Último acceso: 01/11/2010).

²⁰⁸ OIT. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sobre el caso de las comunidades afrodescendientes del Jiguamiandó y familias de Curbaradó, departamento del Chocó, Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, 2009.

²⁰⁹ Deseo en esta sección expresar mi más profundo agradecimiento hacia el Dr. Luis Ernesto Vargas, Magistrado Titular de la Corte Constitucional Colombiana encargado de la Unidad de Seguimiento de la Sentencia 25/2004 y las Dras. Martha Paz y Ana María Charry, Magistradas Auxiliares de la misma, quienes me suministraron información y me acogieron en dicha unidad para realizar una pasantía en mayo de 2010. La estancia en la Corte, el contacto con los interlocutores y la asistencia a la audiencia pública sobre la aplicación de la Sentencia 25/2004 junto a otros veedores internacionales, fueron cruciales para comprender la labor realizada en esta materia.

violación de sus derechos fundamentales y la constitucionalidad de normas promulgadas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a la luz de la Constitución, del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Así, por ejemplo, en el Auto 005 de 2009 la Corte Constitucional emitió órdenes comprensivas al Gobierno nacional para que trate la *situación de la población afrodescendiente desplazada o en riesgo de desplazamiento*. En otra Sentencia de Constitucionalidad (C-461 de 2008) la Corte dispuso que el Plan Nacional de Desarrollo y otros proyectos que puedan afectar a las comunidades afrodescendientes deben ser objeto de consulta previa. Pero, además, en las Sentencias de Tutela T-586 de 2007, T-375 de 2006, y T-422 de 1996, la Corte Constitucional entra de lleno a considerar la cuestión del *acceso a la educación de personas y comunidades afrodescendientes sin discriminación* desde una perspectiva de ejecución de una acción afirmativa en el sistema educativo. Asimismo, en otra Sentencia de Tutela relevante para nuestro análisis (T-1090 de 2005), la Corte Constitucional abordó la *aplicación del principio de no discriminación* en el caso la discriminación de una persona afrodescendiente a quien se le negó el acceso a un establecimiento público. Con respecto a la *protección de los derechos colectivos de las comunidades afrodescendientes*, en la Sentencia de Tutela T-955 de 2003, la Corte Constitucional abordó la explotación forestal en territorio colectivo de las comunidades del río Cacarica, indicando los deberes correlativos que le correspondían a las autoridades. Finalmente, es necesario poner de manifiesto que la Corte Constitucional en la Sentencia de Constitucionalidad C-169 de 2001, se pronunció sobre *la creación de una circunscripción electoral especial para comunidades afrodescendientes* en la Cámara de Representantes del Congreso de la República.

En el caso de las Comunidades de Jiguamiandó y Curbaradó, la protección jurisdiccional dispensada por la Corte Constitucional se ha dado en el marco de las sentencias dictadas por la Corte para tutelar los derechos de los desplazados internos. En particular, hay que mencionar, por su trascendencia para la cuestión bajo análisis la Sentencia T 25/04 de 22 de enero de 2004²¹⁰, dictada en el proceso instaurado como

²¹⁰ Sentencia T 25/04. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

resultado de una acción de tutela ejercitada por numerosos particulares víctimas del desplazamiento interno contra varios órganos de los poderes públicos competentes para atender las necesidades de la población desplazada²¹¹. La sentencia declaró, en función de la situación en la que se encontraban los desplazados internos, el “estado de cosas inconstitucional”. A raíz de la sentencia y para controlar la ejecución de la misma se creó una Sala Especial de Seguimiento dentro de la Corte Constitucional Colombiana.

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional señaló con relación a los afrodescendientes y a otros grupos vulnerables que no se habían adoptado “las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como (...) los grupos étnicos (...)” Igualmente destacó que “los sistemas de registro no son sensibles a la identificación de necesidades específicas de los desplazados que pertenecen a grupos bajo un mayor nivel de vulnerabilidad, tales como (...) los grupos étnicos²¹².”

En el marco del proceso de seguimiento²¹³, la Corte ha dictado diversos autos relativos a la protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente de Curbaradó y Jiguamiandó víctima del desplazamiento forzado, siendo de especial interés el Auto N° 005 de 2009 y el Auto de 18 de mayo de 2010.

En el Auto N° 005 de 2009 de *Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado* de 2009, la Corte resaltó la necesidad de dar un enfoque diferencial que reconozca la diversidad de los

²¹¹ Expediente T-653010 y acumulados. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo, Adela Polanía Montaña, Agripina María Nuñez y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, y otros.

²¹² Sentencia T 25/04, párr. 6.3.1.3.

²¹³ A través del proceso control del cumplimiento de las órdenes contenidas en la Sentencia T 25/04, la Corte Constitucional desarrolla un complejo proceso de revisión de las diferentes medidas administrativas del Gobierno, los informes del Ministerio del Interior, de Acción Social y de la Defensoría del Pueblo, en cual dicta autos específicos.

desplazados afrodescendientes. La Corte precisó que la interpretación de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional que forman parte de la población desplazada se debe realizar con arreglo a los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Nos. 2, 4 y 9, relativos a la protección especial que el Estado debe dispensar a ciertos grupos de desplazados. En el Auto N° 005/2009, la Corte Constitucional recordó que “en consideración a los informes de la Procuraduría General de la Nación y de las diversas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, así como de las organizaciones de población afrocolombiana que han documentado las amenazas, persecuciones, seguimientos, tentativas de homicidio, irrespeto por los símbolos y manifestaciones culturales de las comunidades de Jiguamiandó y Curbaradó, y que muestran que las medidas dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos no han sido acatadas en su integridad por el Estado colombiano, reiterará que tales medidas son vinculantes y deben ser acatadas”. En consecuencia, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno Nacional que adopte sin dilaciones las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las Resoluciones del 6 de marzo de 2003, 7 de noviembre de 2004, 15 de marzo de 2005 y 7 de febrero de 2006 (las cuales serán analizadas en la próxima sección). Asimismo, la Corte Constitucional hizo énfasis en que estas comunidades afrocolombianas por su carácter de sujetos de especial protección constitucional y por su relación con el territorio deben ser beneficiarios de planes de protección y atención específicos que garanticen tanto la dimensión colectiva de sus derechos, como los derechos de los individuos que las componen, en el contexto de la política de atención a la población desplazada y del enfoque diferencial.”

Mediante el auto emitido el 18 de mayo de 2010, la Corte ordenó la restitución de los territorios colectivos a las comunidades de Jiguamiandó y Curbaradó dentro de un plazo de treinta (30) días, lo cual no resultará posible hasta tanto no se cumpla con los procedimientos definidos en el Auto 005 y se clarifique la representación legal de las comunidades. En el Auto la Corte Constitucional constata que:

1. Existe una sistemática y permanente violación a los derechos fundamentales de la población afrodescendiente, incluyendo amenazas a la vida e integridad física de algunos de sus miembros.

2. Existen evidentes incumplimientos y/o retrasos por parte del Gobierno en el cumplimiento de las órdenes de la Corte contenidas en el auto 005 y, en especial, particular de las órdenes tercera y novena sobre el plan de protección; de la orden cuarta sobre caracterización del territorio y sus habitantes; de la orden quinta sobre la puesta en marcha de la ruta étnica; de la orden séptima sobre asistencia humanitaria de emergencia.

3. No se ha dado cumplimiento a la sentencia 0073 del 5 de octubre de 2009, del Tribunal Contencioso del Chocó, que ordena la devolución de los territorios al Consejo Comunitario de la cuenca de Curbaradó.

A partir del establecimiento de las condiciones anteriores, la Corte genera un conjunto de órdenes para el Ministerio del Interior, de Agricultura, Acción Social, el Incoder, el Ministerio de la Defensa y otras instituciones públicas y una serie de solicitudes a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la Nación y a la comunidad internacional que conforman en su conjunto *una ruta de protección de los derechos de las comunidades* y que en lo esencial se resumen en:

1. Obligación del Ministerio del Interior de cumplir con el auto 005 del 2009 y adelantar en un plazo perentorio, la caracterización del territorio de las comunidades, el censo de las mismas y la disposición de las medidas para que estas, con acompañamiento de los organismos de control y la comunidad internacional, puedan conformar libremente sus representaciones en los Consejos Comunitarios al tenor de lo dispuesto en la ley 70 y el convenio 169 de la OIT.

2. La obligación para el Ministerio de Defensa, Acción Social y el Ministerio del Interior, diseñen y pongan marcha el Plan Integral de Protección de las comunidades y territorios definido en el Auto 005 y den protección a los líderes amenazados.

3. La solicitud a los organismos de control, la CIDH y a la comunidad internacional para que conformen comisiones de seguimiento y verificación del cumplimiento de las órdenes de la Corte, de la preservación de los derechos de las comunidades y del proceso de restitución de sus tierras.

4. La definición de plazos perentorios para la producción de resultados y la entrega de informes a la Corte Constitucional sobre las distintas órdenes y solicitudes.

El auto de mayo de 2010 representa un avance decisivo en la protección de los derechos de los afrodescendientes. Éste último, complementa y amplía el Auto 005 de la Corte Constitucional, configurando un modelo que deberá ser seguido a futuro en la mayoría de los territorios afrodescendientes, que genera condiciones de exigibilidad y que se pueden identificar como el desarrollo una hoja de ruta completa de protección de los derechos de la población afrodescendiente de estas cuencas, con mecanismos y actores del seguimiento a la implementación de la misma²¹⁴.

5.3. La Corte Interamericana y la protección de los afrodescendientes: la adopción de medidas provisionales en el caso de las Comunidades afrodescendientes de Jiguamiandó y Curbaradó

El caso de las Comunidades de Jiguamiandó y Curbaradó resulta de vital importancia para comprender el estado actual de la protección de los afrodescendientes en el continente americano ya que, en la práctica, todos los órganos interamericanos competentes ha intervenido activamente para proteger los derechos de las comunidades afrodescendientes. De esta manera, la Comisión ha solicitado la adopción de medidas provisionales a la Corte, las cuales han sido concedidas por la Corte, además de enviar al Relator Especial para Colombia a fin de que efectúe una inspección *in loco*. A su vez, en el caso de las Comunidades de Jiguamiandó y Curbaradó, la Corte ha ido dictando distintas resoluciones a fin de mantener y hacer efectivas las medidas provisionales para la protección de estas comunidades afrodescendientes y de sus miembros.

²¹⁴ Se destaca de ese seguimiento la apelación a los organismos de control, (Defensoría, Procuraduría, Contraloría), a la comunidad internacional, (Naciones Unidas, CICR, Unión Europea, CIDH, y países amigos) y a organizaciones de la sociedad civil.

El 5 de marzo de 2003, la Comisión envió a la Corte una solicitud de adopción de medidas provisionales a favor de los miembros de las comunidades afrodescendientes constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curbaradó, en el Departamento del Chocó, Colombia. La finalidad de tales medidas era la de proteger su vida e integridad personal y su permanencia en el territorio titulado colectivamente a su favor, en relación con una petición presentada por la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz ante la Comisión. Con anterioridad, el 5 de noviembre de 2002, la Comisión había adoptado, de conformidad con el artículo 25 de su Reglamento, medidas cautelares para la protección de la vida e integridad física de las personas en riesgo. Tras la audiencia celebrada con los peticionarios para evaluar la eficacia de tales medidas, y constatando la Comisión que no se habían “adoptado las medidas de prevención adecuadas frente a los ataques por parte de las estructuras armadas que acosan a la comunidad; que a pesar de la presencia militar en varios lugares, no se ha propiciado el retorno de los miembros de las Comunidades a sus zonas humanitarias; y que continúa la implementación del proyecto agroindustrial de palma aceitera en el territorio colectivo sin el consentimiento de las Comunidades”²¹⁵. En definitiva, la Comisión comprobó que las acciones adoptadas por el Estado para dar cumplimiento a las medidas cautelares dictadas por la Comisión no habían otorgado protección efectiva a los beneficiarios y, por tal motivo, la Comisión solicitó la adopción de medidas provisionales a la Corte.

En la solicitud de medidas provisionales, la Comisión menciona dos elementos de especial trascendencia para fundamentar una protección especial hacia las comunidades afrodescendientes. Por una parte, se subraya que el Estado colombiano ha reconocido a dichas comunidades afrodescendientes “la propiedad colectiva que estas comunidades detentan sobre su tierra, sus mecanismos de autogobierno y su identidad como población civil diferenciada de los actores del conflicto armado interno, respecto del cual han asumido una postura pacífica y de no participación”²¹⁶. Por otra parte, se indica que “la titulación colectiva del territorio perteneciente a este grupo humano fue legalizada por el Estado el 21 de mayo de 2001, conforme a la Ley No. 70 de 1993.

²¹⁵ Párr. 4.

²¹⁶ Párr. 2.a.

Esta Ley brinda un marco normativo genérico para proteger el derecho a la propiedad y la identidad cultural de las comunidades afrodescendientes de la cuenca del Pacífico, incluyendo a las comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó (*sic*), y establece que, una vez adjudicadas a una comunidad, las tierras de uso colectivo son “inalienables, imprescriptibles e inembargables”, y que “el Estado sancionará y evitará todo acto de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra las comunidades negras [...] y velará para que se ejerzan los principios de igualdad y respeto de la diversidad étnica y cultural”²¹⁷. En la solicitud se detallan los sucesivos desplazamientos que las comunidades han debido sufrir con motivo del conflicto armado y también con motivo de la explotación de los cultivos de palma en la zona.

En la respuesta a la solicitud, la Corte fundándose en el artículo 25.1 de su reglamento mediante Resolución de 5 de marzo de 2003, determinó la adopción de medidas provisionales²¹⁸. Esta resolución contiene consideraciones muy relevantes desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos aplicables al caso de las comunidades de afrodescendientes, los cuales podrían resumirse en los siguientes puntos:

- *La diversa finalidad jurídica de las medidas provisionales en el derecho interno y en el derecho internacional de los derechos humanos:* En su fundamentos, la Corte distingue expresamente que “en los en los sistemas jurídicos nacionales (derecho procesal interno) en general, es preservar los derechos de las partes en controversia, asegurando que la sentencia de fondo no sea perjudicada por las acciones de ellas pendiente lite” mientras que “el propósito de las medidas urgentes y provisionales, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, va más allá, por cuanto, además de su carácter esencialmente preventivo, protegen efectivamente derechos

²¹⁷ Párr. 2.b.

²¹⁸ Artículo 25.1 del Reglamento de la Corte. [e]n cualquier estado del procedimiento, siempre que se trate de casos de extrema gravedad y urgencia y cuando sea necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Corte, de oficio o a instancia de parte, podrá ordenar las medidas provisionales que considere pertinentes, en los términos del artículo 63.2 de la Convención.

fundamentales, en la medida en que buscan evitar daños irreparables a las personas”²¹⁹.

- *La necesidad de distinguir las personas objeto de protección de las medidas provisionales y la pertenencia a una comunidad:* Si bien la individualización de las personas que corren peligro de sufrir daños irreparables a efectos de otorgarles medidas de protección es, como regla general necesaria, la Corte ha flexibilizado la regla ordenando la protección de una pluralidad de personas que no habían sido previamente nominadas, pero que sí eran identificables y determinables y se encontraban en una situación de grave peligro en razón de su pertenencia a una comunidad²²⁰. La Corte, por tanto, sostiene que “en este caso, según lo indicado por la Comisión, se desprende que las comunidades constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curbaradó, integradas por aproximadamente 2.125 personas que conforman 515 familias, constituye una comunidad organizada, ubicada en un lugar geográfico determinado en el municipio de Carmen del Darién, Departamento del Chocó, cuyos miembros pueden ser identificados e individualizados y que, por el hecho de formar parte de dicha comunidad, todos se encuentran en una situación de igual riesgo de sufrir actos de agresión contra su integridad personal y su vida, así como verse desplazados forzosamente de su territorio, situación que les impide explotar los recursos naturales necesarios para su subsistencia”²²¹.
- *La obligación erga omnes del Estado de proteger a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción:* Conforme a ello, la Corte interpreta “que para garantizar efectivamente los derechos consagrados en la Convención Americana, el Estado Parte tiene la obligación, erga omnes, de proteger a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción. Esto significa, a juicio de la Corte, que dicha obligación general se impone no sólo en relación con el poder del Estado sino también en relación con actuaciones de

²¹⁹ Párr. 4 y 5 de los considerandos de la resolución.

²²⁰ Ibidem, párr. 9.

²²¹ Ibidem.

terceros particulares, inclusive grupos armados irregulares de cualquier naturaleza”²²². En su voto concurrente el Juez A.A. Cançado Trindade, señala “De las circunstancias del presente caso de la Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó, se desprende claramente que la protección de los derechos humanos determinada por la Convención Americana, de ser eficaz, abarca no sólo las relaciones entre los individuos y el poder público, sino también sus relaciones con terceros (grupos clandestinos, paramilitares, u otros grupos de particulares). Ésto revela las nuevas dimensiones de la protección internacional de los derechos humanos, así como el gran potencial de los mecanismos de protección existentes,- como el de la Convención Americana, - accionados para proteger colectivamente los miembros de toda una comunidad , aunque la base de acción sea la lesión - o la probabilidad o inminencia de lesión - a derechos individuales”²²³.

- *La intersección entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario*: La Corte indica que por las características del conflicto armado colombiano y conforme al derecho internacional de los derechos humanos, “es necesaria la protección, a través de medidas provisionales, de todos los miembros de las Comunidades, a la luz de lo dispuesto en la Convención Americana y en el Derecho Internacional Humanitario”²²⁴.

En la parte de la *adopción de las medidas*, la Corte indicó que el Estado colombiano debía adoptar las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de todos los miembros de las comunidades constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curbaradó, llevando a cabo una investigación sobre los hechos que motivan la adopción de estas medidas provisionales, con el fin de identificar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes. Asimismo, la Corte requirió al Estado la adopción de medidas para que las personas

²²² Párr. 11.

²²³ Voto Concurrente del Juez A.A. Cançado Trindade, párr. 4.

²²⁴ Ibidem.

beneficiarias pudieran seguir viviendo en las localidades donde habitaban, sin ningún tipo de coacción o amenaza. De manera más específica, la Corte requirió a Colombia que, de acuerdo con lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, otorgue una protección especial a las denominadas “zonas humanitarias de refugio” establecidas por las comunidades constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curbaradó y, al efecto, adopte las medidas necesarias para que reciban toda la ayuda de carácter humanitario que les sea enviada. En esta misma dirección, le requirió al Estado de Colombia que garantice las condiciones de seguridad necesarias para que las personas de las comunidades constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curbaradó, que se hayan visto forzadas a desplazarse a zonas selváticas u otras regiones, regresen a sus hogares o a las “zonas humanitarias de refugio” establecidas por dichas comunidades. La Corte indicó al estado que en la planificación e implementación de tales medidas el Estado colombiano diera participación a los representantes que los beneficiarios.

El 5 de febrero de 2008 la CorteIDH adoptó una resolución solicitando a la Comisión un informe sobre la situación de las comunidades. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) un informe sobre la situación de las personas de las Comunidades de Jiguamiandó y Curbaradó, en Colombia, protegidas por Medidas Provisionales ordenadas por la CorteIDH el 6 de marzo de 2003. En el marco de las medidas provisionales adoptadas, la Comisión dispuso la realización de una visita de trabajo entre el 17 y el 21 de noviembre de 2008 a Colombia, a la que se suma la realizada por la Relatoría para la protección de los afrodescendientes. La delegación de la CIDH, fue encabezada por el Relator para Colombia, Comisionado Víctor Abramovich, y se reunió con autoridades en Bogotá, desplazándose a las riberas del río Jiguamiandó y a Riosucio, en el Departamento del Chocó. Con posterioridad a la visita de trabajo se elaboró un informe con las observaciones formuladas por la Comisión²²⁵.

²²⁵ Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó (sic). Informe sobre la visita al terreno en relación con las medidas provisionales ordenadas a favor de los miembros de las Comunidades constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curbaradó, Municipio de Carmen del Darién, Departamento del Chocó, República de Colombia, 20 de febrero de 2009.

Con la continuidad del conflicto armado y dada la precaria situación en la cual se encuentran las comunidades afrodescendientes, la Corte ha ido prorrogando el periodo de vigencia de las medidas provisionales²²⁶. En 2009, se produjo una petición a la Corte Interamericana, de parte de A la Corte le correspondió determinar cuáles eran las comunidades afectadas, o, en otras palabras, el *universo de los destinatarios de las medidas*. En la Resolución del Presidente de la Corte de 17 de noviembre de 2009. ‘Zonas Humanitarias’ y también ‘Zonas de Biodiversidad’”. Las primeras de ellas, “habitadas por personas de los Consejos Comunitarios [...] que se asocian como pobladores civiles para poder habitar en el Territorio[...] ubica[das] en lugares que no son militarmente estratégicos [...] con la finalidad de proteger a los civiles, afrodescendientes y mestizos de los grupos combatientes [...] quiénes libremente asumen un proyecto de vida [y,] unos códigos éticos conforme a la [L]ey 70”. Por su parte, las de Biodiversidad, “son una propuesta de preservación y recuperación del medio ambiente [..., las cuales] constituyen también un mecanismo para asegurar el acceso equitativo y sustentable a los recursos y socialización de las mismas como bien de la humanidad”. En este sentido, indicó que los beneficiarios de las presentes medidas “históricamente han sido las 161 familias afrocolombianas y mestizas [...] que habitan en las Zonas Humanitarias y las Zonas de Biodiversidad del Curvaradó y Jiguamiandó” . Población que afirma “el derecho a la vida digna, al retorno, a la restitución de la propiedad, y la protección del medio ambiente ante el desarrollo empresarial ilegal en su territorio”, y respecto de la cual han asumido representación actuando tanto en el Sistema Interamericano como en las acciones internas. (párr. 9). Conforme a la interpretación de la Corte, la Comisión debía haber identificado mejor a los destinatarios, entendiendo que sólo ante un nuevo pedido de extensión de las medidas por parte de la Comisión podría ser concedida²²⁷.

²²⁶ Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de diciembre de 2007. Medidas Provisionales respecto de la República de Colombia. Resoluciones de la CorteIDH de 17 de noviembre de 2004, 15 de marzo de 2005 y 7 de febrero de 2006.

²²⁷ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2009 sobre las Medidas Provisionales respecto de la República de Colombia Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó.

En la Resolución de la Corte IDH de 5 de febrero de 2008, la Corte hizo referencia a la actividad de las empresas particulares que explotan en el área la palma constatando que “durante la audiencia pública celebrada (supra Visto 3) el Estado se refirió a la labor emprendida por las autoridades estatales en relación con la propiedad de los territorios colectivos y su supuesta usurpación por parte de “palmeros”. Mediante la esta Resolución de 5 de febrero de 2008 la Corte ordenó al Estado la adopción de las medidas que fueran necesarias para proteger la vida y la integridad de personas, que de acuerdo a los estudios practicados, presentan un nivel extraordinario de riesgo, y de que ha adoptado diversas medidas específicas para su protección²²⁸. En esta Resolución, la Corte constata que en la determinación de las “zonas humanitarias” y “zonas de biodiversidad”, hasta el momento no ha habido una actuación eficaz y diligente por parte de las entidades a las cuales se les ofició para que así procedieran. Con respecto a la delimitación y deslinde de los territorios colectivos adelantados por el INCODER y de propiedad de las comunidades de afrodescendientes, la Corte determinó que si bien es claro que sobre esas tierras se ejerce la propiedad colectiva en la actualidad se encuentran ocupadas por haciendas ganaderas, cultivos de palma de aceite y “re pobladores”. Por tanto este territorio colectivo de los Consejos Mayores Comunitarios del Jiguamiandó y del Curbaradó si bien se ha delimitado, ese reconocimiento de derecho no se ha materializado en la devolución de las tierras.

La Resolución de la Corte IDH de 30 de agosto de 2010 sobre las medidas provisionales adoptadas con anterioridad²²⁹ decidió sobre importantes cuestiones referidas con la ejecución de las medidas provisionales y la protección de las comunidades afrodescendientes, a saber:

- *El alcance erga omnes de las medidas provisionales*: La Corte insistió en que el Estado Parte tiene la obligación, erga omnes, de proteger a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, la cual se impone no sólo en

²²⁸ Se trataba inicialmente de Ligia María Chaverra y Manuel Dennis Blandón” (punto resolutivo segundo). Posteriormente, la Corte recibió información específica por parte del Estado no sólo en relación con estas personas sino también sobre otra persona de nombre Enrique Petro.

²²⁹ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de agosto de 2010 sobre Medidas Provisionales respecto de la República de Colombia. Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó.

relación con el Estado sino también en relación con actuaciones de terceros particulares, inclusive grupos armados irregulares de cualquier naturaleza²³⁰.

- *La eficacia de las medidas adoptadas por el Estado:* La Corte constató la ineficiencia en algunos casos de las medidas adoptadas por el gobierno, indicando la necesidad de que el Estado colombiano establezca un mecanismo de seguimiento sobre la zonas humanitarias con participación de las personas involucradas en la adopción de medidas que pudieran afectarles y que el Estado los mantenga informados sobre el avance de las medidas dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- *El mantenimiento de las medidas provisionales:* Para la continuación de las medidas, la Corte solicitó que la Comisión Interamericana suministrara información clara, precisa y detallada que demuestre que la situación de extrema gravedad y urgencia, y el peligro de daño irreparable²³¹.
- *El diálogo interjurisdiccional entre la Corte Interamericana y la Corte Constitucional Colombiana:* La CorteIDH toma conocimiento del Auto de 18 de mayo de 2010 en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional de Colombia, en lo particular con respecto a las medidas de protección necesarias²³². Asimismo, la Corte, reconoce que la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que las medidas provisionales otorgadas por la Corte Interamericana en el presente asunto “son vinculantes y deben ser acatadas”, y que en el marco del “estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004”, entre otros, también ha ordenado “medidas cautelares urgentes de protección de los derechos fundamentales de la población y comunidades afrocolombianas ubicadas en las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó”²³³. Todo lo

²³⁰ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de agosto de 2010, párr. 42.

²³¹ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de agosto de 2010, párr. 71.

²³² Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de agosto de 2010, párr. 50.

²³³ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de agosto de 2010, párr. 73.

cual “favorece el diálogo entre cortes y fortalece la protección otorgada mediante las medidas provisionales ordenadas por el Tribunal”²³⁴.

6. Reflexiones finales

Desde que viéramos surgir los primeros estudios e iniciativas acerca de la posibilidad de otorgar un tratamiento jurídico internacional particular a los afrodescendientes en América Latina y el Caribe ha transcurrido un decenio. En esos primeros momentos, ya propiciábamos la necesidad de contar con estándares adecuados de protección a nivel regional sobre la garantía de sus derechos.

Lo expuesto en el presente artículo demuestra los avances acaecidos en la región latinoamericana en cuanto a la protección de las comunidades afrodescendientes, camino no exento de obstáculos. En lo que sería la consolidación de un cuerpo normativo regional americano para la protección de los derechos de los afrodescendientes, la adopción de una normativa propia y específica, como la Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia, podría representar un paso decisivo en el reconocimiento de derechos.

El *Caso de las Comunidades Afrodescendientes de Jiguamiandó y Curbaradó* resalta como especialmente trascendente para poder aquilatar el marco legal y práctico de la protección de las comunidades afrodescendientes en el contexto nacional e interamericano. Como ha podido comprobarse, no basta la adopción de normas legales si no existen órganos judiciales y de protección de los derechos humanos lo suficientemente comprometidos con la implementación tales normas, imponiendo (de ser necesario) su cumplimiento a los poderes públicos y demás responsables. El caso examinado da cuenta, asimismo, de la complejidad que ofrece la protección de los derechos humanos en la práctica cuando, además de los Estados, están involucrados sujetos no estatales, sean grupos armados, empresas privadas o simples particulares. En

²³⁴ *Ibidem*.

este caso, como bien pone de relieve el Juez Cançado Trindade, es esencial recordar y garantizar el alcance *erga omnes* de las obligaciones de derechos humanos.

Como reflexión final cabe resaltar que, teniendo en cuenta que en América Latina y el Caribe la desigualdad y la distribución del trabajo aún en la actualidad están profundamente determinadas por el género, la raza y la etnia, la cuestión de la protección de los afrodescendientes reviste aún una importancia más significativa, ya que se inserta dentro del gran desafío del presente milenio que es, en definitiva, el de alcanzar la igualdad real y garantizar la plena vigencia del principio de no discriminación en nuestras sociedades.

7. Referencias bibliográficas

i. Libros y artículos

AA. VV., *Derechos Humanos en las Américas: Lecturas Seleccionadas*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/ACNUR, San José, Costa Rica, 2001.

BELLO, A. y RANGEL, M., *Etnicidad, "Raza" y Equidad en América Latina y el Caribe*, (LC/R.1967/Rev.1), CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

BELLO, A. y RANGEL, M., "La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, No 76 (LC/G.2175-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2002.

FAÚNDEZ LEDESMA, H., *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 3º Ed., San José de Costa Rica, 2004.

FRANCIONI, F. Y SCHEININ, M. (Ed.), *Cultural Human Rights*, Martinus Nijhof Publishers, La Haya, 2008.

FERNÁNDEZ LIESA, C., OLMOS GIUPPONI, M.B., BARREIRO CARRIL, B., *La Cultura en la Cooperación Iberoamericana: textos, análisis y comentarios*, Ed. Plaza & Valdés, Madrid, 2009.

HOPENHAYN, M., BELLO, A. Y MIRANDA, A., *Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio*, CEPAL, Santiago de Chile, abril de 2006.

OLMOS GIUPPONI, M.B., “La Carta Andina para la promoción y protección de derechos humanos”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 55, Nº 1, 2003, pags. 516-522.

OLMOS GIUPPONI, M.B., “Sobre el concepto de afrodescendientes y su protección” (mimeo), en *Journée d’Études de la Université de Nantes*, Francia, marzo de 2006.

OLMOS GIUPPONI, M.B., “La protección de los afrodescendientes en el espacio euro-latinoamericano”, en *Revista Electrónica Iberoamericana - Número especial dedicado al espacio ALCUE*, Vol. 1, Nº 1, 2007, pp. 75-88.

PINTO, M., “La réparation dans le système interaméricain. A propos de l’arrêt de la Cour interaméricaine des droits de l’homme dans l’affaire Aloeboetoe”, *Annuaire français de droit international-1996*, París, 1997, pp. 733-747.

RAMELLI ARTEAGA, A., *La Constitución Colombiana y el Derecho Internacional Humanitario*, 2º Edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.

RODRÍGUEZ GARAVITO, C., *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, ACNUR, Bogotá, 2010.

SALVIOLI, F., “Algunas reflexiones sobre la indemnización en las sentencias de la corte interamericana de derechos humanos”; en “*Estudios básicos de derechos humanos*”, Vol III; ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1995, pp. 145 – 164.

SCHEININ, M., *What are Indigenous Peoples?*, en *Minorities, Peoples and Self-Determination -Essays in Honour of Patrick Thornberry*, Edited by Nazila Ghanea and Alexandra Xanthaki, Martinus Nijhof Publishers, La Haya, 2004.

ii. Jurisprudencia

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T 25/04 de 22 de enero de 2004.

Corte Constitucional Colombiana. Auto 005 de 2009.

Corte Constitucional Colombiana. Auto de 18 de mayo de 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de agosto de 2010. Medidas provisionales respecto de la República de Colombia. Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2009. Medidas provisionales respecto de la República de Colombia. Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de diciembre de 2007. Medidas Provisionales respecto de la República de Colombia. Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. . Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de marzo de 2003. Medidas provisionales respecto de la República de Colombia. Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam. Sentencia (Fondo) de 4 de diciembre de 1991 y Sentencia (Reparación y Costas) de 10 de septiembre de 1993.

iii. Documentación

CIDH. Informe sobre la visita al terreno en relación con las medidas provisionales dictadas a favor de los miembros del Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curbaradó, 20 de febrero de 2009.

CIDH. Observaciones Preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras la visita del Relator sobre los Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial a la República de Colombia, 2008.

CONSEJO PERMANENTE DE LA OEA. COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS. Proyecto de Convención. Documento Consolidado. Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia, 23 de abril de 2010.

**LA CONTRIBUCIÓN DE LA EUROPRESIDENCIA ESPAÑOLA DE
2010 AL FORTALECIMIENTO DEL ESPACIO
EUROLATINOAMERICANO²³⁵**

**THE CONTRIBUTION OF SPANISH EURO-PRESIDENCY
IN 2010 TO THE CONSOLIDATION OF EURO-LATIN-
AMERICAN SPACE**

Por José Escribano Úbeda-Portugués²³⁶

Resumen:

La IV Europresidencia de España en 2010 ha contribuido positivamente a la construcción del Espacio Eurolatinoamericano. La implementación de la Política Exterior Común de Responsabilidad de la UE hacia América Latina constituye la proyección *ad extram*, de los principales pilares que conforman la dimensión *ad intram* del modelo europeo, como es el respeto a los valores democráticos, la protección de los derechos humanos, y el desarrollo socioeconómico solidario y sostenible. España ha sabido impulsar, en su Europresidencia de 2010, a la UE para consolidar la Asociación Estratégica Birregional, como muestra palpable de esa dimensión clave para la Política Exterior Española que es América Latina.

²³⁵ Artículo recibido el 28 de octubre de 2010 y aprobado por el Comité de Evaluación el 18 de noviembre de 2010.

²³⁶ Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid. Doctor en Relaciones Internacionales con Premio Extraordinario de Doctorado (Universidad Complutense de Madrid, 2006). Doctor en Estudios Europeos (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de Madrid), 1998). Doctorado en Estudios Iberoamericanos por la UNED (2005). Investigador de Estudios Internacionales y Europeos en la Universidad Nova de Lisboa (2010).

Palabras clave: Política Exterior Española, América Latina, Unión Europea, Espacio Eurolatinoamericano

Abstract:

The fourth Spain's Euro-Presidency in 2010 has positively contributed to the construction of Euro-Latin-American Space. The implementation of EU 's Common Foreign Policy to Latin America constitutes the ad extram projection of the main pillars of the ad intram dimension of European model, such as the respect of democratic values, the protection of human rights, and the socio-economic sustainable development with solidarity. During its Euro-Presidency in 2010, Spain has been able to lead the EU in order to consolidate the Bi-regional Strategic Association, making evident that Latin America is a key dimension for Spanish Foreign Policy.

Key words: Spanish Foreign Policy, Latin America, European Union, Euro-Latin-American Space

Sumario: 1. Introducción a la dimensión latinoamericana de la Política Exterior Española en el marco de las Europresidencias (1989/2010). 2. El nuevo regionalismo y la globalización económica como vectores dinamizadores de las nuevas relaciones internacionales. 3. Las relaciones exteriores de la Unión Europea en el nuevo Tratado de Lisboa: La proyección *ad extram* de las dimensiones *ad intram* del modelo europeo. 4. Evolución de la Asociación Estratégica Birregional Unión Europea, América Latina y Caribe. 5. La consolidación de la política exterior común de responsabilidad de la UE hacia América Latina. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía

1. Introducción a la dimensión latinoamericana de la Política Exterior Española en el marco de las Europresidencias (1989/2010).

La dimensión latinoamericana de la Política Exterior Española en el contexto europeo²³⁷, ha tenido durante la IV Presidencia del Consejo de la UE en 2010, algunos éxitos

²³⁷ Sobre el tema, *vid.* C. ARENAL. “ Una relación singular: España y las relaciones UE-América Latina. En J.A. SANAHÚJA y C. FRERES (coords). *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria.* Barcelona. Ed. Icaria, 2006, pp. 301-319. También puede consultarse, J.

encomiables ²³⁸. Podríamos señalar que algunos de los principales logros de la Europresidencia española se han conseguido en el marco de la realización de la Asociación Estratégica Eurolatinoamericana.

España tiene unas prioridades geopolíticas y geoculturales en torno a la dimensión latinoamericana en el marco de su Política Exterior. De hecho, todas las anteriores Presidencias españolas del Consejo de la UE (1989, 1995 y 2002) sirvieron para desarrollar y ampliar las relaciones exteriores de la UE con América Latina. En este sentido, las Europresidencias españolas aumentaron el nivel de cooperación política y para el desarrollo en las relaciones de la Unión Europea hacia América Latina y otras regiones del mundo ²³⁹.

El contexto internacional de la I Europresidencia española fue el del final de la Guerra Fría y la caída del muro de Berlín. Un contexto proclive para el diálogo diplomático al máximo nivel. En tal contexto y en años posteriores se desarrollaron los Acuerdos de Cooperación de Tercera Generación entre la UE y los países y subregiones latinoamericanas. También durante tal año, España lideró el desarrollo de las relaciones eurolatinoamericanas, especialmente en las relaciones UE-MERCOSUR, y se pusieron las bases para los posteriores Acuerdos de Asociación entre la UE con México y Chile.

ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS. *Veinte años de relaciones entre España e Iberoamérica en el marco de la Unión Europea (1986/2006)*. 2ª ed. Madrid, Vision Libros, 2009.

²³⁸ Para un balance de la Europresidencia española de 2010 en relación con las relaciones Unión Europea, América Latina y Caribe, *vid.* M.A. MORATINOS. *Comparecencia, a petición propia, del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para hacer balance de la Presidencia española de la Unión Europea, en el ámbito de sus competencias*. Madrid, Congreso de los Diputados, 13 de julio de 2010.. Núm. Exp. 214/000162/0000) (Núm. Exp. Senado 711/000486/0000). Disponible en: www.congreso.es. También puede consultar, el documento del Presidente de la Comisión Europea: J.M. DURÃO BARROSO. *Statement of President Barroso on the achievements of the Spanish Presidency of the EU*. Sesión Plenaria del Parlamento Europeo. Estrasburgo, 6 de Julio de 2010. Disponible en: http://ec.europa.eu/spain/pdf/barroso-discursos-presidencia-espanola_es.pdf

²³⁹ En relación con este ámbito, pueden consultarse los siguientes trabajos, E. BARBÉ. España, Europa y el Mundo: Juego a tres niveles. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, nº 18, 2009. Disponible en: www.reei.org; y J. ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS. “ La construcción de nuevos espacios interregionales de cooperación: Los espacios eurolatinoamericano y euromediterráneo “. En *Cuadernos de la Escuela Diplomática de España*, Madrid, Barcelona y Buenos Aires, Marcial Pons, nº 38, 2009, pp. 251-259.

El contexto internacional tras los atentados del 11-S en 2001, fue el marco internacional en el que se desarrolló la III Europresidencia Española en 2002, en el que se desarrollaron las acciones en la lucha contra el Terrorismo Internacional y la lucha contra otras manifestaciones de la Delincuencia Organizada Transnacional como el Narcotráfico, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Tales actividades ilícitas de los grupos delictivos organizados son temas prioritarios de la agenda birregional eurolatinoamericana.

El contexto internacional de la IV Europresidencia de España en 2010 ha estado caracterizado por los efectos negativos de la crisis financiera global. Tal contexto de crisis económica mundial ha sido el marco internacional en el que se ha visto inmersa la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Es por ello que la mejor respuesta para salir de la crisis, es el impulso al desarrollo de Acuerdos de Libre Comercio que sirvan para impulsar las relaciones comerciales de la UE con países o regiones del mundo. En este sentido, España ha logrado impulsar la celebración de Acuerdos de Asociación de la UE con Centroamérica, Colombia, Perú, impulsándose la finalización el Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR.

2. El nuevo regionalismo y la globalización económica como vectores dinamizadores de las nuevas relaciones internacionales.

Las relaciones internacionales eurolatinoamericanas se enmarcan en el contexto político-económico del Nuevo Regionalismo y la Globalización económica²⁴⁰.

²⁴⁰ En relación con el tema del marco político-económico general existente en las actuales Relaciones Internacionales, en el que se encuadra el Espacio Eurolatinoamericano, esto es, en el marco del Nuevo Regionalismo Internacional y la Globalización económica, pueden consultarse los siguientes trabajos: J. ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS. “ El modelo europeo y el Espacio Eurolatinoamericano en el contexto del nuevo regionalismo y la globalización. En F. ALDECOA, J.M. SOBRINO, L.N. GONZÁLEZ, A. PASTOR PALOMAR, J. FORNER M. HERRANZ, C. PÉREZ (coords.). *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Marcial Pons, 2008, pp. 1147-1157; y del mismo autor J. ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS. “ La respuesta de la Unión Europea ante los retos de la globalización económica: la construcción del espacio eurolatinoamericano “. En *Anales de la Universidad Metropolitana*, Universidad Metropolitana de Caracas (Venezuela), vol. 2, 2006, pp. 15-24.; y también J. ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS. “ La realización del Espacio Eurolatinoamericano en el marco del nuevo regionalismo “. En *Revista*

Podemos definir al *Nuevo Regionalismo Internacional* como la expresión de las diferentes respuestas regionales (*el proceso de integración del modelo de la Unión Europea*, que abreviaremos en adelante como *Modelo Europeo*, el Modelo Norteamericano y el Modelo Asiático) ante los desafíos sociales y políticos de la Globalización. Tales 3 modelos tienen importantes diferencias en la concepción de sus respuestas regionales a los retos de la Globalización. Es decir, dentro de la misma economía política global de mercado, hay 3 modelos que adopta el Nuevo Regionalismo, de regulación capitalista de las relaciones entre la economía, la política y la sociedad. Tales 3 modelos regionales se diferencian entre sí en función del énfasis diverso, y de la noción diferente, de Estado, sociedad y mercado que sostienen entre sí.

Por tanto, las Relaciones Internacionales del nuevo siglo XXI están caracterizadas por la existencia de 2 fenómenos vinculados: *El Nuevo Regionalismo Internacional y la Globalización Económica*.

En las Relaciones Internacionales del siglo XXI ²⁴¹son fundamentos claves de las mismas tanto la Sociedad Internacional de la Globalización como las respuestas regionales que se dan frente a los retos y desafíos de la actual Globalización económica.

Sin duda, el modelo europeo presenta unos rasgos característicos que lo diferencian cualitativamente respecto de los otros modelos regionales existentes en el marco del Nuevo Regionalismo Internacional.

Estamos ante un modelo europeo en el que existen los rasgos de prevalencia de la sociedad y la política sobre el mercado (modelo europeo del llamado Estado de Bienestar); la existencia de mecanismos solidarios de distribución de la riqueza, expresados en instrumentos de cohesión social y territorial; el singular carácter de supranacionalidad de las Instituciones comunitarias; los requisitos para pertenecer a la Unión Europea, determinados por los *Criterios de Copenhague* de 1993, como la

Reflexión Política, Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (Colombia), nº 17, (junio de 2007), pp. 24-31.

²⁴¹ De reciente publicación sobre un análisis de las actuales Relaciones Internacionales, *vid.*: ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, J. *Lecciones de Relaciones Internacionales*. 1ª edición, Madrid: Aebius, 2010.

Democracia consolidada, el respeto de los Derechos Humanos, o la activa participación de la Sociedad Civil en el proceso de integración europea como muestra de ello es el Comité Económico y Social.

El modelo europeo dista mucho y se singulariza frente a los otros 2 grandes modelos del Nuevo Regionalismo Internacional, sea por las dimensiones de Solidaridad, Igualdad, Cohesión y Justicia Social, aspectos todos ellos que configuran el modelo europeo como único y que lo hacen de alguna manera más justo y eficaz que los otros modelos alternativos a la hora de afrontar los nuevos retos de la sociedad internacional de la Globalización.

El presente trabajo se basa en la consideración del rol internacional del modelo europeo en el marco del Nuevo Regionalismo Internacional, considerando a la Unión Europea como un actor civil global que aporta una gestión alternativa de la sociedad internacional de la Globalización, frente a los otros modelos existentes, con un marcado elemento de responsabilidad ética internacional.

Entendemos el proceso de integración europea en su dimensión *ad intram* como un modelo singular y con un carácter ostensible de responsabilidad ética y solidaria. Y en la dimensión *ad extram* del modelo europeo en el contexto del nuevo regionalismo y la globalización económica, la Unión Europea intenta proyectar a nivel interregional los elementos propios de su dimensión interna, por medio de la construcción de espacios interregionales de cooperación político-económica, a través de la construcción del Espacio Eurolatinoamericano de Democracia, Paz, Solidaridad y Prosperidad.

3. Las relaciones exteriores de la Unión Europea en el nuevo Tratado de Lisboa: La proyección *ad extram* de las dimensiones *ad intram* del modelo europeo.

Las principales dimensiones del modelo europeo como la defensa de la Democracia, el respeto de los Derechos Humanos ²⁴², el Estado de Derecho, la

²⁴² Para un análisis sobre la protección de los Derechos Humanos en la Unión Europea, *vid.* J. ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS. “ La protección de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea “. En C. ESCOBAR, A. PASTOR PALOMAR (Coords.). *Los Derechos Humanos en la sociedad internacional del siglo XXI*. Madrid: Colección Escuela Diplomática de España, 2 vols., nº 15-16; vol. II, nº 16, 2010, p. 141-156.

prosperidad socioeconómica y la Sociedad del Bienestar, la cohesión y la Justicia Social, o la Solidaridad sirven de pilares sustentadores e inspiradores de la construcción del Espacio Eurolatinoamericano, conllevando la construcción de tales Espacio birregional, la afirmación y fortalecimiento del modelo regional europeo.

El modelo político-social del proceso de integración europea ha permitido que el área que forma la Unión Europea haya tenido y tenga hasta la fecha un espacio de paz, prosperidad, solidaridad y democracia. Es por ello que ahora más que nunca es vital la proyección de tal modelo europeo hacia América Latina, con el fin de construir un Espacio común birregional que esté impregnado con estas notas expuestas que caracterizan al modelo europeo, personificado en la Unión Europea. Y eso es necesario con el fin de afianzar tal Espacio de prosperidad compartida solidaridad, libertad y democracia con el fin de coadyuvar a la consolidación de la democracia y el desarrollo socioeconómico solidario de los países de América Latina.

Es por todo lo anterior, por lo que podemos hablar de la necesidad de realizar por parte de la Unión Europea una Política Exterior Común de Responsabilidad en la gestión de la sociedad internacional de la Globalización .

El propio texto del Tratado de Lisboa²⁴³ nos ofrece el frontispicio jurídico de la Política Exterior Común de Responsabilidad de la UE en sus relaciones con el resto del mundo. En efecto, el apartado 5 del art. 3 del Tratado de la Unión Europea señala que la UE tiene como misión de responsabilidad ética internacional el contribuir a promover la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, y el respeto al Derecho

²⁴³ Para un estudio del Tratado de Lisboa, es de interés la siguiente obra: C. FERNÁNDEZ LIESA, C.M. DÍAZ BARRADO (dirs.). *El Tratado de Lisboa: análisis y perspectivas*. Madrid, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Dykinson , 2008. Sobre la materia, puede consultarse también: F. ALDECOA LUZÁRRAGA. *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*. 2ª ed., Madrid: Marcial Pons, 2010.

Internacional en el marco del cumplimiento de las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas.

El desarrollo de tales disposiciones generales que definen la Política Exterior Común de Responsabilidad de la UE se plasman posteriormente en el Tratado de Lisboa a través de los artículos 21 y 22 del Tratado de la Unión Europea.

En tales disposiciones se clarifica el carácter de responsabilidad ética internacional en las relaciones exteriores de la UE, especialmente en cuanto a las relaciones interregionales recogidas en el apartado 1 del art. 22, dentro de cuyo marco jurídico se encuadra la construcción del Espacio Eurolatinoamericano.

Asimismo, la Parte V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (art. 205 y siguientes) despliega el contenido normativo relativo a la aplicación de la Política Exterior de Responsabilidad de la Unión Europea en sus relaciones exteriores, a nivel comercial (arts. 206-207); a nivel de la cooperación al desarrollo de la UE (arts. 208 a 211); a nivel de la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países (arts. 212-213); a nivel de la ayuda humanitaria (art. 214); o a nivel de los acuerdos internacionales celebrados entre la UE y países o regiones del mundo (arts. 216-219).

En este contexto normativo del Tratado de Lisboa es donde se enmarca el desarrollo jurídico internacional de las relaciones eurolatinoamericanas en el marco de la aplicación de la Política Exterior de Responsabilidad de la UE hacia América Latina.

4. Evolución de la Asociación Estratégica Birregional Unión Europea, América Latina y Caribe.

Evolución de la construcción de la Asociación Estratégica Birregional (1999/2010): La construcción de la Asociación Estratégica Birregional (AEB) Unión Europea, América Latina y Caribe se ha ido consolidando a lo largo del período 1999-2010. Los objetivos propuestos en la Primera Cumbre Eurolatinoamericana, celebrada

en Río de Janeiro en 1999 supusieron un hito en el planteamiento de nuevos objetivos en las relaciones birregionales.

Con el paso de los años, se ha visto cómo se han ido incrementando el número de programas birregionales de cooperación en ámbitos claves para el desarrollo socioeconómico de América Latina. Efectivamente, en el ámbito de la Educación Superior podemos subrayar el positivo papel de programas como ALFA o ALBAN; en el ámbito de la Economía y el Comercio, destacamos los programas de AL-INVEST y ATLAS; en el ámbito de la energía, el programa ALURE; en el sector urbano, el programa URBAL; en el ámbito de la sociedad de la información, el programa @LIS; en cuanto a la promoción de la cohesión social en el Espacio Eurolatinoamericano, el programa EUROSOCIAL; y en cuanto a la promoción del medioambiente, el programa EUROCLIMA.

En definitiva, toda una serie de instrumentos para posibilitar el incremento de la cooperación birregional en el marco de la AEB.

Las Cumbres realizadas entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea (ALCUE) ²⁴⁴

han supuesto crear lo que podríamos denominar el acervo eurolatinoamericano en torno a principios y valores comunes fundamentados en el apoyo a la consolidación de la democracia, el respeto y protección de los derechos humanos, el apoyo a los procesos de integración subregional, la defensa del Multilateralismo y el acatamiento de

²⁴⁴ Sobre la Asociación Estratégica Birregional Unión Europea, América Latina y Caribe, especialmente en cuanto a un análisis general de la década 1999/2009, *vid.*, J. ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS. (coord.). *10 años de Asociación Estratégica Birregional, Unión Europea, América Latina y el Caribe (1999-2009)* . 3 volúmenes. Nº 1 monográfico de la Revista : *Mundo nuevo : Revista de Estudios Latinoamericanos*. Caracas, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, vol. 1 (enero-junio 2009); vol. 2 (julio-diciembre 2009); vol. 3 (enero-junio 2010). Disponibles en: www.iaea.usb.ve. Asimismo, son de interés las siguientes obras: C. DÍAZ- SILVEIRA SANTOS. *La estrategia interregional de la Unión Europea con Latinoamérica, el camino a la asociación con el MERCOSUR, la Comunidad Andina y Centroamérica*. Madrid: Plaza y Valdés, 2009; ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, J. *El Espacio Eurolatinoamericano: Perspectivas para la cooperación y el comercio*. 1ª ed., Madrid, CIDEAL, 2007; y C. FERNÁNDEZ LIESA, C.M. DÍAZ BARRADO, P. ZAPATERO, P.(eds.). *Perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Madrid, Boletín Oficial del Estado, Universidad Carlos III de Madrid, 2008.

las normas del Derecho Internacional, así como el progresivo incremento de los flujos de cooperación al desarrollo y del comercio a nivel birregional ²⁴⁵.

El ambicioso programa diseñado en Río se ha visto complementado por desarrollos posteriores que han servido para dotar de contenido la propia agenda birregional.

En este sentido caben citar, los ámbitos claves de las relaciones eurolatinoamericanas, establecidas en las llamadas prioridades de Tuusula. Sin duda, en este devenir histórico el papel del Parlamento Europeo ha sido clave para establecer objetivos a medio plazo en la realización de la Asociación Estratégica Birregional (AEB). Frutos de los intensos trabajos del Parlamento Europeo, cabe resaltar la Resolución de 15 de noviembre de 2001 ²⁴⁶ por la que se aprobó el ambicioso proyecto de realizar en el horizonte de 2010 un Acuerdo Global de Asociación que, fundamentado en los distintos Acuerdos subregionales y bilaterales de Asociación, ya en proceso de negociación, pueda conducir en un futuro a la creación de una zona de libre comercio eurolatinoamericana.

Otro elemento de gran interés para el desarrollo de las relaciones Unión Europea, América Latina y Caribe es el constituido por la puesta en marcha de la nueva Asamblea Transatlántica Eurolatinoamericana, planteada como el brazo político de la Asociación Estratégica Birregional.

En el proceso de integración europea, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, desde el 1 de diciembre de 2009, ha abierto una nueva fase de optimismo integrador en el seno de la Unión Europea.

²⁴⁵ Sobre las relaciones comerciales eurolatinoamericanas, *vid.*: J. ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS. *Las relaciones comerciales de la UE con los procesos de integración económica en Sudamérica*. Paraná, Argentina. Documento de Trabajo de la Cátedra de Comercio Exterior de la Facultad de CC. Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos. 14 de diciembre de 2006. Disponible en el sitio del *Boletín quincenal sobre la UE* del Centro de Documentación Europea de la Universidad Autónoma de Barcelona, nº 40, 31 de marzo de 2007, apartado Bibliografía.

²⁴⁶ Sobre la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2001, *vid.* el siguiente documento: *European Parliament resolution on a global partnership and a common strategy for relations between the European Union and Latin America* (2000/2249(INI)), de 15 de noviembre de 2001.

Tal proceso de consolidación *ad intram* ha de repercutir positivamente en una intensificación paulatina de la acción *ad extram* de la UE ²⁴⁷, y puede obrar a favor del desarrollo de las relaciones eurolatinoamericanas. Aunque sabemos que las dos últimas ampliaciones a los países de Europa Central y Oriental acaecidas, respectivamente, en 2004 y 2007, no coadyuvan a favorecer una intensificación de las relaciones en el Espacio Eurolatinoamericano ²⁴⁸.

En cuanto a los objetivos inmediatos en la agenda birregional, destaca la realización de los acuerdos de asociación entre la UE con los procesos de integración económica subregional como MERCOSUR²⁴⁹, la Comunidad Andina de Naciones y América Central.

Además, en el ámbito de la cooperación birregional, sigue siendo de la máxima actualidad la construcción del Espacio Eurolatinoamericano de Educación Superior en el horizonte de 2015.

Por tanto, podemos afirmar que el período 1999-2009 ha supuesto la reafirmación de los objetivos planteados para la realización de la Asociación Estratégica Birregional, con el fin de dotar de contenido los proyectos birregionales fundamentados en los principios y valores comunes presentes en el Espacio Eurolatinoamericano.

Los principios del Espacio Eurolatinoamericano: En 2009 se cumplieron 10 años del inicio del Proceso de Río, comenzado en 1999, iniciado en torno a unos principios y valores comunes que podemos denominar el acervo eurolatinoamericano.

²⁴⁷ En cuanto a este tema, es de interés el siguiente trabajo: C. FERNÁNDEZ LIESA. “ Configuración jurídica de la acción exterior europea en el Tratado Constitucional ”. En F. MARIÑO MENÉNDEZ (Dir) y C. J. MOREIRO GONZÁLEZ (Coord.). *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo*. Madrid: Marcial Pons e Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “ Francisco de Vitoria “ de la Universidad Carlos III de Madrid, 2006) pp. 127-165; y del mismo autor, *vid.* También, C. FERNÁNDEZ LIESA. *Las bases de la política exterior europea*. Madrid: Tecnos, 1994.

²⁴⁸ Al respecto, *vid.*: J. ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS. *Veinte años de relaciones entre España e Iberoamérica en el marco de la Unión Europea (1986-2006)*. 2ª edición, Madrid: Ed. Vision Net y Marcial Pons (distr. 2009, pp. 86-88.

²⁴⁹ Sobre la evolución y perspectivas de las relaciones comerciales UE-MERCOSUR, *vid.*: J. ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS. *Balance del comercio entre la UE y el MERCOSUR ampliado a cinco Estados miembros*. *Revista Tiempo de Gestión*, Universidad Autónoma de Entre Ríos, Paraná (Argentina), nº 4, octubre de 2007, pp. 51-70

El Espacio Birregional ALCUE ²⁵⁰ es un modelo del Nuevo Regionalismo ²⁵¹ (véase, Grugel: 2002). En el proceso de construcción de tal Espacio, la UE juega un papel primordial en cuanto actor internacional que pone en ejercicio una Acción Exterior Común de Responsabilidad respecto a América Latina con el fin de contribuir a la consolidación de los sistemas democráticos y el desarrollo socioeconómico y solidario de los pueblos latinoamericanos.

Es cierto que, en cuanto proceso dinámico de construcción, el Espacio Birregional o expresado de otra forma, la construcción de la Asociación Estratégica Birregional UE-América Latina y Caribe representa la culminación de una línea evolutiva en la profundización de las relaciones birregionales, entendido el Espacio Birregional en una línea evolutiva de relaciones que se desarrolla a partir de una clara etapa de cooperación para seguir su rumbo hacia la etapa de la AEB.

Entendemos el Espacio birregional ALCUE como un Espacio político amplio de cooperación de la Unión Europea con América Latina y el Caribe, el cual ha de suponer la creación de un espacio nuevo común de Libertad, Democracia, Prosperidad y Solidaridad. Estamos, por tanto, ante un proceso de construcción birregional entre la Unión Europea y el conjunto de América Latina y el Caribe.

En el devenir histórico-evolutivo de la etapa de construcción de la AEB, podemos clasificar dos períodos claramente diferenciados.

En primer lugar, las relaciones eurolatinoamericanas se caracterizaron tradicionalmente por ser unas relaciones fundamentadas en la Cooperación, por medio de

²⁵⁰ Para una aproximación general a las principales dimensiones del Espacio Eurolatinoamericano (relaciones políticas, de cooperación y económico-comerciales), *vid.*: J. ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS. “ La realización del Espacio Eurolatinoamericano en el marco del nuevo regionalismo “. En Revista *Reflexión Política*, Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (Colombia), nº 17, junio de 2007, pp. 24-31; y J. ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS. “ La respuesta de la Unión Europea ante los retos de la globalización económica: la construcción del espacio eurolatinoamericano “. *Anales de la Universidad Metropolitana* Universidad Metropolitana de Caracas (Venezuela), vol. 2, 2006, pp. 15-24.

²⁵¹ Es de interés el estudio de GRUGEL sobre el tema. Al respecto, *vid.*: J. GRUGEL. *España, la Unión Europea y América Latina: gobierno e identidad en la creación del “nuevo” interregionalismo*. (Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. 8 de noviembre de 2002).

la cooperación a nivel de diálogo político, la cooperación económico-comercial y la cooperación al desarrollo.

En segundo lugar, en la actual etapa de realización de la AEB, la Unión Europea ha plasmado su voluntad de asociar la vieja Europa con el conjunto de América Latina y el Caribe, dando un nuevo impulso y profundidad superior cuantitativa y cualitivamente a la primera etapa.

A partir de la Primera Cumbre Eurolatinoamericana de Río en 1999, comenzó una nueva etapa en las relaciones UE-América Latina y Caribe. Se puede decir que en Río comenzaba un enfoque metodológico distinto en las relaciones birregionales, antes basado, de forma casi preponderante, en un enfoque metodológico de subregionalidad y bilateralidad. El objetivo principal de la nueva etapa es la realización de la AEB con un carácter de aproximación de globalidad en las relaciones eurolatinoamericanas.

Y es ahí donde radica la verdadera transformación, en cuanto objetivos finales de las relaciones UE-América Latina y Caribe. En Río se ponían, pues, las bases para proseguir en la construcción del Espacio birregional ALCUE. La importancia de Río está, por tanto, en fijar unos objetivos ambiciosos; en establecer el inicio, aunque sea como objetivo, de la etapa de la Asociación Estratégica Birregional; y en definitiva en plantear toda una serie de prioridades para llenar de contenido a los objetivos planteados.

Es por ello que la realización de las Cumbres Eurolatinoamericanas, en cuanto mecanismos al más alto nivel político, de Jefes de Estado y de Gobierno, implica de por sí la credibilidad de un proyecto para la realización de la AEB que se inició en Río, y que ha continuado con las posteriores Cumbres ALCUE.

La agenda birregional ALCUE iniciada en Río en 1999 ha ido amoldándose a ciertos acontecimientos que han influido en las relaciones internacionales. A su vez cada una de las Cumbres ALCUE se ha desarrollado en un contexto político-económico particular, incluso teniendo alguna Cumbre ALCUE un contexto desfavorable para el despliegue del amplio abanico de temas de la agenda birregional diseñado en la Cumbre de Río.

Por tanto, se trata no sólo de proyectar el modelo europeo para construir un Espacio birregional ALCUE, sino también que el propio Espacio que se vaya conformando, constituya en sí un modelo que pueda tener un papel protagonista en las Relaciones Internacionales y en la configuración de un mundo más justo y solidario.

Por otra parte, en relación con los principios que fundamentan el acervo eurolatinoamericano, cabe mencionar el respeto a los principios del Derecho Internacional que están recogidos en la Carta de Naciones Unidas.

En la Cumbre ALCUE de Río en 1999, se subrayaba que los principios inspiradores del proceso de realización de la Asociación Estratégica Birregional ²⁵²son los siguientes: En primer lugar, el respeto absoluto con el cumplimiento del Derecho Internacional. En consonancia con lo anterior, en la Declaración de Río se enfatizaba la importancia que el diálogo birregional debía de dar a la Carta de Naciones Unidas, como instrumento jurídico internacional que actúa de referente en el campo del Derecho Internacional para las relaciones UE-América Latina.

El acervo eurolatinoamericano toma como suyos los principios y objetivos de la citada Carta de la ONU, como el principio de respeto a la integridad territorial de los Estados; el principio de igualdad soberana entre los Estados; el principio de respeto de los derechos humanos; el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados; el principio de autodeterminación; el principio de respeto de la soberanía; la promoción de la paz y la solidaridad; y la cooperación entre los Estados.

En relación con los derechos humanos, el acervo eurolatinoamericano se fundamenta en su más firme apoyo al respeto y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por medio del respeto y cumplimiento de los instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos.

²⁵² Sobre los principios que rigen las relaciones eurolatinoamericanas en el marco de la AEB, *vid.* J. ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS. “ Los principios de la Asociación Estratégica Birregional entre la Unión Europea y América Latina “. En J.J.MARTÍN ARRIBAS. (Coord.). *La Asociación Estratégica entre la Unión Europea y América Latina*. Madrid: Libros de la Catarata, pp. 276-302.

Asimismo, el acervo eurolatinoamericano se fundamenta en el objetivo de fomentar los instrumentos jurídicos internacionales para aplicar el derecho internacional a través del principio de responsabilidad penal individual por comisión de *delicta iuris gentium*.

Por otro lado, la realización de los objetivos de la Asociación Estratégica Birregional se centra en torno a la idea de un Espacio birregional de cooperación que se fundamente en 3 dimensiones o “cestas”: El Diálogo Político y de Seguridad; la cooperación en materia económico-comercial; y la cooperación al desarrollo.

En el plano político, un objetivo propuesto en el marco de las Cumbres ALCUE, en consonancia con el espíritu de proyección a nivel interregional del modelo europeo, está constituido por el fomento de la Democracia, objetivo que ha de encuadrarse dentro del desarrollo de los diálogos políticos interregionales de la UE con América Latina. En la Cumbre de Río se concedió especial importancia a los objetivos de fortalecer la democracia representativa y participativa y la libertad individual, además del fortalecimiento del Estado de Derecho, el Buen Gobierno, el pluralismo, la seguridad y la paz internacionales, la estabilidad política y la mutua confianza entre los Estados.

Asimismo, en el acervo eurolatinoamericano existen temas fundamentales como el refuerzo de los diálogos políticos interregionales a nivel institucional; la dimensión política en los procesos de integración subregional (MERCOSUR; Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano y CARIFORUM) ²⁵³; el fomento de la consolidación de los sistemas democráticos y apoyo a la celebración de procesos electorales legítimos; el apoyo al desarrollo de sistemas judiciales imparciales e independientes; la participación de los actores de la sociedad civil dentro del objetivo de consolidación de las democracias; la lucha contra la corrupción; el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el establecimiento de una posición común relativa a la reforma del Sistema de Naciones Unidas; el fortalecimiento de los

²⁵³ En relación con la estrategia europea hacia MERCOSUR, CAN y América Central, es de interés la siguiente obra: C. DÍAZ-SILVEIRA SANTOS. *La estrategia interregional de la Unión Europea con Latinoamérica, el camino a la asociación con el MERCOSUR, la Comunidad Andina y Centroamérica*. Madrid: Plaza y Valdés, 2009.

mecanismos, dentro de las instituciones multilaterales, como la ONU, para promover la resolución pacífica de disputas internacionales; la lucha contra el Terrorismo; la lucha contra la Droga y la Delincuencia Organizada; la promoción del Desarme; las medidas que fomenten la igualdad de género y la promoción e implementación del Derecho Internacional. Por tato, estamos ante una amplia agenda birregional en cuanto objetivo de las relaciones UE-América Latina y Caribe.

Por otra parte, es cierto que la agenda birregional en el ámbito económico-comercial es de vital importancia para el desarrollo socioeconómico de los Estados latinoamericanos. En relación con las relaciones económicas birregionales, en la Cumbre de Río estaba el objetivo de consolidar e incrementar las relaciones financieras de inversión, así como en la liberalización progresiva de los intercambios comerciales con el objetivo de crear Zonas de Libre Comercio.

En cuanto al incremento de la cooperación para els desarrollo económico y social, este objetivo, como se subrayaba en Río, se debería concretar en un desarrollo de las relaciones de cooperación en los ámbitos de la educación, la ciencia, la tecnología, la cultura y en los ámbitos humanos y social.

En definitiva, el acervo eurolatinoamericano se nutre de toda una serie de principios y valores comunes, que sostienen como firmes pilares la construcción de la Asociación Estratégica Birregional entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe.

Desarrollos en la cooperación birregional: Del mismo año de inicio de las Cumbres, datan las llamadas 11 Prioridades de Tuusula por las que se diseñaban los ámbitos prioritarios en la realización de la agenda birregional como la intensificación de la cooperación birregional ALCUE ; la protección de Derechos Humanos; la igualdad de género; el incremento de la cooperación birregional en materia de Medioambiente y desastres naturales; la lucha contra la droga; la solidaridad con los países menos desarrollados; el incremento de las Relaciones comerciales; la cooperación en Educación Superior, I+D y TICs; el Patrimonio cultural, Foro Cultural ALCUE; la sociedad de la Información; destacando también la Investigación y formación de tercer ciclo y formación en integración.

Todos esos ámbitos han estado especialmente presentes en la agenda birregional como dan testimonio de ello las distintas Declaraciones emanadas de las Cumbres Eurolatinoamericanas.

Posteriormente, en las Cumbres Eurolatinoamericanas de Madrid (2002), Guadalajara (México, 2004), Viena (2006) y Lima (2008) se desarrollaron nuevos instrumentos en la cooperación eurolatinoamericana como EUROSOCIAL o EUROCLIMA, los cuales complementan otros como ALFA, ATLAS, AL-INVEST, URBAL y ALURE. En tales programas birregionales de cooperación destaca el interés por incrementar la cooperación en ámbitos como la Cohesión Social, la protección del Medioambiente, la Educación Superior, el intercambio entre Cámaras de Comercio, la Inversión, la Cooperación en el ámbito Urbano y también en el ámbito energético.

Por otra parte, en el período 2002-2004 se pusieron en marcha nuevos Acuerdos de Cooperación y Asociación. En el aspecto bilateral, ya se había celebrado el Acuerdo de Asociación UE-México y en 2002 se impulsó el Acuerdo de Asociación UE-Chile. Fue en 2003 cuando se firmaron en Roma, los nuevos Acuerdos de Cooperación de la UE con la Comunidad Andina y América Central, antesala de los nuevos Acuerdos de Asociación que están negociándose desde 2007 con las dos subregiones mencionadas, además de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación Económica eurocaribeño.

En 2006 se celebró la Cuarta Cumbre Eurolatinoamericana. Los ejes vertebradores de la agenda birregional, a tenor de la *Declaración de Viena*, de 12 de mayo de 2006, y que buena parte de la temática ha sido considerada en la Quinta Cumbre Eurolatinoamericana de Lima en 2008, entre otros, son los siguientes: El apoyo a la Democracia y los Derechos Humanos ²⁵⁴; el fortalecimiento del Multilateralismo y el respeto del Derecho Internacional ²⁵⁵; la lucha contra el terrorismo ²⁵⁶; la lucha contra las drogas y la delincuencia organizada transnacional ²⁵⁷; la preservación del Medio

²⁵⁴ Apartados 4-10 de la *Declaración de Viena*

²⁵⁵ Apartados 11-17.

²⁵⁶ Apartados 18-19.

²⁵⁷ Apartados 20-23.

Ambiente y las medidas preventivas contra los desastres naturales ²⁵⁸; la energía ²⁵⁹; el desarrollo de los Acuerdos de Asociación y la promoción de la integración regional, el comercio y la conectividad (inversiones, infraestructuras y sociedad de la información ²⁶⁰; el crecimiento y el empleo ²⁶¹; la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión²⁶²; la cooperación para el desarrollo y la financiación internacional del desarrollo ²⁶³. Las cuestiones relativas a las migraciones ²⁶⁴ ; y La cooperación birregional en materia de Educación Superior, Investigación, Ciencia y Tecnología y Cultura ²⁶⁵ .

En 2008, en el marco de la Quinta Cumbre Eurolatinoamericana de Lima, se puso especial énfasis en temas de la agenda birregional relativos a la lucha la desigualdad y exclusión sociales en el marco de la promoción de la cohesión social en el Espacio Eurolatinoamericano ²⁶⁶. En línea con anteriores Declaraciones, se considera primordial la lucha contra la Delincuencia Organizada y el Terrorismo, en todas sus manifestaciones, sea en la lucha contra el tráfico ilícito de armas y el narcotráfico; sea en la lucha contra el Terrorismo y el crimen organizado ²⁶⁷ .

²⁵⁸ Apartados 24-28.

²⁵⁹ Apartados 29-30.

²⁶⁰ Apartados 31-34.

²⁶¹ Apartado 35.

²⁶² Apartados 36-38.

²⁶³ Apartados 39-48.

²⁶⁴ Apartados 49-50.

²⁶⁵ Apartados 51-55.

²⁶⁶ Apartado 10, y apartados 11-29 de la *Declaración de Lima* . Asimismo sobre el tema, *vid.* J. ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS. “ Perspectivas de futuro en los ámbitos de la cooperación interregional sobre cohesión social en los Espacios Eurolatinoamericano e Iberoamericano “. En F. ALDECOA LUZÁRRAGA, J. FORNER (coords.). *La cohesión social en Iberoamérica*. Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Marcial Pons, 2008, pp. 469-480.

²⁶⁷ Apartado 6.

Otro eje de la agenda birregional tratado en la Cumbre de Lima es el formado por la lucha contra el cambio climático, la sostenibilidad medioambiental y la energía ²⁶⁸, como ámbitos temáticos de gran repercusión e importancia en el marco del Espacio Eurolatinoamericano

Por último, en la VI Cumbre ALCUE de Madrid, de 18 de mayo de 2010, los ejes prioritarios de la cooperación birregional eurolatinoamericano giraron en torno a la intensificación de la cooperación en materias relativas a las nuevas tecnologías e innovación en un marco de economía sostenible. En efecto, *La Declaración de Madrid* indicaba el objetivo de implementar una nueva etapa en la AEB, en la cual fueran objetivos prioritarios de la cooperación birregional los temas relativos a la Innovación y la Tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social ²⁶⁹.

La Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana: A nivel de cooperación política, cabe subrayar la importancia de la creación para la AEB de la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana. En efecto, El 9 de noviembre de 2006 se constituyó en Bruselas la nueva Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana ²⁷⁰. La finalidad y objetivos de la Asamblea Birregional se centran en los siguientes: La contribución al desarrollo de una gobernabilidad democrática y a apoyar la consolidación de partidos políticos democráticos en el seno de los 60 Estados que conforman actualmente el Espacio Eurolatinoamericano; la promoción de las políticas públicas que amparen y protejan el respeto de los Derechos Humanos; el fomento del Multilateralismo y la positiva coordinación de posiciones entre América Latina y la Unión Europea (UE) en la arena internacional y en el seno de las Organizaciones Internacionales de las que forman parte; la cooperación birregional para responder de forma eficaz con las herramientas de las que dispone el Estado de Derecho para luchar contra la Droga, el

²⁶⁸ Apartados 30-57 de la *Declaración de Lima*.

²⁶⁹ Apartados 37-40 de la *Declaración de Madrid*, de 18 de mayo de 2010.

²⁷⁰ Sobre el tema, *vid.* J. ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS. “ Claves del funcionamiento de la nueva Asamblea Transatlántica Eurolatinoamericana “ . En Revista *Reflexión Política*, Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (Colombia), nº 18, diciembre de 2007 , pp. 32-40.

Terrorismo y otras formas de criminalidad organizada; el apoyo birregional a los procesos de integración regional como respuesta ante los retos que plantea la actual sociedad internacional en el marco de la Globalización, y con un claro objetivo de reducir la pobreza en el horizonte de 2015 atendiendo a los objetivos marcados por Naciones Unidas; la promoción de la cohesión social y la reducción de las desigualdades sociales; y la aprobación de las declaraciones que adopten las Comisiones Permanentes que integran la Asamblea birregional.

La Asamblea supone una nueva etapa en las relaciones interparlamentarias eurolatinoamericanas. Anteriormente, se realizaban de forma bianual Reuniones Interparlamentarias entre la UE y América Latina que databan desde 1974.

La nueva Asamblea Birregional se enmarca dentro de la voluntad de la UE de realizar la Asociación Estratégica Birregional (AEB) entre la Unión Europea y el conjunto de Estados de América Latina y el Caribe.

El Reglamento de la Asamblea Eurolatinoamericana dispone en su artículo 2 que está compuesta por 120 Diputados, correspondiendo la mitad, esto es, a 60 Eurodiputados y la otra mitad, otros 60 Diputados, al conjunto de los Parlamentos Latinoamericanos de integración. En este último caso, hablamos de una representatividad en la Asamblea de representantes del Parlatino, el Parlandino, el Parlacén, además de la Comisión Parlamentaria del MERCOSUR y de las Comisiones Parlamentarias Mixtas UE/ México y UE / Chile.

5. La consolidación de la política exterior común de responsabilidad de la UE hacia América Latina.

La construcción del Espacio Eurolatinoamericano de Democracia, Paz, Seguridad y Prosperidad inició, como hemos señalado una etapa crucial en el año 1999 en Río de Janeiro por medio del inicio de las Cumbres Eurolatinoamericanas. El objetivo de las mismas se centraba en la realización de una Asociación Estratégica Birregional entre la UE y el conjunto de países de América Latina y el Caribe. Desde entonces hasta la Cumbre de Madrid en 2010 en el marco de la Presidencia Española del Consejo de la UE, se realizaron sucesivamente otras Cumbres ALCUE, celebradas

en Madrid (2002), Guadalajara (México, 2004), Viena (2006), Lima (2008), y finalmente la más reciente y crucial Cumbre ALCUE protagonizada e impulsada por la mencionada Presidencia Española del Consejo de la UE en el primer semestre de 2010.

En el período 1999/2010 se han fortalecido la celebración de tales Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno eurolatinoamericanos. Asimismo, la agenda birregional se ha ido explicitando y aplicando paulatinamente en sus principales dimensiones, esto es, la dimensión de diálogo político al máximo nivel, la dimensión de construir unas relaciones económico-comerciales sostenibles, y la apuesta eurolatinoamericana por los principios y valores vertebradores de tal asociación estratégica birregional, concretados en torno al apoyo a la consolidación democrática, el respeto a los derechos humanos, el apoyo a los procesos de integración subregional y regionales, y el apoyo al multilateralismo y al respeto de las normas del Derecho Internacional.

La agenda birregional eurolatinoamericana se ve confrontada ante nuevos retos como la lucha contra el cambio climático; el desarrollo de políticas consensuadas a nivel multilateral que favorezcan la salida ante la crisis económico-financiera mundial; la lucha contra la Delincuencia Organizada y la preservación de los Derechos Humanos, y el apoyo a la celebración de nuevos Acuerdos de Asociación que contribuyan a un incremento de las relaciones económico-comerciales eurolatinoamericanas.

Como antes mencionábamos, el marco jurídico en el que opera la UE a través del nuevo y en vigor Tratado de Lisboa, favorece la realización de Asociaciones Estratégicas entre la UE y países y regiones del mundo.

La IV Presidencia de España del Consejo de la UE en el primer semestre de 2010 ha sabido impulsar notablemente los desarrollos políticos, y de cooperación económico-comercial entre la UE y los países latinoamericanos. En este sentido, la VI Cumbre ALCUE de Madrid, celebrada en mayo de 2010, ha contribuido a dotar de contenido práctico la agenda birregional en el marco de la realización de la Asociación Estratégica Eurolatinoamericana.

En primer lugar, la Presidencia de España, a nivel de relaciones interregionales eurolatinoamericanas, ha cerrado con éxito las negociaciones para la realización del

Acuerdo de Asociación UE-América Central, el cual será el primer Acuerdo de Asociación Interregional Eurolatinoamericano. Asimismo, la Presidencia Española ha conseguido desbloquear la paralización de negociaciones, para promover la finalización de las negociaciones interregionales, con vistas a celebrar el futuro Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR. Es importante recalcar que ya en 1995, en el marco de la II Presidencia de España del Consejo de la UE también se consiguió impulsar el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación UE-MERCOSUR. Quince años más tarde, España ha vuelto a ser protagonista de tales relaciones interregionales, liderando el que se concluyan definitivamente las negociaciones, para posterior firma del Acuerdo Interregional UE-MERCOSUR, que bien podría realizarse en vísperas o durante el XXº Aniversario de la constitución del MERCOSUR por medio del Tratado de Asunción (1991/2011).

En segundo lugar, a nivel bilateral, la Presidencia de España ha sabido impulsar la realización de Acuerdos bilaterales de Libre Comercio entre la UE y varios países andinos como Colombia y Perú. Tales Acuerdos que conformarán nuevas Zonas de Libre Comercio bilaterales se suman a los Acuerdos de Asociación existentes entre la UE con México y Chile.

Cabe resaltar la importancia para España de impulsar el acercamiento eurolatinoamericano en torno a un vector clave para el desarrollo de los países latinoamericanos como es el conocimiento y la educación superior. En este sentido, el balance de la Presidencia Española al respecto es positivo en cuanto a su contribución para la realización del futuro Espacio Eurolatinoamericano del Conocimiento, dentro del cual ha de tener una dimensión prioritaria el apoyo para la realización del Espacio Universitario Eurolatinoamericano en el horizonte de 2015, en el cual España ha de tener un rol especial de liderazgo para su realización.

En definitiva, el balance de la IV Presidencia de España del Consejo de la UE de 2010, a nivel del impulso político a la realización de la Asociación Estratégica Birregional ALCUE, cabe ser calificado de excelente, dado que se han conseguido impulsar los temas prioritarios y de agenda birregional, en torno a unos objetivos claros y con un Plan de Acción para el período 2010-2012, a través del cual se implementen

paulatinamente los retos que aún quedan para la construcción definitiva del Espacio Eurolatinoamericano de Democracia, Paz, Seguridad, Conocimiento y Prosperidad.

6. Conclusiones

El balance de la IV Europresidencia española en 2010 en el marco de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a nivel de las relaciones de la UE con América Latina ha contado con importantes logros.

Sin duda, España ha querido tener un papel impulsor como en anteriores Presidencias del Consejo de la UE para aplicar la Política Exterior Común de Responsabilidad de la UE hacia América Latina. Tal ámbito en las relaciones exteriores de la UE, conforma verdaderas prioridades geopolíticas y geoculturales en la Política Exterior Española.

A nivel de realización de la Asociación Estratégica Eurolatinoamericana, destaca el impulso de España para la firma del Acuerdo de Asociación UE-América Central, y los Acuerdos Multipartes entre la UE con Colombia, Perú, con vistas a establecer Zonas de Libre Comercio, amén del impulso a la finalización de las negociaciones de la UE con MERCOSUR. En este sentido, el balance es positivo en cuanto al desarrollo de la Política Exterior Común de Responsabilidad que España ha liderado en el ámbito eurolatinoamericano.

Podemos concluir, señalando que la Diplomacia Española ha querido impulsar de nuevo durante su IV Europresidencia de 2010 los principales ejes en torno a los que gira el desarrollo de la Política Exterior Común de Responsabilidad de la UE hacia América Latina, como son la apuesta europea por la promoción de la Democracia, la Paz, la Seguridad y la Prosperidad en el conjunto del Espacio Eurolatinoamericano.

7. Bibliografía

ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*. 2ª ed., Madrid: Marcial Pons, 2010.

ARENAL, C.: “ Una relación singular: España y las relaciones UE-América Latina. En SANAHÚJA, J.A. y FRERES, C. (coords): *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Barcelona. Ed. Icaria, 2006, pp. 301-319.

BARBÉ, E. España, Europa y el Mundo: Juego a tres niveles. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, nº 18, 2009. Disponible en: www.reei.org

BENEYTO, J.M.(dir.) y ARGEREY, P. (coord): *Europa y América Latina. El otro diálogo transatlántico*. Madrid. Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, 2006.

DÍAZ-SILVEIRA SANTOS, C. *La estrategia interregional de la Unión Europea con Latinoamérica, el camino a la asociación con el MERCOSUR, la Comunidad Andina y Centroamérica*. Madrid: Plaza y Valdés, 2009.

DURÃO BARROSO, J.M. *Statement of President Barroso on the achievements of the Spanish Presidency of the EU*. Sesión Plenaria del Parlamento Europeo. Estrasburgo, 6 de Julio de 2010. Disponible en:http://ec.europa.eu/spain/pdf/barroso-discursos-presidencia-espanola_es.pdf

ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, J. (coord.). *10 años de Asociación Estratégica Birregional, Unión Europea, América Latina y el Caribe (1999-2009)*. 3 volúmenes. Nº 1, monográfico de la Revista : *Mundo nuevo : Revista de Estudios Latinoamericanos*. Caracas, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, vol. 1 (enero-junio 2009); vol. 2 (julio-diciembre 2009); vol. 3 (enero-junio 2010). Disponibles en: www.iaeal.usb.ve.

- “La protección de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea “. En ESCOBAR, Concepción; PASTOR, A. (Coords.): *Los Derechos Humanos en la sociedad internacional del siglo XXI*. Madrid: Colección Escuela Diplomática de España, 2 vols., nº 15-16; vol. II, nº 16, 2010, p. 141-156.

- *Lecciones de Relaciones Internacionales*. 1ª edición, Madrid: Aebius, 2010.

- *Veinte años de relaciones entre España e Iberoamérica en el marco de la Unión Europea (1986/2006)*. 2ª ed. Madrid, Vision Libros, 2009.

- “La construcción de nuevos espacios interregionales de cooperación: Los espacios eurolatinoamericano y euromediterráneo “. En *Cuadernos de la Escuela Diplomática de España*, Madrid, Barcelona y Buenos Aires, Marcial Pons, nº 38, 2009, pp. 251-259.

- “Perspectivas de futuro en los ámbitos de la cooperación interregional sobre cohesión social en los Espacios Eurolatinoamericano e Iberoamericano “. En Aldecoa, F. y Forner, J. (coords.), *La cohesión social en Iberoamérica*. Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Marcial Pons, 2008, pp. 469-480.

-“Evaluación y perspectivas para las relaciones comerciales entre la Unión Europea y Mercosur “. En Fernández Liesa, C., Díaz Barrado, C., Zapatero, P.(eds.): *Perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Madrid, Boletín Oficial del Estado, Universidad Carlos III de Madrid, 2008, pp. 333-352.

-“El modelo europeo y el Espacio Eurolatinoamericano en el contexto del nuevo regionalismo y la globalización. En Aldecoa, F., Sobrino, J.M., González, L.N., Pastor, A., Forner, J., Herranz, M., Pérez, C. (coords.), *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Marcial Pons, 2008, pp. 1147-1157.

- *El Espacio Eurolatinoamericano: Perspectivas para la cooperación y el comercio*. 1ª ed., Madrid, CIDEAL, 2007.

- “La realización del Espacio Eurolatinoamericano en el marco del nuevo regionalismo “. En Revista *Reflexión Política*, Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (Colombia), nº 17, (junio de 2007), pp. 24-31.

- “Balance del comercio entre la UE y el MERCOSUR ampliado a cinco Estados miembros “. En *Tiempo de Gestión*, Universidad Autónoma de Entre Ríos, Paraná, Argentina, nº 4, (octubre de 2007), pp. 51-70.

- “Claves del funcionamiento de la nueva Asamblea Transatlántica Eurolatinoamericana “. En Revista *Reflexión Política*, Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, nº 18, (diciembre de 2007), pp. 32-40.

- “Análisis de la nueva Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea “. En *Temas Socio-Jurídicos*, Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, vol. 25, nº. 53, (diciembre de 2007), pp. 35-55.

- “La respuesta de la Unión Europea ante los retos de la globalización económica: la construcción del espacio eurolatinoamericano “. En *Anales de la Universidad Metropolitana*, Universidad Metropolitana de Caracas (Venezuela), (vol. 2, 2006), pp. 15-24.

- “Los principios de la Asociación Estratégica Birregional entre la Unión Europea y América Latina “. En Martín Arribas, Juan José (Coord.) *La Asociación Estratégica entre la Unión Europea y América Latina*. Madrid. Libros de la Catarata, 2006, pp. 276-302.

- *Las relaciones comerciales de la UE con los procesos de integración económica en Sudamérica*. Paraná, Argentina. Documento de Trabajo de la Cátedra de Comercio Exterior de la Facultad de CC. Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos. 14 de diciembre de 2006. Disponible en el sitio del *Boletín quincenal sobre*

la UE del Centro de Documentación Europea de la Universidad Autónoma de Barcelona, nº 40, 31 de marzo de 2007, apartado Bibliografía.

FERNÁNDEZ LIESA, C.: “ Configuración jurídica de la acción exterior europea en el Tratado Constitucional “. En Mariño Menéndez (Dir) y C. J. Moreira González (Coord.): *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo*. Madrid, Marcial Pons e Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “ Francisco de Vitoria “ de la Universidad Carlos III de Madrid, 2006, pp. 127-165.

- *Las bases de la política exterior europea*. Madrid, Tecnos, 1994.

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

FERNÁNDEZ LIESA, C.; DÍAZ BARRADO, C. (dirs.). *El Tratado de Lisboa: análisis y perspectivas*. Madrid, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Dykinson , 2008.

GRUGEL, J.: *España, la Unión Europea y América Latina: gobierno e identidad en la creación del “nuevo” interregionalismo*. Madrid, Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 8 de noviembre de 2002.

MORATINOS, M.A. *Comparecencia, a petición propia, del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para hacer balance de la Presidencia española de la Unión Europea, en el ámbito de sus competencias*. Madrid, Congreso de los Diputados, 13 de julio de 2010.. Núm. Exp. 214/000162/0000) (Núm. Exp. Senado 711/000486/0000). Disponible en: www.congreso.es.

SANAHÚJA, J.A. FRERES, C. (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Barcelona. Ed. Icaria, 2006.

VACAS FERNÁNDEZ, F. “Las relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea “. En ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, J. (coord.). *10 años de*

Asociación Estratégica Birregional, Unión Europea, América Latina y el Caribe (1999-2009). 3 volúmenes. Nº monográfico de la Revista : *Mundo nuevo : Revista de Estudios Latinoamericanos*. Caracas, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, nº 1, vol. 1 (enero-junio 2009); Disponible en: [www.iaeal.usb.ve.](http://www.iaeal.usb.ve), pp. 171-198.

**LOS MÚLTIPLES ENCUENTROS Y DESENCUENTROS DE LA
INTEGRACIÓN ENERGÉTICA SURAMERICANA²⁷¹.**

***THE MULTIPLE ENCOUNTERS AND CONFLICTS OF THE SOUTH
AMERICAN ENERGY INTEGRATION.***

Jerónimo Ríos Sierra²⁷².

Resumen.

El siguiente trabajo trata de servir como una aproximación a la realidad que en los últimos tiempos viene experimentando la integración energética regional sudamericana.

Así, la principal motivación no es otra que la de presentar cómo el nuevo esquema de integración económica regional, UNASUR, recoge buena parte de los impedimentos y las dificultades que, en el pasado, ya lastraron otros proyectos de integración subregionales haciendo que los avances en las últimas décadas hayan resultado, cuando menos, tímidos. Nuevos proyectos, viejos problemas

Este cometido hace necesario pues, ahondar en conocer cuál es la consideración que en cuanto a la integración energética comprende UNASUR, cuáles son sus proyectos energéticos más representativos, en qué tesitura se encuentran y de qué modo las problemáticas tradicionales diseñan el horizonte energético suramericano que, con UNASUR, puede o no llegar a la región.

Palabras clave: integración energética, UNASUR, nacionalismo energético, conflicto político-territorial, confluencia de liderazgos.

²⁷¹ Artículo recibido el día 1 de septiembre de 2010 y aceptado el día 8 de noviembre de 2010.

²⁷² Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas (UAM), Máster en Política y Democracia (UNED), Máster en Relaciones Internacionales (UCM), Especialista en Cooperación al Desarrollo Internacional de la Unión Europea (UNED) y Máster en Estudios Contemporáneos de América Latina (UCM). Contacto: jeronimo_rios@hotmail.com

Abstract.

The next paper purports to serve as an approximation to reality in recent times been experiencing South American regional energy integration.

Thus, the main motivation is nothing other than present how the new regional economic scheme, UNASUR, the best part of the impediments and difficulties in the past, and weighing on othe sub-regional integration projects making progress in recent decades have resulted, at least timid. New projects, old problems This task is necessary therefore to know what to delve into consideration that in terms of energy integration includes UNASUR, what are the most representative energy projects, in what frame of mind they are and how the traditional problematic design the South American energy horizon that with UNASUR may or may not arrive in the region.

Keywords: *energy integration, UNASUR, energy nationalism, political and territorial conflict, confluence of leadership.*

I. INTRODUCCIÓN. II. UNASUR Y LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA. III. EL ANILLO ENERGÉTICO DEL SUR. VI. EL GRAN GASODUCTO DEL SUR. V. ALBA O LA FRAGMENTACIÓN DE LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA. VI. EL NECESARIO LIDERAZGO DE BRASIL ANTE LAS POSIBILIDADES DE LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA SURAMERICANA. VII. CONCLUSIONES. VIII. BIBLIOGRAFÍA. XI. ANEXOS.

1. INTRODUCCIÓN.

Desde los años sesenta se viene hablando en América Latina respecto de la posibilidad de incorporar iniciativas de integración energética que favorezcan y complementen estrategias más amplias de integración regional tal y como se puede observar de acuerdo al diseño institucional de esquemas tales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o Mercosur²⁷³.

²⁷³ BODEMER, K. (2010) “Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o fragmentación?”, en CIENFUEGOS, M. y SANAHUJA, J.A (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, CIDOB, Barcelona, 2010, pp. 179-205.

Así, por ejemplo, el 30 de enero 2004 en el seno de la CAN se constituyó la Alianza Energética Andina, la cual tiene como principales prioridades principales el desarrollo de una interconexión subregional eléctrica y gasífera así como la formación de ‘clusters energéticos’ y la incorporación en la *agenda setting* del desarrollo de energías renovables²⁷⁴.

Igualmente Mercosur, en el Memorando 10/98, incorporó la necesidad en cuanto a favorecer la integración energética en pos de “prever la libertad para el tránsito, el transporte y la distribución de la energía de/para terceros países a fin de favorecer la consolidación de un mercado regional energético propiamente *mercosureño*”²⁷⁵.

De la misma manera, un año después, en el Memorando 10/99 se alzaprima la integración gasífera en Mercosur, para la cual cabe destacar tres prioridades: 1) fomentar la competitividad del mercado de producción de gas natural sin la imposición de políticas que puedan alterar las condiciones normales de competencia; 2) garantizar que los precios y tarifas de los servicios asociados a la compra y venta de gas natural tales como transporte, distribución y almacenaje respondan en sus respectivos mercados a costes económicos, sin subsidios directos o indirectos que puedan afectar la competitividad de los bienes exportables y el libre comercio de los Estados parte; y 3) permitir a los distribuidores, comercializadores y grandes demandantes de gas natural, contratar libremente sus fuentes de provisión, de conformidad con la legislación vigente en cada Estado parte y con los tratados vigentes entre los Estados parte²⁷⁶.

Así, y aunque la realidad de una maduración y consolidación del escenario energético suramericano está aún por llegar como consecuencia de una serie de dificultades y circunstancias que exigen ser resueltas previamente, lo cierto es que todos los esquemas de integración subregional suramericanos y, también, los centroamericanos como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), son

²⁷⁴ Véase: <http://www.comunidadandina.org/energia/alianza.htm#Los>

²⁷⁵ HONTY, G., “Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra”, en *Nueva Sociedad*, 204 (2006), pp.119-135.

²⁷⁶ HONTY, G., “Interconexión energética sin integración política”, en *Revista del Sur*, 446 (2009), pp. 13-21.

plenamente conscientes de hasta qué punto el factor energético se concibe como un importante motor de desarrollo.

En un contexto como el actual, marcado por las exigencias de la globalización, la energía representa un valor estratégico de gran trascendencia en tanto que a ella se incardina toda actividad económica del mundo, esto es, la industrialización, el crecimiento económico o la inserción económica internacional.

Sin embargo, bien es cierto que en el subcontinente suramericano las posibilidades y las potencialidades de una integración energética continúan lastradas por la convergencia de numerosos escollos y obstáculos que contribuyen a dificultar sobremanera la posibilidad de concebir la energía como ese factor agitador de desarrollo y favorecedor de la integración regional que necesita América Latina y, en concreto Suramérica.

Entre estos elementos obstaculizadores se advierten dos dimensiones duales, interconectadas entre sí.

Primeramente la proveniente del marco regulatorio que el Estado en Sudamérica, *lato sensu*, lleva a cabo sobre el sector energético.

En términos genéricos, se aprecia el hecho de que en Sudamérica los países han satisfecho sus necesidades energéticas de una manera muy desigual y se han desarrollado sobre la base, principalmente, de subsidios en las tarifas por su carácter de servicio público, con un sesgo focalizado hacia las áreas urbanas de la región que desatiende grandes sectores de territorio y población como sucede, por ejemplo con Perú o Bolivia.

Así pues, el Banco Interamericano de Desarrollo ha reconocido la necesidad, y urgencia de llevar a cabo una profunda reforma institucional y técnica del sector energético que parece apenas desarrollarse y que, de uno u otro modo incorpora exigencias para todos los estados suramericanos²⁷⁷.

²⁷⁷ MILLÁN, J., *Entre el Estado y el Mercado: Tres décadas de reformas del sector eléctrico de América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, 2006.

Unas exigencias entre las que resulta imprescindible apostar por 1) una (re)definición del papel del Estado en el sector energético y la estrategia de desarrollo afecta al mismo; 2) un incremento de los niveles de competitividad; 3) una regulación de segmentos no competitivos, precios, subsidios e inversiones; 4) una creación y diseño de entidades y marcos reguladores; y finalmente 5) una promoción de la energía accesible para todos²⁷⁸.

Al margen de estas consideraciones, las limitaciones como vector de desarrollo e instrumento de integración regional de la energía se encuentran también en la dimensión *ad extra* del Estado, es decir, en el escenario regional que es el que, verdaderamente, resulta de interés para este trabajo académico.

Esto es así en tanto en cuanto se pueden apreciar ciertos rasgos característicos en Sudamérica que dificultan por completo el hecho de que la energía pueda servir primero como corrector de ciertos desajustes, asimetrías y necesidades existentes en el plano regional; segundo como un elemento favorecedor de la propia integración regional *per se*.

Dicho esto, no son pocos los ejemplos que arroja la realidad sudamericana en cuanto a nacionalismo energético, confrontación política y territorial, disociación de intereses y pretensiones regionales, crisis de liderazgo o ausencia de instrumentos comunes para con la integración energética.

Igual sucede con la ausencia de mecanismos eficientes con los que optimizar el autoabastecimiento, la racionalidad y la preservación de las fuentes agotables así como la carencia de mecanismos de viabilidad ambiental y fomento de energías alternativas que tengan en consideración otras opciones de desarrollo regional y la necesaria consecución de una mayor cohesión social para la región, donde el factor energético puede tener mucho que decir²⁷⁹.

²⁷⁸ CASILDA BÉJAR, R., “Energía y desarrollo económico en América Latina”, en *Boletín Económico de ICE*, 2750 (2002), pp.31-44.

²⁷⁹ ZANONI, J.R., “¿Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración?”, en *Nueva Sociedad*, 204 (2006), pp. 176-185.

Por último, todo ello debe imbricarse con el factor estructural que, por antonomasia, puede facilitar la comprensión de porqué los proyectos y esquemas de integración subregional referentes al aspecto energético adolecen de avances sumamente reducidos, esto es, la profunda asimetría energética.

En Suramérica, aparte de la complejidad referida, emerge un escenario que favorece la confrontación de posiciones del mismo modo que debiera justificar la conciliación de posturas. Ello se debe a que existen fuertes desajustes y diferencias en cuanto a necesidades de consumo y potencialidades de producción que más que un instrumento de concordia sirve como factor un factor de desajuste.

Por ejemplo, Brasil y Venezuela representan el 70% de la producción suramericana de petróleo si bien, Brasil consume el 50% de crudo de todo el subcontinente mientras que Venezuela apenas representa el 15%; por esto, la posición dominante de Venezuela en el mercado suramericano determina no sólo el mercado del crudo, entre otros de Brasil, sino que se orienta hacia otros instrumentos de influjo regional como Petroamérica o ALBA²⁸⁰.

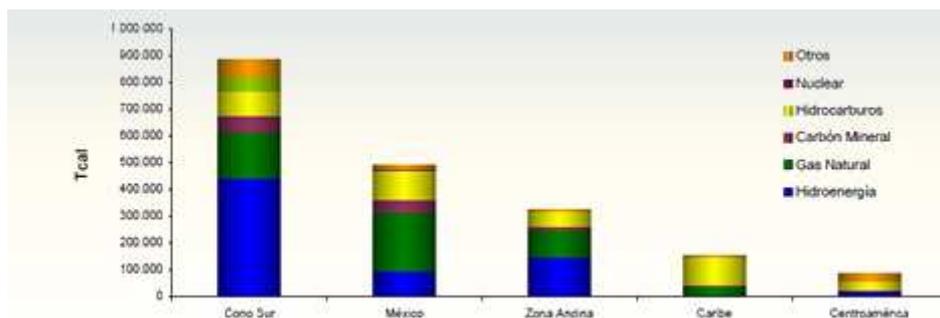
Igual sucede con el gas, con el que Venezuela, con un 38% de la producción regional y Bolivia con un 8% dominan el mercado y el suministro energético como consecuencia de los grandes excedentes que obtienen en comparación con su consumo a diferencia de lo que sucede con Brasil o Argentina, consumidores de las dos terceras partes del gas del continente. Ello contribuye como instrumento influyente a la hora de abordar posibles proyectos de integración energética o para incardinar viejos recelos o reivindicaciones territoriales que, como se verá, han tenido como consecuencia el corte del suministro gasífero en crisis como la de Bolivia con Chile o la de Argentina con Chile también.

Por otro lado, por ejemplo, en lo relativo a los biocombustibles, Brasil encabeza la producción mundial de etanol, con un 95% del total producido en Suramérica y que puede adquirir mayores dosis de relevancia de afianzarse los acuerdos con un país como Argentina, gran suministrador mundial de cereales. Un etanol que no desprovisto de

²⁸⁰ Véase: Anexo I.

polémica puede estar llamado a ser un potente instrumento de influencia energética de Brasil en el escenario propiamente suramericano y quién sabe si mundial²⁸¹.

Gráfico 1: Consumo de energía total en América Latina en 2008.



Fuente: OLADE (2010).

Sea como fuere, las desviaciones del mercado energético son profundas y ello es caldo de cultivo para la emergencia de numerosas controversias. Chile es el país más dependiente energéticamente y, por ello, casi siempre el peor parado; Brasil es cauto con Venezuela a tenor de su dependencia petrolífera y hace depender su consumo del carbón colombiano – del que también depende Venezuela; Uruguay necesita en buena medida del petróleo argentino; Bolivia utiliza su superávit gasífero como instrumento de influencia regional; y así se puede continuar con el tiralíneas, más que intrincado, con el concluir en un *espagueti-bowl* desde el que es posible comprender las alianzas, tensiones, confrontaciones y alineamientos que emergen hoy en el contexto energético suramericano.

Dicho esto, el propósito de este trabajo es mostrar de qué modo UNASUR - último proyecto de la integración regional en Sudamérica que aspira a constituirse como un esquema de integración sobre la base de un pilar político; un pilar económico (Mercosur-CAN); un pilar financiero (Banco del Sur) y un pilar físico (en el que la integración de una infraestructura regional de comunicaciones y energía es la principal

²⁸¹ Véase: U.S Energy Information Administration,
<http://tonto.eia.doe.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm?tid=79&pid=79&aid=1>

apuesta)- no supone, en el plano de los hechos, nada relevante en cuanto a una mayor integración energética. Esto es, grandes proyectos y elevadas pretensiones que, unas veces por el nacionalismo energético, otras por la tendencia conflictual, y otras más por la confluencia de liderazgos entre Brasil y Venezuela, terminan sin trascender de la mera retórica. Una retórica sobre la que conviene, no perder nunca de vista el telón de fondo que plantean las asimetrías recién referidas.

2. UNASUR Y LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA.

Precisamente UNASUR surge con motivo de la I Cumbre Energética Suramericana llevada a cabo en Isla Margarita (Venezuela) los días 16, 17 y 18 de abril de 2007.

Esta Cumbre, había levantado unas elevadas expectativas, fundamentalmente, entre sus principales impulsores: Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina

Así, en ella se esperaba la consecución de ciertos pasos que, en cierto modo, se comprendían como definitivos de cara a consolidar un nuevo referente regional en lo que a integración propiamente sudamericana se refería.

Cuestiones sumamente trascendentes como la conformación de una *especie* de OPEP del gas sudamericana, Oppegasur, u otros como la constitución del Banco del Sur o la redefinición de la Comunidad Suramericana de Naciones en UNASUR, debían llevarse a cabo estos tres días de la primavera de 2007.

Empero, la realidad de la I Cumbre Energética Suramericana supondría la confluencia de dos liderazgos claramente definidos, con orientaciones y aspiraciones regionales muy diferentes, esto es, Brasil y Venezuela que rápidamente minorarían las consideraciones altivas que, *ex ante* a la Cumbre, tan difundidas se encontraban.

La realidad de esta I Cumbre Energética Suramericana - en la que estuvieron los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner; de Bolivia, Evo Morales; de Brasil, Lula da Silva; de Chile, Michelle Bachelet; de Colombia, Álvaro Uribe; de Ecuador, Rafael Correa; de Paraguay, Nicanor Duarte y de Venezuela, Hugo Chávez; así como el vicepresidente de Uruguay, Rodolfo Nin Novoa, en representación del presidente

Tabaré Vázquez; los ministros de Relaciones Exteriores de Perú, José Antonio García Belaúnde, y de Energía y Minas, Juan Valdivia; y los primeros ministros de Guayana, Sam Hinds, y de Surinam, Gregory Rusland- pronto dejaría entrever que el nuevo panorama energético que estaba por llegar se iba a quedar en poco más que una simple expectativa.

Esta consideración es tal, en tanto que si se toma el documento final de la Declaración de Margarita lo único que puede encontrarse en ella es una suma de buenas intenciones, no muy diferentes a las expresadas en el pasado, tales como promover las inversiones en cuanto a infraestructura energética; impulsar energías renovables; fortalecer las relaciones anteriores; subrayar la importancia de la energía como vector de desarrollo o favorecer la cooperación en materia de ahorro y uso eficiente de energía. Así hasta diecisiete recomendaciones en las que únicamente se aprecia una medida concreta: la creación del Consejo Energético de Suramérica (véase último párrafo de la Declaración).

Tres años después de la Cumbre, transcurrido el tiempo, parece que aquella fue más bien concebida como un instrumento reivindicativo para Venezuela y sus pretensiones regionales. Así, tanto Venezuela como Argentina y Bolivia se erigían como protagonistas de los instrumentos de integración energética que de mayor enjundia se iban a tratar en Isla Margarita: Oppegasur y el Gran Gasoducto del Sur.

Para más redundar en la escasa relevancia de la cuestión energética, más allá de lo referido, en una Cumbre, en principio, exclusiva en cuanto a tintes energéticos, rápidamente se dispuso hacia otros temas en absoluto pertinentes como fueron la moneda única, el Banco del Sur o la cuestión de las Malvinas²⁸².

El principal objetivo de la Cumbre pareció ser pues un encuentro con el potencial venezolano en cuanto a hidrocarburos así como del gas boliviano y/o argentino, dejando de lado más que en la formalidad del debate, un análisis profundo respecto de cuestiones sumamente importantes para un esfuerzo de integración energética regional *stricto sensu*. Es decir, nada se dijo en Isla Margarita al respecto de

²⁸² MALAMUD, C., “La cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones”, en *Real Instituto Elcano, Working Paper*, 18 (2007), p. 23.

cuestiones que podían resultar clave como el proceso de formación de un mercado regional energético, el despacho de cuestiones relativas a la energía hidroeléctrica, las energías renovables o la energía nuclear.

El énfasis, de acuerdo a las cercanías entre los llamados a ser protagonistas – Venezuela, Argentina, Bolivia y Ecuador- se puso más bien en el importante papel que debían desempeñar las petroleras estatales, obviándose de igual modo circunstancias próximas a la consideración de la agenda energética internacional o la preservación medioambiental.

El resultado, al margen de la circunstancia propagandística, en principio nada vinculada en sentido estricto al tratamiento de la cuestión energética, supuso, posiblemente, una mayor consolidación en lo que al liderazgo de Brasil se refiere.

Esto se debe a que fue Lula da Silva, el presidente brasileño, quien impidió cualquier tipo de decisión positiva respecto a la conformación del Banco del Sur y, sobre todo, de Oppegasur.

Claro está que desde el plano de la formalidad, el presidente venezolano era – y es- consciente de que buscar una confrontación abierta con Brasil es en términos de *realpolitik* muy poco conveniente, pues muchos de los que pueden presumirse como sus socios energéticos pueden, en términos de *rational choicers*, considerar más oportuno y conveniente una alianza con Brasil en vez de con Venezuela en el caso de que se llegue a una disyuntiva inexorable.

Así, una de las grandes paradojas de la Cumbre puede decirse que fue la de poner un signo de interrogación sobre la idea asumida, de manera acrítica, de que la integración energética será la clave la de integración regional²⁸³.

En términos sudamericanos, como se va a dar cuenta a continuación, los esquemas más ambiciosos que plantea UNASUR, en gran parte recogidos de acuerdos previos de Mercosur, se encuentran en una peligrosa situación de parálisis como

²⁸³ *Ibidem*, p.24.

consecuencia de la *insuperabilidad* que supone la especial recurrencia al nacionalismo energético y la confrontación política territorial.

Además, en esta consideración no es óbice pasar por alto la posible irrencociliabilidad de liderazgos entre Brasil y Venezuela que, de profundizarse, puede llevar consigo un ahondamiento de las propuestas de integración bolivarianas. Es de suponer que de ocurrir esto, se esté favoreciendo más la división del subcontinente que la definitiva integración energética y regional sudamericana cuyos avances, tal y como se podrá dar cuenta a continuación, desde la Cumbre Energética de Isla Margarita, han sido poco significativos o, incluso, prácticamente nulos.

3. EL ANILLO ENERGÉTICO DEL SUR.

El Anillo Energético es el primero de los instrumentos en cuanto a integración energética sudamericana que incorpora para sí UNASUR.

Éste consiste, básicamente, en un gasoducto que parte de la región de Camisea, en el norte de Perú, con el fin de suministrar gas al norte de Chile y, de paso, abastecer de igual modo, si bien con cantidades mucho más reducidas, a Argentina, Brasil y Uruguay.

Este proyecto del Anillo Energético del Sur fue anunciado tras la promulgación de la ley boliviana de hidrocarburos, en junio de 2005 cuando, a tenor de un clima de inestabilidad social y política, se llevan a cabo en Bolivia los anuncios de la nacionalización de los hidrocarburos lo cual genera importantes dosis de incertidumbre en los socios regionales al no tener la confianza necesaria para contar con los servicios de este país²⁸⁴

El Anillo Energético del Sur abarca, desde Pisco a Tocopilla, un recorrido de 1.200 kilómetros con una capacidad estimada de transporte de treinta millones de

²⁸⁴ GRAY MOLINA, G., “El reto posneoliberal de Bolivia”, en *Nueva Sociedad*, 209 (2007), pp. 46-65.

metros cúbicos diarios y un presupuesto inicial para su construcción de 2.000 millones de dólares²⁸⁵.

El resultado de una construcción como la del Anillo Energético del Sur permitiría a Chile primero, y después a Argentina, Brasil y Uruguay, no tener que depender en exceso de la necesidad de suministro de gas boliviano, en entredicho tras las revueltas de 2005, si bien es cierto que su materialización, cuando menos, hoy por hoy, deviene imposible.

Mapa 1: Trazado del Anillo Energético del Sur



Fuente: OLADE (2006)

Ello se debe a que son varios los factores que desvirtúan por completo la posibilidad de que Perú se erija como suministrador regional de gas en el que sería el primer gran proyecto de integración energética del subcontinente.

²⁸⁵ SENNES, R., y TOMAZZINI, C., “Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 6, núm.1, (2006) pp. 1-9. Disponible en www.foreignaffairs-esp.org/20060101faenespessay060107/ricar...rasil-proyecto-diplomatico-sectorial-o-estrategico.html?mode=print

En primer lugar, es necesario advertir que, en la actualidad, existe una fuerte influencia en la política energética de Perú por parte de las importaciones provenientes tanto de México como de Estados Unidos, quienes vienen reclamando de manera creciente en los últimos tiempos una fuerte demanda de gas licuado.

En esta tesitura, aunque las reservas de Camisea parecen ingentes, en cifras próximas a los 187.000 millones de metros cúbicos de gas, es aceptable plantear dudas acerca de la viabilidad del proyecto del Anillo Energético del Sur pues Perú, además de garantizar la satisfacción de su consumo interno, debería servir como suministrador tanto a México y Estados Unidos como a Mercosur²⁸⁶.

Esta circunstancia, que reposa sobre la imposibilidad de materialización de este proyecto, debe comprenderse en la lógica de la política energética llevada a cabo por el actual presidente peruano, Alan García, quien prioriza la participación de empresas y capital extranjero en las labores de exploración y explotación de numerosas reservas gasíferas del país, lo que reduce las posibilidades reales de que sea capital peruano quien deba –y pueda– financiar buena parte del Anillo Energético del Sur.

Además, Perú ha reivindicado como una condición necesaria para la puesta en marcha del proyecto del Anillo Energético del Sur la inclusión del gas boliviano, dada la importancia en cuanto a sus reservas y la necesidad en cuanto a hacer que el proyecto resulte sostenible en términos de temporalidad.

A estos dos factores debe añadirse otro no menos importante como es el derivado de lo referido con anterioridad, es decir, la preponderancia del nacionalismo energético y la tendencia conflictual intrarregional.

Así, Perú y Chile, origen y destino del Anillo Energético del Sur, se encuentran en litigación internacional con motivo de la revitalización en 2005 de las controversias por la delimitación del mar territorial peruano.

Es por ello que en 2005 el Congreso de Perú aprobó la tramitación de una ley sobre la (re)determinación de las líneas de base de dominio marítimo por las que se establece la anchura éste hasta la distancia de 200 millas marítimas sobre lo que en

²⁸⁶ BODEMER, K., *op. cit.*, p.193.

principio es mar territorial chileno. Además, tal tramitación se acompañó de una demanda a la Corte Internacional de Justicia el pasado enero de 2008 que ha enrarecido notablemente las relaciones entre ambos países²⁸⁷.

Mapa 2: Controversia por la delimitación marítima entre Chile y Perú



De la misma manera, en los últimos tiempos se han desarrollado importantes discrepancias entre Brasil y Bolivia que ha enrarecido la postura de ambas sobre el futuro de la cooperación energética, fundamentalmente por el suministro gasífero y que, aunque se ha suavizado recientemente, deja abierta la cuestión de por qué canal aspirar en el futuro a transportar el gas entre ambos países, es decir, si a través de los mecanismos existentes hoy en día, si a través del Anillo Energético o si bien por medio del Gran Gasoducto del Sur²⁸⁸

Finalmente, otro orden de confrontaciones que no pueden ser obviadas a la hora de valorar, en términos de factibilidad, el Anillo Energético del Sur son las discrepancias existentes entre Chile y Bolivia que, ya en 2005 experimentaron

²⁸⁷ RODRÍGUEZ ELIZONDO, J., "Conflicto Chile-Perú: los hechos que oculto el Derecho", en *Análisis y Propuestas FES Chile* (2009), p. 4. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/06784.pdf>

²⁸⁸ BODEMER, K., *op. cit.*, p.194.

importantes desavenencias con motivo de la negativa de Bolivia a exportar gas a Chile a fin de presionar en pos de obtener una salida al mar; reivindicación que se ha convertido en una tónica común además de característica en los últimos años en lo que concierne al diálogo chileno-boliviano²⁸⁹.

Igualmente, es necesario señalar la tendencia al desencuentro entre Argentina y Chile, desde 2005, cuando tras un verano excesivamente caluroso, Néstor Kirchner dispuso que el gas argentino se orientara, fundamentalmente, para el consumo interno de la nación a sabiendas que ello suponía severas restricciones a las necesidades chilenas. Lo mismo sucede con el enfrentamiento existente en el seno de la CAN por las negociaciones comerciales con la Unión Europea entre Evo Morales y Alan García, el primero partidario de negociaciones en términos regionales, el segundo en términos bilaterales en forma de TLC.

Todo ello, en un orden aditivo, como es de esperar, son razones de peso, unido a la ambivalencia regional/internacional de Brasil, para plantear como más que cuestionable, al menos a medio y corto plazo, una integración energética suramericana sobre la base del Anillo Energético del Sur.

4. EL GRAN GASODUCTO DEL SUR.

El Gran Gasoducto del Sur puede comprenderse como el mayor de los proyectos destinados a la interconexión energética de Suramérica; un proyecto al cual se incardinaría el recién referido Anillo Energético del Sur, todo ello en el marco de integración regional propuesto por UNASUR.

Así, el Gran Gasoducto del Sur se desarrollaría sobre la base de una realidad energética como la sudamericana, en la que el petróleo, dada su escasez, espolea al gas como la principal alternativa energética para América del Sur.

Como se pudo dar buena cuenta al inicio de este trabajo, existen unas fuertes asimetrías en lo que respecta a producción y consumo de energía en el subcontinente.

²⁸⁹ LINKOHR, R., "La política energética latinoamericana: entre el Estado y el mercado". En *Nueva Sociedad*, 204 (2006), pp. 90-103.

En lo referido al gas y la distribución de reservas comprobadas, Venezuela ostentaría la primera posición, con 170.9 trillones de metros cúbicos, seguida muy de lejos de Bolivia (26.5tm³), Argentina (15.6tm³), Brasil (12.8tm³) y Perú (11.8tm³)²⁹⁰.

Del lado del consumo, Argentina sería el mayor mercado de la región con un 40% del total de consumo de gas de Sudamérica y un 60% del Cono Sur, mientras que Venezuela representaría el 23% del consumo total de gas en la región y Brasil el 22%. Así, resultaría más que residual el consumo de Chile, Bolivia o Uruguay, quienes representarían en el marco del Cono Sur, el 15%, el 1.9% y el 0.1% respectivamente²⁹¹.

Con motivo de estas notables asimetrías también se planteó *ad initio* la necesidad de favorecer mecanismos que, desde la integración regional, sirvieran de herramientas de corrección, al evidenciarse importantes desviaciones representadas en una caída en cuanto a inversiones del sector energético, una dinámica creciente de la privatización y, una pérdida de control del Estado sobre todo lo relativo al sector energético.

Dicho esto, el Gran Gasoducto del Sur fue presentado desde UNASUR como una iniciativa con la que dar respuesta a las necesidades energéticas, fundamentalmente, de Venezuela, Brasil y Argentina respondiendo con ello a la necesidad de oferta adicional de volúmenes significativos de gas natural tanto de Brasil y Argentina como de Uruguay y Chile, para lo que Venezuela se erigiría como principal proveedor, en unos términos próximos al 70% del total provisto²⁹².

Este Gran Gasoducto del Sur, cabe decir que, primigeniamente, fue concebido en el seno de Mercosur, con motivo de la Cumbre de Asunción de 2005, cuando el presidente venezolano Hugo Chávez presentó este proyecto como la gran iniciativa regional con la que poner fin a los problemas de abastecimiento de gas en el espacio sudamericano *mercosureño*.

²⁹⁰ Véase: U.S Energy Information Administration

<http://tonto.eia.doe.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm?tid=3&pid=3&aid=6>

²⁹¹ *Ibidem*.

²⁹² BODEMER, K., *op. cit.*, p. 195.

las actuales restricciones que sufre el sector y permitiendo el desarrollo de proyectos energéticos propiamente regionales, más competitivos, con mayores dosis de industrialización y de generación de empleo y renta²⁹⁴.

Sin embargo, y tal y como le sucedía a su predecesor, las dificultades parecen haber llevado a menos la materialización de este gran proyecto.

Ello se debe, fundamentalmente, a las desavenencias y las pretensiones regionales dispares entre Brasil y Venezuela fundamentalmente. Fruto de un posicionamiento cada vez más encontrado para con el regionalismo suramericano, parece que el presidente Lula da Silva no está por la labor de ampliar el mercado de su más inmediato competidor regional y, con ello, favorecer el incremento de la influencia política en la región.

Además, si a ello se añade el descubrimiento de nuevos yacimientos de gas en la costa de Santos, se comprende el nuevo viraje brasileño respecto a esta cuestión donde alzaprima sus intereses sobre la base de proyectos y estrategias bilaterales, también para con Venezuela²⁹⁵.

De todos modos, al margen de estas consideraciones, conviene advertir como otra causa a tener en cuenta, los celos en cuanto a la capacidad exportadora de gas de Venezuela pues si bien sus reservas comprobadas son más que notables, es igualmente cierto que se estima que la mitad de ese gas es “reinyectado” en los campos petrolíferos a fin de mantener la presión que necesitan los yacimientos para producir petróleo²⁹⁶

Igualmente, la capacidad proveedora venezolana se pone en tela de juicio con motivo de la actual necesidad de importación de gas de la que adolece en tanto que sus altas necesidades, además, en los últimos tiempos vienen experimentando un más que

²⁹⁴ COSTA, D., y PADULA, R., *La Geopolítica de la energía, el Gasoducto del Sur y la Integración Energética Sudamericana*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Argentina, 2006, p.4.

²⁹⁵ BODEMER, K., *op. cit.*, p. 196.

²⁹⁶ GONZÁLEZ CRUZ, D.J., *El gas venezolano como factor de integración regional*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones sociales, Venezuela, 2007, p.15.

elevado consumo interno al que hay que añadir un complejo de instalaciones e infraestructuras sumamente obsoleto.

De igual manera, para con los obstáculos que dificultan la realización del Gran Gasoducto del Sur, cabe destacar la puesta en duda en cuanto a su rentabilidad, dada la posibilidad de transportar el gas de manera mucho más barata por medio de petroleros y que mucho se tiene en cuenta a tenor de los elevadísimos costes de la construcción y manutención del gasoducto.

Tampoco puede pasarse por alto el impacto medioambiental con motivo del transcurso por la selva amazónica, o la dimensión jurídica y normativa de la obra, que requiere de un compromiso férreo entre los signatarios en cuanto a contratos de tipo comercial, seguros, protección a las minorías indígenas y manutención del propio gasoducto sobre el que concurre un alto escepticismo²⁹⁷.

En definitiva, por unas razones y otras, finalmente el resultado del Gran Gasoducto del Sur parece haber quedado en un exceso de retórica más que en un proyecto factible y verdaderamente realizable cuyo resultado, al igual que el Anillo Energético del Sur, por el momento es de completa parálisis.

5. ALBA O LA FRAGMENTACIÓN DE LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA.

La propuesta integracionista energética de Venezuela se enmarca más que en UNASUR, en el proyecto de la Alternativa Bolivariana para las Américas –ALBA- que aspira a construir una geopolítica internacional basada en un nuevo orden multipolar con el que hacer frente a Estados Unidos.

Así, ALBA se erige como un esquema de integración regional paralelo a UNASUR, bajo el cual se considera fundamental el desarrollo de la “cooperación Sur-Sur” con África y Asia y la conformación de un bloque de poder suramericano que sirva

²⁹⁷ STEFANINI, R., *op. cit.*, p.8

para espolear a Venezuela como potencia energética mundial y, así, articular iniciativas de integración energética con otros países de la región²⁹⁸.

Esta integración alternativa pasa por el desarrollo del comercio justo, la eliminación de las asimetrías y el desarrollo de un nuevo sistema de alianzas intrarregionales articuladas desde la cooperación, la complementariedad, la solidaridad y la reciprocidad²⁹⁹.

El fin último, desde el eje “Venezuela-Bolivia-Cuba” es impulsar un nuevo Mercosur y acompañarlo de un instrumento financiero propio, que dote de autonomía propia a la región, el Banco del ALBA –que en la actualidad dispone de 85 millones de dólares³⁰⁰-, y una estrategia petrolera constituida, fundamentalmente, por Petroamérica, esto es, la confluencia de las tres iniciativas subregionales de integración energética en las que Venezuela representa un protagonismo nuclear: Petrocaribe, Petroandina y Petrosur³⁰¹.

Así, por medio de Petroamérica, la aspiración integradora de Venezuela incardinada a la estrategia de ALBA aspira a conseguir, como principales objetivos, el acceso garantizado a los recursos energéticos no renovables de los países latinoamericanos; la reducción de las asimetrías que lo obstaculizan; y la defensa de la utilización de los recursos naturales energéticos de los pueblos latinoamericanos como motor fundamental para la consecución de una sociedad más justa, solidaria y eficiente en el continente.

Esta iniciativa de integración regional, suscrita en septiembre de 2005 en la Declaración de Caracas de la Comunidad Suramericana de Naciones fue firmada por Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Guayana, Paraguay, Uruguay y Venezuela; como puede verse, no por Brasil, ausente voluntario en la región.

²⁹⁸ SANAHUJA, J.A., “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”, en CIENFUEGOS, M., y SANAHUJA, J.A (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, CIDOB, Barcelona, 2010, pp. 87-134.

²⁹⁹ Véase: <http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?file=article&name=News&sid=2035>

³⁰⁰ Véase: <http://www.americaeconomia.com/notas/banco-del-alba-cuenta-con-us85-millones-para-financiar-proyectos>

³⁰¹ Véase: http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=46

Tal y como afirma Mayobre (2006), “Petroamérica es una idea en formación que evoluciona de acuerdo con las circunstancias que enfrentan los países de la región y el desenvolvimiento de los mercados petroleros internacionales. En la medida en que se ha ido concretando, se fue diversificando en mecanismos de alcance subregional, cada uno de ellos con características propias, en los que Venezuela ha ocupado siempre un papel protagónico: Petrocaribe abarca los países insulares del Caribe (con excepción de Trinidad y Tobago y Barbados), Guyana y Surinam (a los cuales conviene añadir Haití, Nicaragua y Guatemala); Petrosur incluye a los socios del Mercosur; y en Petroandina participarían los Estados miembros de la CAN.^{302,}”

Un análisis crítico de la propuesta integradora de ALBA debe siempre partir de la consideración geopolítica que Venezuela tiene para con Suramérica, en la que el petróleo desempeña una importancia vital pues es el atractivo en jaque con el que Venezuela trata de obtener el respaldo de otros líderes de la región. Algo que algunos académicos denominan como ‘*petrodiplomacia*’, en la medida de que es el petróleo el recurso geopolítico por antonomasia desde el que promover la estrategia de regionalización del proyecto bolivariano³⁰³.

Es por todo que, como afirma Le Calvez, “el gobierno de Hugo Chávez no sólo considera la integración como un fin sino como un recurso político que le permite promover tanto la multipolaridad del poder en el continente americano como la diversificación de sus relaciones internacionales”³⁰⁴

Dicho esto, ALBA es principalmente un proyecto político y una estrategia de cooperación Sur-Sur pues, en la realidad de los hechos, no representa espacio de integración económica alguno. Esto es porque, verdaderamente, ALBA ni pretende ni

³⁰² MAYOBRE, E. “El sueño de una compañía energética sudamericana: antecedentes y perspectivas políticas de Petroamérica”, en *Nueva Sociedad*, 204 (2006), pp.159-175.

³⁰³ ALTMANN BORBÓN, J., “El ALBA, PETROCARIBE y Centroamérica: ¿intereses comunes?”, en *Nueva Sociedad*, 219 (2009), pp. 127-144. También GRABENDORF, W., “América Latina hacia 2020. Escenarios posibles y el papel de Alemania en la región”, en *Nueva Sociedad*, 210 (2007), pp.28-40. SERBÍN, A., “Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional”, en *Anuario CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz*, 2 (2008) pp.135-152.

³⁰⁴ LE CALVEZ, M., “La integración energética en la región latinoamericana desde la perspectiva bolivariana: estudio de sus fundamentos, procesos y necesidades”, en *FLACSO Working Paper*, 10, Ecuador, 2008, p.8.

logra integrar regionalmente con sus iniciativas en tanto que, enmarcadas dentro de un componente mucho más ideológico y político, aquellas se sirven del petróleo y del potencial energético venezolano para desarrollar una estrategia de consolidación regional en la que el petróleo aparece como el principal elemento con el que obtener plusvalías en sus relaciones internacionales dentro del marco regional.

Puede ver esto con especial nitidez en el caso de Petrocaribe que, siendo la representación de Petroamérica que cuenta con un esquema institucional más sólido, en ningún caso plantea proximidad alguna en cuanto a favorecer la integración pues, *prima facie*, pasa inadvertido todo atisbo de supranacionalidad al concebirse más bien como una herramienta cooperativa que, en el horizonte, trata de contrapesar la relevancia subregional que pudiera protagonizar la Iniciativa Energética Mesoamericana.

En definitiva, cabe apreciar en la propuesta de ALBA y en la diplomacia del petróleo que acompaña al liderazgo de Venezuela una finalidad claramente de consolidación regional. Sirviéndose de un instrumento fuertemente ideologizado, que puede llevar consigo tensiones y confrontación política en esquemas de mayor dimensión como UNASUR, se atiende la inexistencia, al margen del proyecto político referido, de proyecto integrador alguno, ni siquiera en el aspecto energético.

Así, todo indica que en el seno de la propuesta energética bolivariana más que integración lo que puede encontrarse es una interconexión física, dada la creación de infraestructura y el establecimiento de marcos regulatorios propios en pos de armonizar los mercados y hacerlos más competitivos³⁰⁵.

Aunque concurra una retórica en cuanto a complementariedad y solidaridad bolivariana en la propuesta energética de ALBA, a modo de conclusión, es necesario advertir que ello no corresponde a ninguna dinámica integracionista *per se*.

Entre los mayores obstáculos identificados en la propuesta bolivariana se encuentra el arma de doble filo que supone el proyecto ideológico-político en sí. He aquí la que pueda suponerse como mayor dificultad de cara a posibilitar una materialización en cuanto a integración energética desde la óptica bolivariana.

³⁰⁵ HONTY, G., *op. cit.*, 2006, p.133.

ALBA no parece ser el instrumento eficiente desde el que promover un nuevo horizonte en un regionalismo como el sudamericano, hastiado por las experiencias del nuevo regionalismo de la década pasada. Además, no plantea nuevas soluciones ni instrumentos con los que revertir tal situación al margen de que el proyecto venezolano además, requiere de inversiones más que considerables, hoy por hoy, imposibles de acometer.

Es más, la incorporación de un discurso tan posicionado ideológicamente puede suponer la razón mayor de su inviabilidad en el horizonte del corto y medio plazo donde, por el contrario, son más los potenciales riesgos de comprometer los avances de la integración energética regional. Una integración energética regional que por sí fuera poco, ya de por sí, se encuentra ante la necesidad de superar unas dificultades, cuando menos, nada sencillas de resolver.

6. EL NECESARIO LIDERAZGO DE BRASIL ANTE LAS POSIBILIDADES DE LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA SURAMERICANA.

La alternativa al liderazgo venezolano en Suramérica, Brasil, puede ser igualmente el revulsivo que necesita UNASUR de cara a materializar lo que, hasta hoy, no es más que una concatenación de buenas – y no tan buenas- intenciones.

Con unas reservas de petróleo y de gas mucho más moderadas que Venezuela, es cierto que cada en los últimos años se ha mostrado fuertemente dependiente del petróleo venezolano y de gas argentino y boliviano.

Sin embargo, Brasil cuenta para sí con numerosos factores que pueden estar llamados a convertirle en el referente energético suramericano de cara a promover un mayor espacio de integración.

Primeramente, Brasil tiene a su servicio la empresa estatal Petrobrás que, como afirma Isbell, “se ha confirmado como una de las compañías petrolíferas punteras en el escenario internacional”³⁰⁶.

Si bien hace una década era Venezuela y PDVSA la referencia estatal petrolífera de mayor poder y peso en la región hoy en día la situación parece haber cambiado drásticamente a favor de Brasil.

Esto es así como consecuencia de que PDVSA se ha visto obligado a un fuerte reajuste que ha llevado consigo el despido de la mitad de sus empleados así como la renacionalización y la carga financiera impuesta sobre la empresa a tenor de las nuevas prioridades de gasto enmarcadas en la estrategia de ALBA recién referidas.

Por su parte, Petrobrás se ha favorecido de la liberalización del sector energético en Brasil y ha experimentado un fuerte desarrollo en lo que concierne a incremento de reservas, producción, capacidad técnica y puesta en marcha de proyectos internacionales³⁰⁷.

Además, como la economía brasileña cada vez se encuentra más diversificada, la dependencia de Petrobrás resulta menor y, por ende, puede desarrollarse con una mayor autonomía y menor injerencia del gobierno brasileño.

Esto lleva, sin lugar a dudas, a que Brasil hoy en día se beneficie de una posición energética en la región mucho más fuerte e influyente con respecto al pasado. Más aún gracias a que la evolución energética de Brasil pone en evidencia una menor presión sobre el mercado de hidrocarburos en tanto que reduce su dependencia energética.

A ello hay que añadir las crecientes exportaciones de etanol que han llevado al gobierno brasileño, como afirma Bodemer, “a una ofensiva diplomática en defensa del

306

ISBELL, P., “Energía y geopolítica en América Latina”, en *Energía y Regulación en Iberoamérica*, Thomsom-Civitas, Navarra, 2006, pp. 21-38.

³⁰⁷ *Ibidem*, p.35.

etanol, negando que la producción de ese combustible sea la causa del aumento del precio mundial de alimentos”³⁰⁸.

Hay que destacar que en los últimos años, la tecnología de producción de etanol a partir del azúcar ha avanzado muchos enteros en Brasil. Tanto es así que un estudio llevado a cabo por el Núcleo de Asuntos Energéticos de la Presidencia de Brasil estima que con la actual producción brasileña de etanol, en función de la evolución mundial y la aceleración de las inversiones- es posible que en 2025, el etanol brasileño sustituya al 5% de la gasolina mundialmente consumida³⁰⁹.

Al margen de los debates planteados con motivo de esta cuestión, lo cierto que tanto el desarrollo energético de Brasil en cuanto a hidrocarburos, así como la cuestión del etanol están contribuyendo notablemente a fortalecer el papel regional e internacional de Brasil, favoreciéndole la obtención de importantes ingresos así como su consideración como socio de interés pues a tenor de su modelo energético, más abierto y liberal, ofrece a la región suramericana una alternativa frente al viejo modelo estanco suramericano, basado en el nacionalismo energético y alimentado de las controversias político-ideológico-territoriales, como ya se ha dado buena cuenta con anterioridad.

Claro está que todo esto debe ser tenido en cuenta a la hora de considerar a Brasil como el líder y el referente regional sudamericano que, un proyecto como UNASUR, requiere para su puesta en marcha.

Es más, Petrobrás, poco a poco está desbancando a PDVSA incluso en escenarios afines a ALBA. Buena prueba de ello está en que tras la retirada de Petrobrás de Bolivia con motivo de los decretos de 2006, la empresa brasileña ha tenido que comprometer mil millones de dólares en inversiones como consecuencia de los incumplimientos reiterados de PDVSA. Igual puede pasar en Nicaragua o en Cuba³¹⁰.

Si la (in)capacidad de PDVSA sigue quedando en entredicho de cara a cumplir los compromisos de Venezuela con sus aliados, como resultado del exacerbado

³⁰⁸ K. Bodemer, *op. cit.*, p.197.

³⁰⁹ P. Isbell, *op. cit.*, p.35.

³¹⁰ Véase: <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=1242&IdSeccion=1>.

nacionalismo energético preconizado por Hugo Chávez y la gestión de sus ingresos, es probable que Brasil y Petrobrás no hagan sino incrementar su influjo político y energético en la región.

De ser así, es posible que UNASUR experimente una mayor profundización gracias a la mayor referencia que puede suponer Brasil si bien ello requiere de una resolución de una ecuación si cabe más compleja, esto es, de las relaciones con Venezuela y Bolivia, sobre las cuales reposa como telón de fondo una *realpolitik* sumamente cuidadosa, pragmática y cauta que, sin embargo, no es suficiente para espolear los designios sobre los que debe caminar UNASUR y que, tarde o temprano, se deberá resolver.

Dicho esto caben tres escenarios posibles, con posibilidades intermedias, respecto a cómo el liderazgo de Brasil y Venezuela confluyente en UNASUR puede quedar resuelto.

Un escenario de confrontación; esto es, una profundización en la '*petrodiplomacia*' venezolana que, redundando en su componente ideológico-político alinee a sus socios, principalmente Ecuador y Bolivia y también Argentina sobre una base de oposición al referente brasileño. Claro está, hablar de integración energética y/o regional en este caso, parece sumamente complicado.

Un segundo escenario de conciliación; es decir, en el que los actores estatales dando buena cuenta de la potencialidad de beneficios que puede suponer una acción concertada en pos de la integración regional, adopten los mecanismos necesarios sobre todo en cuanto a voluntad política para su consecución se refiere. En esta posibilidad, cabría imaginar una Venezuela redefinida en términos de considerar los posibles intereses y beneficios sobre un esquema de integración regional en el que, por su horizonte futuro, aparezca Brasil como principal referente.

Un tercer escenario, quizá el más probable pero el más avocado a quedar superado por cualquiera de las dos fórmulas anteriores sería el de continuación. Es decir, los actores regionales en el panorama energético, sobre todo Brasil, Argentina, Bolivia y Venezuela siguen alimentando la retórica de las buenas intenciones con

declaraciones que de poco sirven a los avances significativos en el plano de la integración y que discurren entre el cortoplacismo, el interés mediato y la carencia de compromisos o posicionamientos más definidos.

Así, imbuidos en el continuismo con el pasado, el nacionalismo energético, la tendencia conflictual, la salvaguarda de intereses mediatos, y la ambivalencia Venezolana, entre la aspiración bolivariana y UNASUR, y también la brasileña, entre el liderazgo regional o el referente internacional, deja al proceso de integración regional que hoy supone UNASUR en una tesitura de ambigüedad.

Una ambigüedad que tarde o temprano deberá de ser resuelta. Fundamentalmente, y más que otra cosa, cuando Brasil considere si su rol debe ser el de líder regional de Suramérica y/o América Latina, o el de referente internacional como potencia emergente en el horizonte de transformarse en potencia de primer orden. Tal vez la integración energética, *stricto sensu*, no comience a valorarse como una posibilidad hasta que cualquiera de estos tres escenarios, de uno u otro modo, quede resuelto.

7. CONCLUSIÓN.

Con todo lo referido en este trabajo académico se ha podido dar cuenta de cómo lo novedoso que pudiera suponer el esquema de integración regional que es UNASUR queda desvirtuado por una serie de factores y circunstancias que continúan irresolutas en el ámbito de la integración energética, si se quiere, en el ámbito de la integración regional más amplia.

Son muchas las potencialidades que presenta el subcontinente de cara a favorecer un mayor marco de integración energética. Por ejemplo, Suramérica dispone de una ventaja geológica considerable al disponer de un 8% del total de las reservas mundiales de petróleo y gas, esto es, cinco veces más que Estados Unidos y seis veces más que la Unión Europea. Además, el consumo agregado suramericano apenas llega al 6%, lo que quiere decir que de confinarse un espacio energético subcontinental se podría espolear a Suramérica como un actor central en el mercado energético internacional dada la tesitura actual de consumo creciente y crisis de la oferta.

A ello hay que añadir otro elenco de circunstancias tales como la variable jurídica en tanto que el sector energético, su explotación y distribución, reposa en la mayoría de los casos en el actor estatal de tal modo que al comprenderse la energía como bien público estatal resultaría mucho más fácil una puesta en común que de existir una presencia de capital extranjero, que exigiría la convergencia de muchos más actores. Cada estado posee una empresa, por ejemplo, petrolera estatal que, a diferencia de la tendencia privatizadora de los años noventa, ya sea con capital mixto o no, supone que cada estado suramericano sigue ostentando el “control”, lo que favorece notablemente la posible celebración de acuerdos entre gobiernos, empresas estatales y actores regionales³¹¹.

Sea como fuere, UNASUR, heredando la realidad de los esquemas subregionales de los años noventa, empero, no parece haber sido el revulsivo integrador que se esperaba pues desde 2008 apenas se ha avanzado. Más bien todo lo contrario dado que los proyectos que albergaba e incorporaba exaltadamente a su agenda en lo que a energía se refiere, se encuentran emplazados en una situación de parálisis de la que difícilmente podrán salir, al menos en el horizonte cercano.

Es necesario superar los escollos del nacionalismo energético así como la tendencia conflictual, articulada en ocasiones desde viejas reivindicaciones territoriales, en otros casos por el desencuentro político y el alineamiento ideológico-político.

En definitiva, todo queda constreñido a una cuestión de voluntad política pues las potencialidades y las necesidades de integración regional son consabidas. Sin embargo quizá sea esta cuestión de voluntad política la encrucijada más difícil de resolver.

La confluencia de dos liderazgos en UNASUR como son el de Venezuela y Brasil, con dos aspiraciones regionalistas muy diferentes y con presupuestos geopolíticos encontrados, posiblemente sea la dificultad más importante con la que la integración energética y UNASUR en general se topan.

³¹¹ MORA CONTRERAS, J., “Ventajas para la integración energética en América del Sur”, en FONTAINE, G., y PUYANA, A., (Coord.) *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*. Quito: FLACSO-Ministerio de Cultura del Ecuador, 2008, pp. 33-52.

Sea como sea, parece evidente que integración la energética en Suramérica pasa indefectiblemente por estos dos países. Así, no es concebible una integración petrolera suramericana sin Brasil o Venezuela, e incluso sin Colombia o Ecuador. Igualmente, todo esquema de integración energética gasífera necesita de Venezuela, Brasil, Bolivia o Argentina.

A tenor de los posibles horizontes definidos en el epígrafe anterior, el más deseable de cara a, verdaderamente, favorecer una realidad de integración energética en Suramérica es el que pasa por concitar los intereses brasileños y venezolanos, esto es, en un esfuerzo de voluntad política difícilmente factible hoy por hoy pero ni mucho menos imposible.

Así, pues es lógico pensar que UNASUR, al igual que en los anteriores esfuerzos del pasado transcurrirá por la delgada línea de la incertidumbre cuando no de la tensión política.

Quizá, antes de discernir su definitivo designio del nuevo esquema de integración resultaría sumamente útil para el subcontinente trabajar en pos de una mayor confianza intrarregional, una mayor armonización normativa y una mejor disposición para con el medio ambiente, las potencialidades de la energía renovable así como la cuestión de la energía nuclear.

De la misma manera sería oportuno un favorecimiento de la innovación y la transferencia tecnológica, una mayor armonización para con la extranjera directa y una mayor y mejor puesta en común para la definición de un marco regulatorio energético propiamente suramericano.

Añadir a ellos una mayor racionalidad en los proyectos y una factibilidad económica y financiera de los mismos o concitar las necesarias transformaciones en el seno del estado señaladas someramente al inicio, pueden ser, en suma, un punto de partida hacia el cambio y la difícil tarea de convencer a los estados suramericanos de la necesidad de un nuevo escenario energético regional, más integrado y mejor definido de lo que, hasta el momento, las formales intenciones se han obstinado, una y otra vez, en

repetir más como un deseo que como una realidad a conseguir por el subcontinente sudamericano.

8. BIBLIOGRAFÍA.

› Altmann Borbón, J., “El ALBA, PETROCARIBE y Centroamérica: ¿intereses comunes?”, en *Nueva Sociedad*, 219 (2009), pp. 127-144.

› Bodemer, K., “Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o fragmentación?”, en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, CIDOB, Barcelona, (2010), pp. 179-205.

› Casilda Béjar, R., “Energía y desarrollo económico en América Latina”, en *Boletín Económico de ICE*, 2750 (2002), pp.31-44.

› Costa, D. y Padula, R., *La Geopolítica de la energía, el Gasoducto del Sur y la Integración Energética Sudamericana*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Argentina, (2006).

› González Cruz, D. J., *El gas venezolano como factor de integración regional*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones sociales, Venezuela, (2007).

› Grabendorf, W., “América Latina hacia 2020. Escenarios posibles y el papel de Alemania en la región”, en *Nueva Sociedad*, 210 (2007), pp.28-40.

› Gray Molina, G., “El reto posneoliberal de Bolivia”, en *Nueva Sociedad*, 209 (2007), pp. 46-65.

› Hirst, M. “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, en *Nueva Sociedad*, 205 (2006), pp. 131-140.

› Honty, G., “Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra”, en *Nueva Sociedad*, 204 (2006), pp.119-135.

- › Honty, G., “Interconexión energética sin integración política”, en *Revista del Sur*, 446 (2009), pp. 13-21.

- › Isbell, P., “Energía y geopolítica en América Latina”, en *Energía y Regulación en Iberoamérica*, Thomsom-Civitas, Navarra, (2006), pp. 21-38.

- › Le Calvez, M., “La integración energética en la región latinoamericana desde la perspectiva bolivariana: estudio de sus fundamentos, procesos y necesidades”, en *FLACSO Working Paper*, 10, Ecuador, (2008)

- › Linkohr, R. “La política energética latinoamericana: entre el Estado y el mercado”. En *Nueva Sociedad*, 204 (2006), pp. 90-103

- › Malamud, C., “La cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones”, en *Real Instituto Elcano, Working Paper*, 18 (2007).

- › Mayobre, E., “El sueño de una compañía energética sudamericana: antecedentes y perspectivas políticas de Petroamérica”, en *Nueva Sociedad*, 204 (2006), pp.159-175.

- › Millán, J., *Entre el Estado y el Mercado: Tres décadas de reformas del sector eléctrico de América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, (2006).

- › Mora Contreras, J., “Ventajas para la integración energética en América del Sur”, en Gillaume Fontaine y Alicia Puyana (Coord.) *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*. Quito: FLACSO-Ministerio de Cultura del Ecuador, (2008), pp. 33-52.

- › Peña, F. “La integración del espacio sudamericano. ¿La UNASUR y MERCOSUR pueden complementarse?”, en *Nueva Sociedad*, 219 (2009), pp. 46-58.

› Pérez Flórez, G. “UNASUR: la apuesta de Brasil”, en *Política Exterior*, 127 (2009), pp. 149-170.

› Rodríguez Elizondo, J., “Conflicto Chule-Perú: los hechos que oculto el Derecho”, en *Análisis y Propuestas FES Chile* (2009).

› Rojas Aravena, F. “América Latina y los desafíos para la integración regional”, en *Anuario CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz*, 2 (2008), pp. 105-126

› Sanahuja, J. A., “La construcción de una region: Suramérica y el regionalismo posliberal”, en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, CIDOB, Barcelona, (2010), pp. 87-134.

› Sennes, R., y Tomazzini, C., *Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?*, en *Forgeign Affairs en Español*, vol. 6, núm.1, (2006) pp. 1-9.

› Serbín, A. “Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional, en *Anuario CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz*, 2 (2008) pp.135-152.

› Serbín, A., “Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?”, en *Anuario CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz*, 1 (2008), pp. 183-207.

› Serbín, A., “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa?”, en *Nueva Sociedad*, 219 (2009), pp. 145-156.

› Stefanini, R., “América, el Gran Gasoducto del Sur y la interconexión energética”, disponible en:

http://uk.equilibri.net/articulo/5898/America__el_Gran_Gasoducto_del_Sur_y_la_int_erconexion_energetica, (2007)

› Zanoni, J. R., “¿Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración?”, en *Nueva Sociedad*, 204 (2006), pp. 176-185.

Anexos.

Tabla 1. Niveles de producción y consumo de petróleo en América del Sur en 2008

País	Producción (barriles al día)	Consumo
Argentina	796.000 (11%)	594.000 (12%)
Brasil	2.571.000 (35%)	2.485.000 (50%)
Bolivia	47.000 (-)	63.000 (1%)
Chile	9.700 (-)	298.000 (6%)
Colombia	680.000 (9%)	282.000 (6%)
Ecuador	485.000 (7%)	191.000 (4%)
Guayana	0 (-)	11.000 (-)
Paraguay	31 (-)	28.000 (-)
Perú	148.000 (2%)	172.000 (3%)
Surinam	15.000 (-)	13.600 (-)
Uruguay	997 (-)	50.000 (-)
Venezuela	2.472.000 (34%)	750.000 (15%)
Total	7.255.700 (100%)	4.937.600 (100%)

Fuente: U.S. Energy Information Administration (2010)

Tabla 2. Niveles de producción y consumo de gas en América del Sur en 2008.

País	Producción (billones de metros cúbicos)	Consumo
Argentina	1.783 (27%)	1.570 (41%)
Brasil	762 (11%)	835 (22%)
Bolivia	548 (8%)	85 (2%)
Chile	70 (1%)	83 (2%)
Colombia	641 (10%)	265 (7%)
Ecuador	44 (-)	9 (-)
Guayana	0 (-)	0 (-)
Paraguay	0 (-)	0 (-)
Perú	314 (5%)	120 (3%)
Surinam	0 (-)	0 (-)
Uruguay	0 (-)	2 (-)
Venezuela	2.542 (38%)	901 (23%)
Total	6.704 (100%)	3.870 (100%)

Fuente: U.S. Energy Information Administration (2010)

Tabla 3. Niveles de producción y consumo de energía eléctrica en América del Sur en 2007.

País.	Producción (billones de Kw/h)	Consumo
Argentina	109.511 (12%)	99.206 (14%)
Brasil	437.516 (49%)	403.029 (55%)
Bolivia	5.495 (-)	4.485 (-)
Chile	60.598 (7%)	57.291 (8%)
Colombia	50.578 (6%)	38.593 (5%)
Ecuador	16.747 (2%)	9.888 (1.5%)
Guayana	821 (-)	667 (-)
Paraguay	53.191 (6%)	5.337 (-)
Perú	29.551 (3%)	24.514 (3%)
Surinam	1.605 (-)	1.467 (-)
Uruguay	9.265 (1%)	7.140 (1%)
Venezuela	113.319 (13%)	79.900 (11%)
Total	888.197 (100%)	731.517 (100%)

Fuente: U.S. Energy Information Administration (2010)

Tabla 4. Niveles de producción y consumo de carbón en América del Sur en 2007.

País.	Producción (miles de toneladas)	Consumo
Argentina	121 (-)	1.860 (-)
Brasil	7.144 (7%)	28.312 (61%)
Bolivia	0 (-)	0 (-)
Chile	467 (-)	7.203 (-)
Colombia	86.655 (83%)	5.185 (11%)
Ecuador	0 (-)	0 (-)
Guayana	0 (-)	0 (-)
Paraguay	0 (-)	0 (-)
Perú	207 (-)	1.478 (-)
Surinam	0 (-)	0 (-)
Uruguay	0 (-)	4 (-)
Venezuela	9.692 (9%)	2.609 (6%)
Total	104.186 (100%)	46.651 (100%)

Fuente: U.S. Energy Information Administration (2010)

Tabla 5. Niveles de producción y consumo de energía renovable en América del Sur en 2007.

País.	Producción (billones de Kw/h) 2007	Consumo
Argentina	31.670 (5%)	31.670 (5%)
Brasil	387.474 (59%)	387.474 (59%)
Bolivia	2.460 (-)	2.460 (-)
Chile	25.493 (4%)	25.493 (4%)
Colombia	42.011 (6%)	42.011 (6%)
Ecuador	8.947 (1%)	8.947 (1%)
Guayana	1 (-)	1 (-)
Paraguay	53.188 (8%)	53.188 (8%)
Perú	19.782 (3%)	19.782 (3%)
Surinam	900 (-)	900 (-)
Uruguay	8.115 (1%)	8.115 (1%)
Venezuela	83.032 (13%)	83.032 (13%)
Total	660.073 (100%)	660.073 (100%)

Fuente: U.S. Energy Information Administration (2010)

Tabla 6. Niveles de producción y consumo de biocombustibles en América del Sur en 2007.

País.	Producción (miles de barriles diarios)	Consumo
Argentina	15.5 (3%)	0.3 (-)
Brasil	1.2 (-)	0 (-)
Bolivia	486.3 (95%)	355.1 (98%)
Chile	0 (-)	0 (-)
Colombia	6 (1%)	5.7 (1.7%)
Ecuador	0 (-)	0 (-)
Guayana	0 (-)	0 (-)
Paraguay	1.5 (-)	1.6 (-)
Perú	2 (-)	0 (-)
Surinam	0 (-)	0 (-)
Uruguay	0.1 (-)	0.1 (-)
Venezuela	0 (-)	0 (-)
Total	512.6 (100%)	362.8 (100%)

Fuente: U.S. Energy Information Administration (2010)

KUNG, Hans, *Ética mundial en América Latina*, prólogo de Carlos Paz y Gerardo Martínez Cristerna, Editorial Trotta, Madrid, 2008, Madrid, 94 pp.

Por Carlos R. Fernández Liesa

Catedrático de Derecho Internacional Público y RRII

Universidad Carlos III de Madrid

Hans Kung es uno de los teólogos y pensadores más importantes de las últimas décadas. Sus análisis sobre las diferentes religiones le han llevado a liderar un proyecto para impulsar una ética mundial, que ha dado lugar a varias iniciativas. Destaca, en primer lugar, los principios de una ética mundial (anexo al libro), y la creación de una fundación. Con ocasión de la presentación de dos sedes de la Fundación ética mundial, presidida por Kung desde su fundación en 1995, en el libro se recogen las conferencias que dio en Colombia y México y su proyecto para América Latina.

El libro es prologado por los directores de las dos sedes latinoamericanas que ponen de relieve la importancia de un proceso de comunicación intercultural e interreligiosa guiado por un ethos común de la Humanidad. La ética mundial propone un consenso de mínimos de valores éticos elementales, de normas y actitudes que cualquier comunidad necesita y que se basa en principios y valores. La propuesta se desarrolla en niveles importantes para América Latina, como la economía y la política, la educación y el diálogo interreligioso.

Kung empieza considerando a América como el continente de la esperanza,. Su perspectiva personal, que se funda –indica- en su credo, parte de la lucha por la renovación de la Iglesia católica y de la teología. Su esperanza (*spero contra spem*, espero contra toda esperanza) parte de la unidad ecuménica entre las iglesias cristianas, una unidad en la diversidad; sigue en la apuesta por la paz entre las religiones, entre las tres grandes religiones proféticas de origen próximo-oriental-semítico (judaísmo,

cristianismo e Islam), de origen indo-místico (hinduismo, budismo) de carácter chino-sapiencial (confucionismo, taoismo); finalmente también apuesta por una Comunidad de Naciones (*spero communitatem nationum*), unas verdaderas Naciones unidas, que tuviesen una corresponsabilidad moral en relación con la pacificación global de la tierra (paz), la justicia, la igualdad, la conservación de la naturaleza y la gobernación de la globalización.

Por lo demás en las conferencias aborda diversos debates. El primero sobre la *ética mundial y la ciencia*. El autor reflexiona en torno a la libertad científica (la luz bíblica y de la Ilustración), el libre arbitrio, los límites del estudio científico del cerebro, la experiencia de la libertad, los inicios de la ética humana etc. A su juicio la ética mundial no solo tendría su fundamento en las normas fundamentales comunes a las distintas religiones, sino también en las normas fundamentales de las culturas tribales que ya se impusieron en tiempos prehistóricos, habiendo valores y normas globales transculturales. De otro lado plantea la relación entre *ética mundial y religión* (judaísmo, cristianismos, islamismo). A pesar de que hay conflictos en la mayor parte de los países las posiciones extremas no son mayoritarias; por lo demás hay elementos comunes y específicos de cada religión. Por ejemplo, lo diferenciador del judaísmo (Israel como pueblo y tierra de Dios), del cristianismo (Jesucristo como Mesías e Hijo de Dios) y del Islam (el Corán como Palabra y Libro de Dios) no es tan grande. Los paradigmas de cada religión pueden prolongarse mientras que las ciencias han ido cambiando, por lo que el reto es la relación de las religiones con la Edad Media y el tránsito a la modernidad. Las opciones pueden ir desde la rivalidad, al choque de culturas, las guerras de naciones o el diálogo de culturas y de paz entre religiones como condición imprescindible para la paz entre las naciones. Los valores universales, que existen, deben ser defendidos y fortalecidos

De otro lado, pone en relación la *ética mundial y la política mundial*. Parte de considerar la superación de los paradigmas clásicos de las relaciones internacionales (paradigma eurocéntrico-imperialista de la modernidad y comienzo de un nuevo paradigma trans-moderno aún no definido) y de considerar el nuevo paradigma, desde presupuestos éticos. Su resumen de nuevo paradigma sería que en lugar de la moderna política nacional de intereses, de poder y de prestigio, una política de entendimiento,

acercamiento y reconciliación nacionales. No bastarían nuevas organizaciones y comisiones sino una nueva forma de pensar (mindset) desde la que se consideren a las diferencias nacionales, étnicas y religiosas no como amenaza sino como riqueza, a los enemigos como socios/competidores y/o adversarios, a que la democracia y el bienestar se promueven con la colaboración y no con la guerra, y en intentar que en los conflictos de intereses todos salgan ganando. Ese consenso social, indica Kung, no consiste en un sistema ético común (ethics) sino en un fondo común que incluye valores y normas, derechos y deberes elementales, una actitud ética común, un ethos de la Humanidad, una ética mundial (global ethic). El autor analiza lo que considera fundamentos éticos elementales de la política mundial, cuyo principio fundamental es el de humanidad y cuya regla de oro es no hacer a los demás lo que no desees para ti mismo. Desde esas premisas se extraen compromisos centrales en la cultura de la noviolencia, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad y el compañerismo entre el hombre y la mujer etc..

También se pone en conexión la *ética mundial y la economía mundial*, para corregir las injusticias del capitalismo desenfrenado. No se trata, indica, de buscar lo irrealizable sino de ir hacia una valoración ética en la economía, que haga frente a algunos de los riesgos de la globalización. A tal efecto propone un orden marco ético (moral Framework), sobre el que el *United Nations Global compact* impulsado por Kofi Annan ofrece un valioso punto de partida. Asimismo se muestra partidario de una cultura de la solidaridad y de un orden económico justo. Finalmente el proyecto de ética mundial encuentra en la *educación* uno de los principales desafíos.

Por Carlos R. Fernández Liesa

LOWENTHAL, Abraham F., PICCONE, Theodore J. y WHITEHEAD, Laurence (editors.): *The Obama Administration and the Americas. Agenda for a Change*, Brookings Institution Press, Washington, D.C. (Estados Unidos) 2009, 235 páginas, ISBN: 978-0-8157-0309-9.

Por Miguel M. Benito Lázaro

Analista político e Internacionalista

Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”

Cómo se ve –y cómo se mira- Sudamérica desde Washington, explica mucho de las relaciones políticas establecidas en el continente americano. La literatura sobre Latinoamérica que se produce en Estados Unidos tiene, de manera general, tres procedencias diferentes. La académica, surgida de los centros universitarios, la periodística-vivencial, en la que corresponsales, miembros de ONGs y viajeros describen experiencias y reflexiones tras pasar algún tiempo en algún lugar de las Américas, y la que producen esos híbridos político-académicos que son los centros de pensamientos (o *think tanks*). Cada una tiene características, estilos y objetivos distintos.

Los textos que producen los centros de pensamiento pretenden influir en la toma de decisiones en Washington, y Brookings Institution es uno de los *think tanks* más próximos a la Administración Obama, por lo que cuando Brookings trata algún asunto, hay que mirar si produce algún efecto en el gobierno estadounidense. El libro recoge propuestas de 13 autores diferentes para cambiar la política estadounidense hacia sus vecinos del Sur. Los tres primeros textos (firmados por Abraham F. Lowenthal, Daniel Zovatto y Theodore J. Piccone) discuten las posibilidades de renovar la política hemisférica desde la perspectiva multilateral y del papel de Estados Unidos en los foros multilaterales regionales. Los siguientes textos enfocan a los países cuya relación con

Washington se considera determinante, por unas razones u otras: Colombia (los artículos de Michael Shifter y Rodrigo Pardo), Haití (Daniel P. Erikson y Juan Gabriel Valdés) y Cuba (Marifeli Pérez-Stable y Bert Hoffmann) –a cada uno de estos países se le dedican dos textos específicos-, y Venezuela (Jennifer McCoy), Bolivia (George Gray Molina) y México (Carlos Elizondo-Ana Laura Magaloni), para concluir con un texto de síntesis de las recomendaciones hechas en los capítulos previos (Laurence Whitehead).

La selección de países demuestra algo que los observadores de las relaciones en el continente americano ya saben: que la política estadounidense a la región tiene muy bajo perfil y que América Latina no está entre las prioridades de Washington. Los asuntos y los escenarios para que el compromiso (*engagement*, una de las palabras de moda en la política exterior) con la región se haga efectivo son prácticamente los mismos que estaban en la agenda desde la caída del Muro de Berlín. La política antinarcóticos, el desarrollo económico, la gobernabilidad y la consolidación de las instituciones democráticas siguen siendo las preocupaciones estadounidenses sobre la región. Sorprende que no se dé ningún espacio al nuevo rol de Brasil o las relaciones con Chile. ¿Se ha congelado la imagen de América Latina en Estados Unidos?

El libro apareció en vísperas de la Cumbre de las Américas de Puerto España (abril de 2009), presentación de Obama en la política regional (recordada por el diálogo con el presidente venezolano, Hugo Chávez, con *Las Venas abiertas de América Latina* de por medio). El libro –el de Brookings, no el de Galeano- parecía una posible guía para la política del nuevo gobierno. Pero a algo más de un año vista, se comprueba que las recomendaciones que se presentan en las 235 páginas del libro, han tenido poco eco. De hecho, la principal recomendación del libro actuar rápido, realizar gestos para cierta renovación de la agenda continental y construir confianza mutua, tan escasa en las relaciones Norte-Sur en América, ha fracasado.

Lo cierto es que las tensiones en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en San Pedro Zula y la crisis de Honduras, quebraron las buenas intenciones y reavivaron las divisiones continentales sobre el eje de bolivariano-antibolivariano. Sólo con Cuba parece que la Administración Obama ha adelantado

algún tipo de cambio, mientras que con el resto de países no se perciben novedades. Ni tampoco se ha aumentado el nivel de la representación regional a través de la OEA u otros organismos multilaterales. Estados Unidos sigue manejando sus relaciones con los demás países en la estricta bilateralidad.

Los autores que participan en el libro son realistas y reconocen que los recursos y la atención que la política exterior estadounidense presta a Sudamérica son escasos y hay otros escenarios prioritarios –Afganistán, Pakistán, Iraq, Irán, China-, por lo que la mayoría de sus recomendaciones pretenden tener un efecto simbólico (por ejemplo la devolución de Guantánamo a Cuba) y priman el *soft power* sobre el *hard power*.

Así, los autores insisten en la necesidad de corregir los excesos y errores en los que se incurrió durante los ocho años de gobierno del presidente George W. Bush, sin renunciar al objetivo de promocionar y consolidar la democracia. Hay, por tanto, un fuerte componente crítico hacia las iniciativas del gobierno republicano. Mediante las propuestas incluidas en el libro, se quiere fortalecer la gobernabilidad de los países vecinos, dejando claro el compromiso con la promoción y protección de la democracia, pero por medios distintos a los de la Administración Bush. Es decir, el margen para el cambio no es profundo, los objetivos fundamentales de la política hemisférica se mantienen y se discuten sólo los medios.

Sin embargo, hay que reconocer que el intento de Brookings por impulsar una nueva agenda -quizás exageradamente denominada como agenda para el cambio- por dar más relevancia a los *asuntos hemisféricos* resulta un esfuerzo interesante, aunque, como tantas veces en el pasado –y como a lo largo del libro se repite-, otros escenarios reclaman el esfuerzo del aparato de política exterior estadounidense y los asuntos latinoamericanos han vuelto a quedar relegados. Pero, aunque las propuestas y recomendaciones que este grupo de autores realiza desde The Brookings Institution, nos recuerdan cómo ve –y cómo mira- Estados Unidos a sus vecinos del Sur. Y eso ya es bastante revelador.

MIGUEL M. BENITO LÁZARO

Andrés, Gabriel; Pavón Pisticello, Daniel y Prieto San Juan, Rafael (Coords.), GUANTÁNAMO Y EL IMPERIO DEL DERECHO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL, *Universidad Católica de Córdoba - Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, Biblioteca Jurídica Diké, 2010, 334 páginas*

Por MAGDALENA SUAREZ OJEDA.

Profesora de la Universidad Complutense de Madrid y

Presidenta de la Asociación Europea para la Integración y la Cohesión Social.

Verdaderamente el siglo se inaugura con el planteamiento de un conflicto no esperado por el conjunto de la ciudadanía de los países occidentales -tal vez si por los sistemas de inteligencia de los diferentes Estados-. Frente a una sociedad soportada por los difíciles equilibrios de bloques antagónicos a los que se dio paso tras la segunda guerra mundial, nos encontrábamos ante una situación de *impasse internacional* después del abrupto paso al capitalismo de una significativa parte de los otrora países comunistas. Lo cierto es que nada podía hacer pensar a una incauta y desprevenida sociedad occidental, que iba a aparecer, el gran dragón del terror en forma de aviones chocando, como si se tratara de una película de ciencia-ficción, contra las Torres Gemelas de Nueva York el día 11 de septiembre de 2001; edificios que representaban y contenían los más claros signos del capitalismo en el país más poderoso del mundo. Esa mezcla de sentimientos de espanto e incomprensibilidad del fenómeno que nos invadieron a todos permanecen congelados en el tiempo. Los años posteriores no fueron tampoco un pozo de serenidad; los atentados de Madrid de 11 de marzo de 2004 y Londres de 7 de julio de 2005 dieron la medida del real poderío e impenetrabilidad del terrorismo islámico.

La reacción norteamericana no se hizo esperar, la identificación del enemigo era una cuestión de absoluta urgencia, y por tanto, la declaración de guerra debía ser

inmediata, por ello, el presidente George Bush declaró la guerra a Afganistán el día 7 de octubre 2001, con el objeto de encontrar a Bin Laden y asestar un duro golpe al grupo terrorista Al Qaeda. Lo que ocurre es que tal vez por primera vez en la historia, no había claramente un estado frente a otro, y si una ideología frente a otra, por lo tanto las medidas bélicas y la detención de personas fuera del territorio norteamericano llevó a adoptar medidas de urgencia; habilitándose la prisión de Guantánamo (Cuba) para acoger a las personas apresadas en Afganistán a partir del año 2002, en este lugar se encuentran en la actualidad cientos de personas. La “guerra contra el terrorismo” no había hecho más que empezar.

Las consecuencias de esta escalada de violencia y sus implicaciones jurídicas pronto se hicieron manifiestas. La convulsa opinión pública internacional comenzó a cuestionarse las claves de la solución a este problema y junto con ello la forma en que se han de abordar las intervenciones contraterroristas para que sean legítimas en los estados de derecho. En este marco se encuentra esta obra que tiene por objeto analizar a la luz del Derecho Internacional la situación de las personas presas en Guantánamo.

Desde el punto de vista estructural y formal es digno de resaltar que en su elaboración se encuentran aportaciones de investigadoras e investigadores de prestigiosos centros universitarios. La obra cuenta con dos partes diferenciadas; la primera parte dedicaba a un análisis doctrinal desarrollado a lo largo de 8 artículos científicos complementarios entre sí, escritos por 14 prestigiosas autoras y prestigiosos autores especializados en diversas áreas del derecho vinculadas a la problemática objeto de estudio: Derecho Comparado, Derecho Constitucional, Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional Público, Derecho Penitenciario y Derecho Procesal; la segunda parte dedicada a la traducción inédita al idioma español de las 2 sentencias principales de la Corte Suprema de Estados Unidos sobre el tratamiento penitenciario dedicado a las personas detenidas en la Base Militar de Guantánamo. La publicación vincula en total a personas de 7 nacionalidades diferentes (Alemania, Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, España y México).

Los artículos científicos están dispuestos del modo siguiente:

Carmen Thiele “*El Régimen jurídico internacional de la base naval estadounidense de Guantánamo en Cuba*”,

Celeste Elena Pino Canales “*Apuntes acerca de la ilegalidad de la base naval de Guantánamo*”,

Martha Prieto Valdés, Orisell Richards Martínez y Yuri Pérez Martínez “*Inconstitucionalidad e ilegalidad de la base naval de Guantánamo*”,

Sidney Guerra, Camila Lourenço de Oliveira y Patricia Barbosa Teixeira, en su trabajo “*Guantánamo: A institucionalização do desrespeito à pessoa humana*”,

James Graham y Rubén Cardoza Zúñiga, en su trabajo “*Guantánamo, ¿Símbolo de la injusticia?*”,

Jania Lopes Saldanha y de Ana Guimarães Seffrin “*Ascensão do ‘Angelus Novus’ de Paul Klee em Paraísos Perdidos: O centro de detenção militar da baía de Guantánamo e a catástrofe da exceção*”,

José Zaragoza Huerta “*La demanda internacional. Hacia una efectiva resocialización, promoción y aplicación de los derechos humanos de los reclusos. El caso Guantánamo*”,

Irene Claro Quintáns “*El Futuro en Europa de los retenidos en Guantánamo ¿Atrapados entre la espada y la pared*”.

Como puede deducirse del título de las aportaciones hay varios grupos de problemas a los cuales la obra intenta dar respuesta. Por hacer un resumen de las cuestiones analizadas se pueden resaltar los siguientes aspectos:

La base de Guantánamo y su ubicación dentro del territorio cubano. Para conocer la situación actual es necesario acudir a la situación histórica que motiva la tenencia norteamericana de este enclave en Cuba. Según se pone de manifiesto la ilegalidad del proceso que lleva a la aprobación de la Constitución Cubana de 1901 que admite la instalación de bases navales norteamericanas, ilegalidad devenida, en opinión

de autoras y autores cubanos, de la violencia ejercida sobre el poder constituyente y traducida en la exclusión de las condiciones necesarias para manifestar un consentimiento válido; la ilegalidad continuada que supone, ya luego de la revolución de 1959 y del nuevo orden jurídico plasmado en la Constitución Cubana de 1976, la permanencia de la base naval en territorio de Cuba, ilegalidad que atenta, entre otros, contra los principios de integridad territorial y de autodeterminación de los pueblos. Igualmente se destaca que la ilegalidad de base naval radica en actividades militares allí desarrolladas por Estados Unidos, actividades que desnaturalizan su fin primigenio y que se traducen en flagrantes violaciones a los derechos humanos.

Otras aportaciones formulan de modo riguroso el análisis y la interpretación de los tratados suscritos entre Cuba y Estados Unidos, señalando asimismo la negociación bilateral como la mejor solución para el posible retorno de dicho territorio a Cuba, habida cuenta de los cambios la posesión del enclave territorial por parte de Estados Unidos en Cuba, constituye una clara violación de las más elementales normas del Derecho Internacional vigente.

Las medidas penitenciarias aplicadas a las personas detenidas en Guantánamo y su lesión respecto de los Derechos Humanos. De la contribución de las diferentes autoras y autores se observa el cuestionamiento de la verdadera efectividad de las normas vigentes en materia de protección de los retenidos, particularmente las normas del Tercer Convenio de Ginebra Relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra, calificando la situación de los retenidos como de “limbo jurídico”, en lo que a la indefinición de su estatus jurídico se refiere. Las autoras brasileras destacan por su parte que, a partir del caso Guantánamo, existe la posibilidad de reconstruir un derecho común plural, a partir del respeto de los derechos humanos, y de su actuación como ideal común y guía de orientación para todos los pueblos.

La suspensión de garantías jurídicas por ser considerados presos de guerra. Se realiza un análisis de la legalidad de la situación jurídica de los detenidos tanto a la luz de las normas del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, como de la legislación y la jurisprudencia existente en los Estados Unidos. Asimismo, se hace hincapié en la necesidad de defender la prevalencia efectiva de los derechos

humanos frente a una realidad que, en este caso, a través de la base naval de Guantánamo, permite verificar la existencia de un “estado de excepción”. Para paliar los efectos de la exclusión de garantías ordinarias se propone la creación de la figura del juez de vigilancia penitenciaria también para el caso de la prisión militar.

La idea fundamental en la cual traen causa la mayoría de las aportaciones es que los Estados democráticos están obligados a actuar como garantes de los Derechos Humanos, con lo que comporte respecto a la adopción e implementación de políticas públicas que tutelen estos derechos, incluso para personas que cumplan una pena de prisión e independientemente de la gravedad de los actos cometidos. Como consecuencia de ello se analizan los distintos aspectos vinculados a esta problemática, entre los que destaca: el efecto negativo que ha tenido en los últimos años la lucha contra el terrorismo sobre la prohibición internacional de la tortura y de los tratos inhumanos o degradantes; la serias violaciones de los derechos humanos que implican las denominadas “entregas extraordinarias” de personas a determinados Estados; los riesgos y la ineficacia del recurso a las denominadas “garantías diplomáticas”, solicitadas como justificación del retorno o devolución de sospechosos hacia Estados donde la seguridad de éstos corre peligro. Muy ilustrativo resulta el estudio de garantías respecto de los Estados europeos, analizándose de modo comparado tanto la normativa del sistema internacional y europeo de protección de los Derechos Humanos, como los pronunciamientos de sus órganos respectivos. Desde luego, puede decirse también en este apartado que los diferentes sistemas de protección y los desequilibrios territoriales no permiten la formulación de una solución unitaria e invita a continuar con los estudios en aras a encontrar soluciones aun no resueltas.

El cambio político y el incierto futuro de Guantánamo. Si bien es cierto que el Presidente Obama planteó como parte de sus compromisos políticos el desmantelamiento definitivo de la prisión de Guantánamo, en la actualidad la canalización de las medidas políticas que materialicen aquella manifestación de intenciones se ha llevado a cabo parcialmente. No obstante, del conjunto de las autorías se deduce un clima de optimismo a partir del cambio político iniciado por la actual administración estadounidense. El papel de España en este sentido resulta relevante ya que acoge en la actualidad varios presos provenientes de Guantánamo al amparo del

acuerdo entre Estados Unidos y la Unión Europea firmado el 15 de junio del 2009, con el objeto de colaborar en la lucha contra el terrorismo respetando los principios básicos del Estado de Derecho.

En resumen .se puede decir que *Guantánamo y el Impero del Derecho* parte del firme propósito de propiciar la protección de los Derechos Humanos, denuncia la posible ineficacia de los mecanismos procesales y la ausencia de legislación adecuada, y critica la entronización y justificación del miedo colectivo al “enemigo difuso” como mecanismo para justificar cualquier tipo de acción penitenciaria.

Nos encontramos, sin duda, ante la obra de mayor relevancia y rigor en la temática publicada en lengua castellana; tanto por la calidad de las contribuciones que lleva a calificarla de obra de referencia, como por las múltiples vía de solución que aporta a problemas actuales del Derecho Internacional y al desarrollo y evolución de los Derechos Humanos. Si duda hay que resaltar que la excelente coordinación permite la unidad de la obra, que hay que calificarla de fácil, e incluso me atrevería a decir, apasionante lectura, por todo ello, se hace una monografía de obligada lectura.

ARANDA, Gilberto; LÓPEZ Miguel Ángel; SALINAS Sergio., *Del regreso del Inca a Sendero Luminoso. Violencia y política mesiánica en Perú.*, RIL Editores, Primera edición, Santiago 2009, 251 págs.

Por Sebastián Monsalve Egaña.

Antropólogo y Magíster en Ciencia Política

Universidad de Chile.

La complejidad de fenómenos sociales como la violencia política pocas veces supera la tentación de ser abordada a partir de dicotomías reduccionistas. Al analizar la vinculación entre el liderazgo, el mesianismo, lo mítico y la violencia presentes en la historia política del Perú, este libro aporta una visión distinta que incorpora lo simbólico como elemento central en la racionalidad política peruana, logrando una perspectiva integral que va más allá de esquemas simplificadores.

El libro, escrito por tres académicos del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Chile, es un esfuerzo multidisciplinario, en el que se conjuga el análisis historiográfico con el de la Sociología y la Ciencia Política, incorporando además conceptos de la Antropología y la Filosofía Política. Este ejercicio, siempre difícil de lograr, tiene en este caso un buen resultado. Por lo mismo, el lector se encontrará con un texto en el que se rebasa lo meramente descriptivo, para proponer una interpretación de la historia política del Perú, por lo que entrega interesantes elementos de análisis para comprender su actualidad política.

Esta obra aporta una mirada *vecinal*, condicionada por la histórica relación de *distancia-cercanía* entre dos países que a pesar de su historia de desencuentros mantienen fuertes vínculos políticos, económicos y culturales, por lo que es necesario entenderlo en el contexto de un creciente número de trabajos historiográficos que apuntan al conocimiento mutuo entre Chile y Perú (destacando, por ejemplo, los de la investigadora peruana Carmen Mc Evoy). En este caso, abordar fenómenos como el

liderazgo y la violencia política en Perú *desde* Chile le otorga una perspectiva particular a la investigación, diferente a las que se puedan desarrollar tanto desde Europa y EE.UU., así como también desde el propio Perú. Y es que el análisis de lo que sucede en Perú supone también un aporte para la propia comprensión de Chile, por lo que el estudio tiene el mérito de constituirse en un *espejo* en el cual se refleja la propia sociedad chilena y permite que las preguntas que surjan respecto a estas dimensiones políticas sean válidas para ambas sociedades.

La hipótesis central del libro es que en el imaginario político peruano hay una constante histórica: “*la búsqueda del Inca*”, es decir, la necesidad de un liderazgo fuerte que encabece un amplio movimiento social para imponerse a los grupos de poder. De esta forma, las demandas políticas, económicas y sociales indígenas involucraban el afán de invertir el orden social colonial en base a un discurso milenarista inspirado en un conjunto de creencias míticas que los autores sintetizan como *utopía andina* y que se han proyectado en el tiempo, actualizándose simbólicamente en cada proyecto político importante de la historia peruana.

El libro está estructurado en cuatro capítulos que dan cuenta de diferentes épocas de la historia política del Perú. En el capítulo I, llamado “La utopía andina: mito y resistencia de la Colonia al siglo XIX”, se explora el carácter político-religioso de las revueltas indígenas en el mundo andino durante la Colonia, las cuales tenían como punto en común una *utopía andina*, que fundamentaba la resistencia indígena como forma de invertir el mundo para acceder, o más bien *recuperar*, los beneficios socioeconómicos perdidos desde la llegada de los españoles. En este capítulo se revisan algunas de las principales acciones de resistencia indígena en el ámbito andino, con especial atención al movimiento liderado por Tupac Amaru (1780-1782), analizándose la relación entre el objetivo transformador de la sociedad de la época, el carácter propiamente indígena de la utopía y el uso de la violencia armada como método de acción.

En el capítulo II, denominado “La Experiencia Nacional Popular y la década de los partidos”, se analiza la forma en que el discurso milenarista de resistencia indígena no solo siguió calando en los indígenas de la sierra, sino también influyó en la

intelectualidad peruana de principios del siglo XX que la asumió como un elemento para definir *lo nacional*. Además se analizan los gobiernos de Velasco Alvarado, Fernando Belaúnde Terry y Alan García, como una etapa en que si bien se experimentó un cierto grado de inclusión social y funcionamiento de las instituciones democráticas, no se solucionaron la marginalidad indígena así como tampoco el desarraigo de los nuevos habitantes de la ciudad recién migrados del campo.

En el tercer capítulo, “Las guerrillas en el Perú 1965-1980: dos experiencias distintas”, se analizan las principales características de los grupos que intentaron la toma del poder a través de la vía armada, dando cuenta de la contraposición ideológica entre estas organizaciones armadas y las resistencias tradicionales basadas en la *utopía andina*. Se analizan tanto las guerrillas en la década de 1960, influenciadas por la teoría foquista, así como también las experiencias de Sendero Luminoso (SL) y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) en la década de 1980, como una transformación del discurso de resistencia indígena en que si bien se abandonan muchas de las tradiciones míticas propias de la *utopía andina*, se la siguió utilizando como referente simbólico para atraer el imaginario colectivo hacia sus posiciones.

En el cuarto y último capítulo, “Sistema de Partidos en el Perú 1980- 2006. Crisis, colapso y ¿restauración?”, se repasan brevemente algunos antecedentes teóricos y se aborda la evolución histórica de los partidos y el sistema partidista peruano desde la década de 1980 hasta la etapa posterior a Fujimori, para posteriormente analizar las causas de la crisis del sistema de partidos en Perú, desde la perspectiva de la institucionalización del sistema partidista.

Uno de los aspectos más destacables de este libro es el uso del concepto de *mito* para el análisis de la actividad política en el Perú. La utilización que hacen los autores de este concepto permite un análisis en que resalta la profunda relación entre el aspecto racional y el simbólico de la vida política, por lo que ayuda a comprender los distintos tipos de racionalidad que conviven dentro de la política peruana, como una complementariedad entre lo *racional-científico* de las acciones planificadas y lo *racional-simbólico* de su significación emocional.

De ahí la importancia de asumir la *utopía andina* como un mito, es decir producto de un ejercicio político de reelaboración de un pasado para transformarlo en un rasgo identitario, cuyo sentido es hacer frente a las crisis del presente, pero no como un recuerdo nostálgico y evasivo de épocas mejores, sino como la esperanza de recuperar un proyecto cultural propiamente indígena y proyectarlo al futuro. De ahí el potencial transformador e incluso revolucionario que los autores constatan en la *utopía andina* a lo largo de cinco siglos. Esta fusión entre pasado, presente y futuro hace del mito un instrumento de reinterpretación de la sociedad, una *memoria* que se constituye en herramienta de cambio político, que continuamente ha intentado ser apropiada y reelaborada por los distintos liderazgos políticos a lo largo de la historia del Perú.

Es necesario tomar en cuenta que, tal como plantean los autores, la elaboración del mito de la *utopía andina* fue un proceso de sincretismo en que la cultura dominante fue apropiada y resignificada por el dominado, dando origen a un producto ideológico nuevo, no preestablecido, pero sobre todo fue la manifestación de un nuevo sujeto sociopolítico, el *indígena*, que surge de la contraposición con el conquistador y que es capaz de apropiarse de la historia, elaborando una memoria y un futuro propio. Así, al rescatar el concepto de *mito*, en el que lo *racional* es inseparable de lo *simbólico*, el análisis político puede acceder al plano del *sentido* que la acción política puede tener para un sujeto particular, ayudando, por ejemplo, a poner en contexto las acciones de violencia política que éste desencadena.

De esta forma, el libro aporta una nueva perspectiva a fenómenos como, por ejemplo, la violencia política de Sendero Luminoso. Al contextualizarlo en el marco de procesos culturales e históricos más amplios, permite superar la sobre simplificadora dicotomía *racional-irracional*, que ha llevado a que el análisis de la violencia política en América Latina se limite ya sea a una pseudo racionalidad reducida únicamente a un fenómeno delictual con el mero interés económico (*narcoguerrilla*) o, peor aún, como sinónimo de *barbarie* imposible de ser comprendida. En cambio, a partir de la perspectiva propuesta en este libro, la violencia política surge como un fenómeno que exige un análisis más complejo, vinculándolo, como por ejemplo en el caso de Sendero Luminoso, con los procesos de sincretismo cultural que han caracterizado la historia

política peruana desde la época de la conquista española, por lo que es necesario comprender al *sujeto* que ejerce la violencia.

En definitiva, este libro ayuda a elaborar una nueva perspectiva en el análisis político no solo de Perú sino de la región en general. En este sentido, está muy lejos de agotar el tema y más cerca de obligar al planteamiento de nuevas preguntas acerca de la violencia política en la región como, por ejemplo, entender la violencia desde el Estado, es decir, aplicar el mismo análisis *mítico* a la experiencia antisubversiva que llevó a cabo el Ejército del Perú en su lucha contra las guerrillas.

Sebastián Monsalve Egaña.

CAJAL, Máximo, *Sueños y pesadillas. Memorias de un diplomático*, Ed. Barcelona 2010.

Por Fernando Puell de la Villa
Profesor del Instituto Universitario
General Gutiérrez Mellado, UNED

Máximo Cajal López nació en Madrid en 1935 e ingresó en la carrera diplomática en 1965, en la que desempeñó cargos muy relevantes: director general de la Oficina de Información Diplomática (1978-1979); cónsul general de España en Nueva York (1981-1983), Lisboa (1997-1999) y Montpellier (2001-2002), y embajador en Guatemala (1979-1980), Suecia (1983-1985) y Francia (1994-1996). Durante los Gobiernos de Felipe González, fue secretario general de Política Exterior (1985-1988), representante permanente ante el Consejo del Atlántico Norte (1990-1991) y subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores (1991-1994). Tras su jubilación, el presidente Rodríguez Zapatero le nombró su representante personal ante la Alianza de Civilizaciones (2004-2009). Ha publicado también los libros: *El Convenio sobre Cooperación para la Defensa entre España y Estados Unidos* (Madrid 1990), *¡Saber quién puso fuego ahí! Masacre en la Embajada de España* (Madrid 2000) y *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar. ¿Dónde acaba España?* (Madrid 2003), así como numerosos artículos en revistas académicas y en diversos medios de comunicación.

El 31 de enero de 1980, los telediarios de buena parte del mundo abrieron con una noticia estremecedora: el encierro de un nutrido grupo de campesinos mayas en la sede de Embajada española en Tegucigalpa, episodio brutalmente resuelto mediante el asalto e incendio del edificio por fuerzas policiales. A resultas de ello, murieron calcinadas 37 personas: dos ex-ministros, cuatro universitarios y 22 campesinos guatemaltecos –entre ellos el padre de la premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú–, además de un diplomático, ocho funcionarios de la Embajada y una española que estaba realizando una gestión consular. Los dos únicos supervivientes fueron el campesino Gregorio Yujá,

ejecutado expeditivamente al día siguiente, y el embajador Cajal, que comenzó a convertirse en figura pública y en blanco de la ira de ciertos sectores ultraconservadores, que le tacharon de filocomunista y emprendieron una visceral campaña para desprestigiarle, que continúa dando coletazos (<https://cejil.org/comunicados/fallo-de-la-corte-de-constitucionalidad-guatemalteca-impide-declaraciones-de-violadores>).

Aquel luctuoso y todavía impune incidente condicionó toda la futura trayectoria personal y profesional del Embajador, como él mismo reconoce (pág. 355) y evidencia la lectura de su magnífico y apasionante libro de memorias. Lamentablemente, los españoles no suelen ser muy aficionados al género y, al contrario de lo que ocurre en países de tradición anglosajona, no abundan los políticos que, al término de su carrera, se toman el trabajo de legar a la posteridad sus vivencias y experiencias, lo que empobrece notablemente nuestra historiografía. Y esto es mucho más acusado entre quienes, a la sombra de los personajes de primera fila –más propensos a publicar memorias, en su mayor parte justificativas de su actuación–, mejor conocieron los verdaderos resortes y el sigiloso proceso de tramitación de las grandes decisiones políticas.

Por ello es muy de agradecer que el embajador Cajal haya realizado este esfuerzo, que nos ha puesto en condiciones de poder interpretar con mucho mejor conocimiento de causa los entresijos de la política exterior española de los dos últimos decenios del siglo XX. Éste es sin duda el principal mérito de la obra, sin pretender decir que no tenga otros, como, por ejemplo, sus sagaces retratos de personalidades tan singulares como los generales Franco y De Gaulle, de cuya entrevista privada de 1970 fue único testigo y de la que ofrece un minucioso relato (págs. 49-67), o los de conocidos estadistas, políticos y diplomáticos con los que tuvo estrecho trato: Francisco Fernández Ordóñez, Felipe González, Gregorio López Bravo, Laureano López Rodó, Fernando Morán, Olof Palme y Javier Solana, entre otros.

Nada más ponerse el libro a la venta en julio de 2010, el veterano periodista Miguel Ángel Aguilar, reputado conocedor de aquella época, destacó la vital importancia de contar con “testimonios brindados por trayectorias que suman la competencia

profesional y la pasión por el servicio público”, y más en un momento en que los españoles “volvemos a la práctica desenfrenada del deporte de la autodestrucción” y “nos adelantamos a lanzar por nuestra propia cuenta una nueva versión de la leyenda negra” (elsiglodeeuropa.es/siglo/historico/2010/884/884Aguilar.html).

Efectivamente, pocos de quienes siguieron de cerca la trayectoria profesional del embajador Cajal pusieron en duda su alto grado de competencia en el desempeño de las funciones que le eran encomendadas. Ahora, gracias a su libro –compendio de “Una vida dedicada casi por entero al servicio del Estado” (pág. 353)–, cualquier estudioso dispondrá de suficientes elementos de juicio para corroborar o rebatir lo que, en su tiempo, fue una opinión generalizada. Pero también a través de sus 368 páginas, el lector estará en condiciones de penetrar en la trastienda del espectacular proceso que, coincidente con la Transición democrática, permitió superar definitivamente el aislacionismo español de los siglos precedentes, situar a España en igualdad de condiciones dentro del concierto internacional de naciones y participar en alianzas y organismos internacionales, de los que había estado mucho tiempo ausente y a los que fue capaz de incorporarse con energía y decisión.

Según Celestino del Arenal, este proceso tuvo tres fases sucesivas y bastante definidas: una primera de normalización y homologación internacional de la naciente democracia (1975-1982); una segunda de definición de sus líneas maestras (1982-1986); y una tercera, en la que se terminó de perfilar el modelo diseñado (1986-1991) [“La posición exterior de España”, en Ramón Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España 1975-1986*, Madrid 1992, pp. 389-428].

Durante todas ellas, una cuestión esencial, excepción hecha del largo y arduo camino hacia el ingreso en las Comunidades Europeas en 1985, fue el esfuerzo realizado para redefinir la política de seguridad y defensa y homologarla con la del resto de países occidentales, cuestión trascendental para la modernización de las Fuerzas Armadas y sobre la que incidió muy positivamente. Tres eran también los temas que había que abordar en esta materia: revisar la descompensada relación bilateral con Estados

Unidos; solicitar el ingreso en la Alianza Atlántica, y establecer lazos con las organizaciones defensivas europeas, en particular con la Unión Europea Occidental.

Máximo Cajal recibió el crucial encargo de renegociar la relación bilateral con Estados Unidos para reducir sus efectivos militares en España, debido a que su paso por la Secretaría General de Política Exterior coincidió con el momento en que el Gobierno de Felipe González se propuso materializar el plan esbozado en el llamado Decálogo de 1984 y cumplimentar lo aprobado en el referéndum de 1986. Las negociaciones fueron mucho más enconadas de lo previsto, debido a la firmeza de los representantes españoles al defender su postura y el escepticismo inicial con que la contemplaron los estadounidenses. No sorprenderá, por tanto, que el autor dedique casi el 20 por ciento de la obra a narrar, con minuciosidad y singular aporte de datos –la mayor parte de ellos desconocidos hasta el momento–, la complejidad y dificultades que hubo de afrontar para desempeñar airoosamente su tarea (págs. 137-208).

Aunque se les dedique menos páginas, son también de sumo interés otros aspectos de la obra, algunos de ellos bastante ignorados. Ejemplo de estos últimos sería la participación de una unidad de Sanidad Militar española en la Guerra de Vietnam (págs. 28-31) o los avatares del establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel, en el que Cajal jugó un decisivo papel (págs. 242-245). También desvela nuevas facetas acerca de otros temas algo más conocidos: los primeros pasos dados hacia la participación en las luego llamadas Operaciones de Mantenimiento de la Paz (págs. 219-222), el impacto del desplome de la Unión Soviética sobre la Alianza Atlántica (págs. 251-271), la negociación de los Acuerdos de Coordinación de las Fuerzas Armadas españolas con la OTAN, tarea culminada en el verano de 1991 (págs. 222-232), o la vinculación a la Unión Europea Occidental (págs. 232-234).

No cabe duda de que las memorias de Cajal resultarán de suma utilidad para los estudiosos de la política exterior española de las últimas décadas del siglo XX, pero también para cualquier lector interesado en conocer con más profundidad el proceso de transición y consolidación de la democracia en España, al poderlo contemplar desde una óptica distinta y bajo la lupa de uno de sus principales actores secundarios. Es evidente

que, en ocasiones, dará la sensación de que el autor se deja cosas en la mochila y queda un cierto regusto amargo por que no se haya decidido a ampliar o aclarar más algunos temas. Cabe decir, por último, que la lectura del libro resulta amena, gracias a la fluidez y elegancia del estilo y a utilizar un léxico totalmente asequible para el profano en la peculiar jerga diplomática.

Fernando Puell de la Villa
Profesor del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED



Asamblea General

Distr. general
5 de julio de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

15º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación

Presidente-Relator: Sr. José Luis **Gómez del Prado**

Resumen

El Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación fue creado en julio de 2005 en virtud de la resolución 2005/2 de la Comisión de Derechos Humanos. El Grupo está integrado por el Sr. José Luis Gómez del Prado (España), Presidente durante el período en que se elaboró el presente informe, la Sra. Shaista Shameem (Fiji), la Sra. Amada Benavides de Pérez (Colombia), el Sr. Alexander Nikitin (Federación de Rusia) y la Sra. Najat Al-Hajjaji (Jamahiriya Árabe Libia). La Sra. Shameem ocupó la Presidencia del Grupo de Trabajo entre abril de 2009 y abril de 2010.

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 10/11, de 26 de marzo de 2009, en la que se pide al Grupo de Trabajo que informe sobre los avances logrados en la elaboración de un proyecto de instrumento jurídico, para su debido examen y actuación por el Consejo de Derechos Humanos.

En el capítulo I se presenta el informe, y en el capítulo II se ofrece un panorama general de las actividades realizadas durante el período que se examina, incluido un resumen de las misiones al Afganistán y a los Estados Unidos de América y de las consultas regionales celebradas en Asia, África y Europa. En el capítulo III se describen los progresos realizados por el Grupo de Trabajo en la elaboración de un posible nuevo proyecto de convención sobre la regulación de las empresas militares y de seguridad privadas. Se resumen las ideas fundamentales en que se basan las propuestas del Grupo de Trabajo acerca de la aprobación de un nuevo instrumento jurídico sobre las empresas militares y de seguridad privadas, su ámbito de aplicación y su contenido. En el informe se presenta también un resumen del proceso de consulta y de las observaciones recibidas de los Estados miembros y las entidades no gubernamentales sobre la convención propuesta.

Por último, el Grupo de Trabajo recomienda a los Estados miembros que examinen atentamente el presente proyecto de propuesta de un posible nuevo instrumento jurídico internacional que regule las empresas militares y de seguridad privadas, y al Consejo de Derechos Humanos que establezca un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de redactar una nueva convención teniendo en cuenta la labor realizada por el Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	4
II. Actividades	4–30	4
A. Comunicaciones	7–8	5
B. Comunicados de prensa	9–11	5
C. Visitas a países	12–23	6
D. Consultas regionales	24–28	8
E. Otras actividades de miembros del Grupo de Trabajo	29–30	9
III. Progresos realizados en la elaboración de un posible nuevo proyecto de convención sobre las empresas militares y de seguridad privadas	31–88	9
A. Contexto y finalidad	32–42	10
B. Ámbito de aplicación	43–46	11
C. Contenido	47–57	12
D. Observaciones de los Estados miembros y de entidades no gubernamentales	58–88	14
IV. Conclusiones y recomendaciones	89–93	19
 Anexo		
Proyecto de una posible convención sobre las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP) para su examen y la adopción de medidas por el Consejo de Derechos Humanos		20

I. Introducción

1. En el presente informe, el Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación describe las actividades que ha llevado a cabo desde que presentó su último informe al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2009. El informe se ocupa especialmente de los progresos realizados en la elaboración de un posible proyecto de convención sobre las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP). En él se tienen en cuenta las comunicaciones enviadas entre el 16 de diciembre de 2008 y el 18 de abril de 2010.

2. El informe se presenta en cumplimiento de la resolución 2005/2 de la Comisión de Derechos Humanos, en que se estableció el mandato del Grupo de Trabajo, y la resolución 7/21, de 28 de marzo de 2008, por la que se prorrogó el mandato del Grupo de Trabajo.

3. El Grupo de Trabajo está integrado por cinco expertos independientes que desempeñan sus cargos a título personal: el Sr. José Luis Gómez del Prado (España), Presidente durante el período en que se elaboró el presente informe, la Sra. Shaista Shameem (Fiji), la Sra. Amada Benavides de Pérez (Colombia), el Sr. Alexander Nikitin (Federación de Rusia) y la Sra. Najat Al-Hajjaji (Jamahiriya Árabe Libia). La Sra. Shameem ocupó la Presidencia del Grupo de Trabajo entre abril de 2009 y abril de 2010. En abril de 2010 el Grupo de Trabajo decidió establecer un sistema de presidencia rotatoria por períodos de tres meses para el último año de su mandato.

II. Actividades

4. Siguiendo su práctica habitual, el Grupo de Trabajo continuó celebrando tres períodos ordinarios de sesiones al año, dos en Ginebra y uno en Nueva York. La actividad del Grupo de Trabajo se concentró en su labor en curso acerca de la elaboración de una posible nueva convención internacional sobre la regulación de las actividades de las EMSP, como se describe detalladamente en la parte III del presente informe. El Grupo también realizó dos visitas a países, mantuvo reuniones periódicas con representantes de Estados miembros, organizaciones no gubernamentales (ONG) y expertos y examinó denuncias relativas a las actividades de mercenarios y de EMSP y a sus efectos en los derechos humanos, y adoptó decisiones sobre medidas apropiadas.

5. El Grupo de Trabajo ha recibido recientemente información que indica que en algunos casos las EMSP prestan apoyo a caudillos locales y a grupos rebeldes. Por ejemplo, hay denuncias que apuntan a que en el Afganistán varias EMSP contratadas por el Gobierno de los Estados Unidos de América mantienen una relación de privilegio con los talibanes. Otras sugieren que una EMSP de Alemania está estudiando la posibilidad de desplegar un número considerable de guardias militares en Somalia para adiestrar a grupos de seguidores de caudillos próximos a Abdinur Ahmed Darman, que se ha autoproclamado Presidente de Somalia en un acto que no ha sido reconocido internacionalmente.

6. La complicidad entre las EMSP y los grupos rebeldes es una tendencia preocupante que exige una mayor atención, particularmente si se tienen en cuenta sus posibles efectos en el ejercicio de los derechos humanos. Por consiguiente, el Grupo de Trabajo establecerá contactos próximamente con las autoridades gubernamentales para recabar información adicional sobre las dos situaciones que se describen más adelante, con el propósito de recordar a todos los Estados sus responsabilidades cuando contratan EMSP y las posibles consecuencias negativas cuando dichas empresas actúan en zonas de conflicto sin un marco

legal o algún mecanismo que garantice el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

A. Comunicaciones

7. El presente informe abarca las comunicaciones enviadas entre el 16 de diciembre de 2008 y el 18 de abril de 2010, y las respuestas recibidas entre el 1° de febrero de 2009 y el 1° de junio de 2010. Los detalles de esa correspondencia y la información suministrada en las respuestas de los gobiernos figuran en una adición al informe (A/HRC/15/25/Add.1).

8. Se enviaron en total 17 comunicaciones a 15 países¹, relativas a la presunta participación de nacionales de esos países en actividades de mercenarios en un país extranjero, y a las actividades de EMSP y sus efectos en el ejercicio de los derechos humanos. En algunos casos el Grupo de Trabajo envió comunicaciones similares a varios gobiernos en relación con un mismo incidente en el que presuntamente habían participado sus nacionales. El Grupo de Trabajo recibió del gobierno pertinente una respuesta completa o parcial a la mitad de las comunicaciones enviadas. El Grupo de Trabajo expresa su reconocimiento a los gobiernos que han dado respuestas sustantivas a sus comunicaciones e invita a los que no lo han hecho a que cooperen con su mandato otorgado por el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General.

B. Comunicados de prensa

9. Además de sus boletines destinados a los medios de comunicación o comunicados de prensa emitidos en relación con las visitas a los países, las consultas regionales y la celebración de sus períodos ordinarios de sesiones, el Grupo de Trabajo emitió dos comunicados de prensa en relación con presuntas actividades de mercenarios en el Estado Plurinacional de Bolivia y en Honduras. El 29 de abril de 2009, el Grupo de Trabajo expresó su profunda inquietud por los informes recibidos sobre la participación de mercenarios en un complot contra las autoridades bolivianas. Recibió cierta información de los gobiernos afectados en respuesta a sus comunicaciones, pero a la vista de las ramificaciones internacionales de las actividades de mercenarios en relación con el incidente, el Grupo de Trabajo insta a todos los gobiernos afectados a que lleven a cabo una investigación transparente del incidente. A este respecto, ha solicitado a las autoridades del Estado Plurinacional de Bolivia que pongan en conocimiento del Grupo de Trabajo los resultados de sus investigaciones.

10. El 9 de octubre de 2009, el Grupo de Trabajo emitió un comunicado como respuesta a las informaciones que señalaban que ex paramilitares de Colombia habían sido reclutados en Honduras para proteger propiedades e individuos en caso de nuevos actos de violencia entre los partidarios del gobierno *de facto* y los del depuesto Presidente Manuel Zelaya. Instó a las autoridades hondureñas a tomar todas las medidas prácticas para prevenir la utilización de mercenarios en su territorio y a investigar a fondo las denuncias sobre su presencia y sus actividades.

11. Por otra parte, a raíz de la decisión de un tribunal federal de distrito de los Estados Unidos por la que se desestimaban los cargos contra cinco guardias de seguridad de la empresa Blackwater acusados de homicidio voluntario y uso ilícito de armas de fuego en relación con un tiroteo que se produjo en 2007 en la plaza de Nisour, en el Iraq, que dejó un saldo de 17 civiles muertos, entre ellos mujeres y niños, y más de 20 heridos, muchos de

¹ Afganistán; Australia; Bolivia (Estado Plurinacional de); Colombia; Croacia; Estados Unidos de América; Fiji; Guinea; Hungría; Irlanda; Israel; Papua Nueva Guinea; Perú; Rumania; Sudáfrica.

gravedad, el Grupo de Trabajo emitió un comunicado en que expresaba su preocupación por la posibilidad de que esa decisión creara una situación en que nadie se hiciera responsable de graves violaciones de los derechos humanos. El Grupo de Trabajo encomia al Gobierno de los Estados Unidos por haber apelado contra esa decisión e insta a que se adopten todas las medidas necesarias para asegurar que, en cumplimiento de las obligaciones internacionales, este tipo de violaciones no queden impunes.

C. Visitas a países

12. El Grupo de Trabajo efectuó dos visitas a países en 2009, una a la República Islámica del Afganistán y la otra a los Estados Unidos de América.

13. El Afganistán, junto con el Iraq, es el mayor teatro de operaciones para las EMSP, y los Estados Unidos, que tienen la mayor presencia militar y diplomática en el Afganistán, son el principal empleador de esas empresas en el país. La presencia y las actividades de las EMSP en el Afganistán están muy interconectadas con el gran número de grupos armados no autorizados de diversos tipos que se encuentran en territorio afgano. El Ministerio del Interior ha estimado que hay por lo menos 2.500 grupos armados no autorizados que actúan en las provincias bajo control gubernamental, que representan menos de la mitad del territorio del país. Existía entre los interlocutores la impresión de que muchos grupos armados *de facto* no estatales utilizaban el proceso de regularización de las EMSP para disfrazar a sus agrupaciones como empresas de seguridad privadas, lo cual reforzaba la impresión de que las EMSP eran una amenaza para la paz y la estabilidad del Afganistán. A comienzos de 2008 el Gobierno del Afganistán inició un amplio proceso de regulación para resolver algunas de esas dificultades y regular las actividades de las EMSP que actuaban en su territorio. No obstante, el Grupo de Trabajo puso de relieve la falta de un proceso sistemático de supervisión e información sobre casos relacionados con el uso de la fuerza por las EMSP, por parte del Gobierno, la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA).

14. El Grupo de Trabajo no recibió información de primera mano que indicara que empleados de EMSP hubieran intervenido directamente en actividades de combate desde que se aprobó el Reglamento. No obstante, el Grupo de Trabajo observó que, al desempeñar tareas de vigilancia de bases de operaciones avanzadas en zonas de conflicto, un contratista civil, en la medida en que protege objetivos militares legítimos, se convierte en un objetivo militar y puede perder la protección que le otorga el derecho internacional humanitario.

15. La gran mayoría de ONG subrayaron que la intensa presencia de guardias privados armados no generaba un sentimiento de mayor seguridad en la población afgana y que, por el contrario, el elevado número de personas armadas, vehículos y armas creaba un sentimiento de temor e inseguridad. La Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán también destacó la falta de claridad en cuanto a la jurisdicción aplicable a las EMSP y la imposibilidad de hacerles rendir cuentas cuando se cometían delitos. Sobre la base de sus averiguaciones, el Grupo de Trabajo hizo varias recomendaciones al Gobierno. El informe completo, con una serie de recomendaciones, figura en una adición al presente informe (A/HRC/15/25/Add.2).

16. El Grupo de Trabajo visitó los Estados Unidos de América entre el 20 de julio y el 3 de agosto de 2009. El Grupo observó que el Gobierno de los Estados Unidos de América recurre considerablemente a las empresas militares y de seguridad privadas para llevar a cabo sus operaciones militares en todo el mundo. Las EMSP estadounidenses dominan este nuevo sector, que genera unas ganancias estimadas entre 20.000 millones y 100.000

millones de dólares anuales. Las fuerzas privadas constituyen casi la mitad del total de las fuerzas desplegadas por los Estados Unidos de América en el Afganistán y el Iraq.

17. El Grupo de Trabajo observó que la información de que dispone el público acerca del alcance y el tipo de los contratos entre el Gobierno de los Estados Unidos y las EMSP es escasa y opaca. La falta de transparencia es especialmente significativa cuando unas empresas subcontratan a otras. La situación es particularmente opaca cuando son las agencias de inteligencia estadounidenses las que contratan EMSP. Habida cuenta de la posibilidad que tienen esas agencias de alegar razones de confidencialidad en interés de la seguridad nacional, el público no tiene acceso a información sobre la empresa contratada, las actividades para las cuales ha sido contratada o la zona en que está desplegada.

18. El Grupo de Trabajo trató con las autoridades de casos que habían planteado inquietudes acerca de la medida en que empresas de seguridad privadas, contratadas para desempeñar funciones defensivas de vigilancia, habían participado en operaciones militares y de inteligencia de carácter ofensivo, y acerca de la estrecha relación entre las agencias de inteligencia y las EMSP.

19. El Grupo de Trabajo examinó información recibida sobre la empresa estadounidense que se denomina actualmente Xe/Blackwater, cuya licencia en el Iraq fue revocada después de que sus empleados abrieron fuego contra civiles inocentes en la plaza Nisour de Bagdad y causaron la muerte de 17 civiles e hirieron de gravedad a más de 20 personas el 16 de septiembre de 2007. En un informe del Congreso sobre la conducta de la empresa en el Iraq se determinó que guardias empleados por Blackwater habían intervenido en casi 200 incidentes de intensificación del uso de la fuerza con armas de fuego —en el 80% de los cuales Xe/Blackwater efectuó los primeros disparos— en el Iraq desde 2005. A pesar de la decisión de las autoridades iraquíes y de los informes del Congreso, Xe/Blackwater siguió actuando en el Iraq por lo menos hasta septiembre de 2009.

20. El Grupo de Trabajo informó también sobre la presunta participación de dos empresas con sede en los Estados Unidos, CACI y L-3 Services (anteriormente Titan Corporation), en la tortura de detenidos iraquíes en la prisión de Abu Ghraib, en el Iraq. CACI y L-3 Services eran los contratistas del Gobierno de los Estados Unidos encargados, respectivamente, de los servicios de interrogatorio y traducción en Abu Ghraib y otras instalaciones del Iraq.

21. El Grupo de Trabajo observó que el Gobierno de los Estados Unidos había adoptado rigurosas medidas correctivas y acogió con agrado la reciente aprobación por las autoridades de los Estados Unidos de leyes y reglamentos encaminados a seguir reforzando la supervisión y la rendición de cuentas de las EMSP. Señaló que la aclaración de la jurisdicción aplicable aún no había dado resultados en cuanto al enjuiciamiento y el castigo de los responsables de violaciones de los derechos humanos y otros delitos. El informe completo y las recomendaciones destinadas a mejorar el mecanismo de supervisión de los Estados Unidos y a asegurar la rendición de cuentas figuran en una adición al presente informe (A/HRC/15/25/Add.3).

22. El Grupo de Trabajo tiene previsto visitar Guinea Ecuatorial del 16 al 21 de agosto de 2010. Durante su visita, el Grupo de Trabajo se ocupará especialmente de las medidas adoptadas por el Gobierno en el contexto de los intentos de golpe de Estado llevados a cabo por mercenarios en 2004 y posteriormente, incluidas las actuaciones judiciales relacionadas con esos casos. También estudiará toda la legislación vigente que sea pertinente para la cuestión de las actividades de los mercenarios, junto con las actividades de las EMSP que actúan en el país.

23. El Grupo de Trabajo también ha recibido una invitación para visitar Sudáfrica en el curso del año a fin de tratar de las actuales iniciativas del Gobierno para asegurar la

supervisión y el control de las actividades de las EMSP sudafricanas y de sus empleados que actúan en otros países.

D. Consultas regionales

24. De conformidad con la resolución 62/145 de la Asamblea General y la resolución 7/21 del Consejo de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo celebró las tres consultas regionales restantes durante el período que abarca el presente informe.

25. Después de la primera consulta para América Latina y el Caribe, celebrada en Panamá en diciembre de 2007², y de la segunda, para Europa Oriental y Asia Central³, celebrada en Moscú en octubre de 2008, el Grupo de Trabajo organizó consultas regionales en Bangkok en octubre de 2009 para Asia y el Pacífico, en Addis Abeba en marzo de 2010 para África, y en Ginebra en abril de 2010 para los países del Grupo de los Estados de Europa Occidental y otros Estados. Los informes sobre cada una de estas tres últimas consultas están disponibles como adiciones al presente informe.

26. Los participantes en la consulta para Asia y el Pacífico señalaron que había en todo el mundo una actividad intensa y creciente de las EMSP y que era necesario aclarar y reforzar el marco jurídico aplicable a esos grupos. Los participantes cambiaron impresiones sobre sus experiencias nacionales con las EMSP, y los representantes del Afganistán y de Fiji hicieron amplias exposiciones sobre la situación de las EMSP en sus respectivos países. El Grupo de Trabajo presentó para el debate elementos de su propuesta de proyecto de convención sobre las EMSP⁴.

27. Asistieron a la consulta de Addis Abeba representantes de 20 países de África y representantes de la Comisión de la Unión Africana. Los participantes facilitaron información amplia sobre recientes actividades de mercenarios en el continente y sus efectos en los derechos humanos, junto con las actividades crecientes de las EMSP en África, y mantuvieron un debate al respecto. El Grupo de Trabajo presentó con cierto detalle los elementos del proyecto de convención y los Estados manifestaron un firme apoyo a la labor realizada por el Grupo de Trabajo en la preparación de dicho texto⁵.

28. La consulta más reciente, que estaba prevista originalmente para octubre de 2010 en Madrid (España), se celebró en abril de 2010 en Ginebra con representantes de los países del Grupo de los Estados de Europa Occidental y otros Estados. El debate se centró en las iniciativas adoptadas por los Estados occidentales a nivel nacional y regional, así como en los elementos de un posible nuevo proyecto de convención distribuidos por el Grupo de Trabajo a todos los Estados miembros a comienzos de enero de 2010. El Grupo de Trabajo expresó su agradecimiento por las observaciones constructivas efectuadas sobre el documento. Mientras que el Grupo de Trabajo tomaba conocimiento de las reservas de la Unión Europea y otros con respecto a una posible nueva convención sobre la cuestión, destacó el objetivo común de una reglamentación más eficaz del sector de la seguridad

² Véase A/HRC/7/7/Add.5, de 5 de marzo de 2008.

³ Véase A/HRC/10/14/Add.3, de 26 de febrero de 2009.

⁴ Asistieron a la consulta representantes del Afganistán, Bangladesh, Camboya, China, Fiji, Jordania, Myanmar, el Pakistán, Qatar, la República Islámica del Irán, Samoa, Tailandia, Viet Nam y el Yemen, así como el observador de Palestina. Véase el informe A/HRC/15/25/Add.4, de 1º de abril de 2010.

⁵ Asistieron a la consulta los representantes de Angola, Argelia, Burkina Faso, el Camerún, Djibouti, Egipto, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Madagascar, Malawi, Marruecos, Mauricio, Mozambique, el Níger, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, el Sudán, Uganda, Zambia y Zimbabwe, así como representantes de la Comisión de la Unión Africana. Véase el informe A/HRC/15/25/Add.5.

privada a fin de proteger a las personas contra las violaciones de los derechos humanos y asegurar que, cuando se produzcan, los culpables deban rendir cuentas y las víctimas puedan disponer de remedios efectivos⁶.

E. Otras actividades de miembros del Grupo de Trabajo

29. El 27 de mayo de 2010, el Presidente del Grupo de Trabajo, Sr. Gómez del Prado, presentó una ponencia sobre la regulación, el seguimiento y la supervisión de las EMSP en un seminario celebrado en el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona. Participaron en ese acto académicos, representantes de la sociedad civil, las fuerzas armadas y empresas de seguridad, los medios de comunicación, expertos y diplomáticos. Entre el 31 de mayo y el 2 de junio de 2010, el Presidente participó, en el Parlamento de Cataluña, en un comité internacional de redacción de expertos independientes acerca de la elaboración de una declaración universal sobre el derecho humano a la paz, una iniciativa emprendida en el marco de la Declaración de Barcelona. El Sr. Gómez del Prado centró su aportación en las consecuencias de las actividades de los mercenarios y las EMSP para el ejercicio de los derechos humanos, y en particular en la obligación de rendir cuentas de las EMSP y su personal.

30. La Sra. Benavides de Pérez presidió una conferencia regional sobre las actividades de los mercenarios y las EMSP en América Latina, celebrada en Bogotá los días 7 y 8 de mayo de 2009. El acto fue organizado por la Universidad Externado de Colombia y la Universidad Javeriana y participaron en él más de 150 expertos, académicos y organizaciones de la sociedad civil, entre los que había representantes de la Oficina del ACNUDH en Colombia, del Comité Internacional de la Cruz Roja en Colombia, del proyecto denominado "Regulating the Privatization of War", del Instituto Universitario Europeo y de un gran número de ONG. El 8 de febrero de 2010, la Sra. Benavides de Pérez pronunció una conferencia sobre el tema "Privatización de la seguridad: desafíos y riesgos para la comunidad internacional" en la Universidad de Antioquia, en Medellín (Colombia). También presentó una ponencia sobre el tema de "Las EMSP en el contexto del derecho internacional humanitario" el 5 de abril de 2010 en la Cátedra Von Humboldt, Universidad Jorge Tadeo Lozano, de Bogotá. Por último, en un debate sobre el tema "¿Obligación de rendir cuentas para los contratistas de seguridad privados? El papel de las Naciones Unidas", celebrado el 19 de mayo de 2010, los organizadores, miembros del Global Policy Forum y el Llamamiento de La Haya por la Paz, dieron lectura a una declaración introductoria de la Sra. Benavides.

III. Progresos realizados en la elaboración de un posible nuevo proyecto de convención sobre las empresas militares y de seguridad privadas

31. En este capítulo, el Grupo de Trabajo informa acerca de los progresos realizados en la elaboración de un posible nuevo proyecto de convención sobre las empresas militares y de seguridad privadas. Se analizan el contexto, la finalidad, el alcance y el contenido de dicha convención. Se presentan también un resumen del proceso de consultas en el que ha participado el Grupo de Trabajo en cumplimiento de la resolución 10/11 de 26 de marzo de 2009 y un resumen de las respuestas recibidas de los Estados, las entidades no

⁶ Asistieron a la consulta representantes de Alemania, Australia, Austria, el Canadá, España, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia, Suiza y Turquía, así como representantes de la Unión Europea. Véase A/HRC/15/25/Add.6.

gubernamentales y el sector académico. Se adjunta en forma de anexo al informe un posible proyecto de convención internacional sobre las empresas militares y de seguridad privadas.

A. Contexto y finalidad

32. El Grupo de Trabajo ha expresado reiteradamente su inquietud acerca de los efectos de las actividades de las EMSP en el ejercicio de los derechos humanos. En los informes sobre sus misiones ha facilitado información detallada sobre violaciones graves de los derechos humanos perpetradas por empleados de esas empresas, en particular cuando operan en zonas de conflicto o en situaciones posteriores a un conflicto, y sobre la falta de transparencia y la imposibilidad de exigir responsabilidades a las EMSP. Estas inquietudes se basan en los datos recabados por el Grupo de Trabajo, especialmente los obtenidos en sus misiones a países donde están operando EMSP, como el Afganistán, donde están registradas las empresas, como los Estados Unidos de América y el Reino Unido, y donde se recluta personal, como Fiji y diversos países de América Latina.

33. El uso de EMSP nacionales e internacionales ha afectado el ejercicio de los derechos humanos en varios países, en particular en aquellos donde este sector no se ha regulado. Por ejemplo, las EMSP que actúan en zonas donde la situación es muy inestable se han visto arrastradas a actividades de tipo militar y han participado en combates y en muchos incidentes en que se han utilizado armas de fuego.

34. Además, varios de estos incidentes han demostrado la opacidad del reparto de responsabilidades entre las EMSP y los Estados, ya sean los Estados donde tienen su sede las empresas, los que las contratan o aquellos donde realizan sus operaciones. En algunos casos no se han esclarecido la identidad y la cadena de mando entre las EMSP y el cliente y ello ha dado pie a situaciones en las que no se han depurado responsabilidades.

35. En una carta de fecha 23 de abril de 2010 dirigida a los Estados miembros, el Grupo de Trabajo resumió las razones básicas de sus propuestas sobre la aprobación de un nuevo instrumento jurídico internacional destinado a establecer criterios para la regulación, el control y la supervisión de las actividades de las EMSP. A continuación se presentan los principales argumentos.

36. Tal como se señala en su anterior informe al Consejo de Derechos Humanos (véase A/HRC/10/14/Add.2), el Grupo de Trabajo determinó la existencia de un vacío en la reglamentación de las actividades de las EMSP a nivel internacional. Si bien existe una serie de normas con arreglo al derecho internacional humanitario y a la legislación en materia de derechos humanos que podrían aplicarse a los Estados en sus relaciones con las EMSP, el Grupo de Trabajo observó que han surgido dificultades en la aplicación de las leyes nacionales, en particular para las EMSP internacionales que operan en un Estado extranjero, así como dificultades en la realización de investigaciones en zonas de conflicto. El efecto de esta situación es que raramente se tiene a las EMSP por responsables de las violaciones de los derechos humanos. Aunque a lo largo de los años se han hecho intentos de llenar este flagrante vacío, la rendición de cuentas de los contratistas militares y de seguridad privados continúa constituyendo un desafío, y sigue habiendo una alarmante falta de enjuiciamientos.

37. El segundo argumento a favor de un instrumento jurídico internacional enlaza con la propia naturaleza del sector de las EMSP y sus efectos en el ejercicio de los derechos humanos. A juicio del Grupo de Trabajo, los servicios prestados por las EMSP no deberían considerarse productos comerciales normales que puedan reglamentarse por medio de iniciativas de autorregulación. Los servicios que prestan las EMSP son sumamente específicos y peligrosos, y conllevan el comercio con una amplia gama de servicios

militares y de seguridad que exigen la formulación de normas y mecanismos de supervisión internacionales.

38. La tercera razón guarda relación con el hecho de que normalmente los trabajadores de una EMSP no pueden considerarse mercenarios, según la definición de mercenario que figura en el artículo 47 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y en el artículo 1 de la Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios, de 4 de diciembre de 1989. La definición de mercenarios empleada en ambos textos no se aplica, en general, al personal de las EMSP que operan legalmente en países extranjeros.

39. El objetivo de un nuevo instrumento jurídico vinculante no es prohibir las EMSP, sino establecer unos requisitos internacionales mínimos para que los Estados partes regulen las actividades de las EMSP y sus empleados. Además, el Grupo de Trabajo, preocupado por la amplia contratación externa de funciones militares y de seguridad y por el creciente papel de las EMSP en los conflictos armados, las situaciones posteriores a un conflicto y las de conflicto armado de baja intensidad, recomienda prohibir la contratación externa con EMSP de funciones inherentes al Estado según el principio del monopolio del uso legítimo de la fuerza por el Estado. Estas funciones se detallan más adelante.

40. La convención propuesta reafirmaría las responsabilidades de los Estados en lo tocante a las actividades de las EMSP. Los Estados tienen la responsabilidad de cumplir sus obligaciones con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos, entre otras cosas mediante la adopción de las medidas legislativas y de otro tipo que pudieran ser necesarias para dar efecto a dichas obligaciones. Con este fin, tienen la obligación de tomar las medidas adecuadas para prevenir e investigar los casos de conducta indebida por parte de las EMSP y de su personal, castigar a los culpables y proporcionar remedios efectivos a las víctimas. El Comité de Derechos Humanos ha hecho hincapié en estas responsabilidades legales de los Estados, que siguen vigentes aun en el caso de que un Estado opte por contratar externamente ciertas actividades. El Comité ha declarado que "otorgar contratos al sector comercial privado para que se encargue de actividades estatales básicas que incluyen el uso de la fuerza y la detención de personas no exime a un Estado parte de sus obligaciones con arreglo al Pacto"⁷.

41. Por último, el nuevo instrumento jurídicamente vinculante propuesto está pensado para garantizar que los Estados tomen todas las medidas necesarias para promover la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas cuando recurran a los servicios de EMSP y de su personal y establezcan mecanismos para la rehabilitación de las víctimas.

42. El Grupo de Trabajo cree que el Consejo de Derechos Humanos sería el mejor foro para la elaboración de un nuevo instrumento internacional para la regulación, la supervisión y el control de las EMSP, con el fin de, entre otras cosas, afrontar los desafíos mencionados.

B. Ámbito de aplicación

43. Dado que organizaciones intergubernamentales como las Naciones Unidas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea y otras utilizan los servicios de EMSP, el Grupo de Trabajo considera importante establecer un marco de trabajo en virtud del cual estas organizaciones puedan adherirse a la convención dentro de los límites de su competencia con respecto a las EMSP, sus actividades y su personal.

⁷ A/58/40 (vol. II) de 1º de noviembre de 2003, comunicación N° 1020/2002, *Cabal y Pasini c. Australia*, párr. 7.2, pág. 367.

44. Siguiendo el ejemplo de la convención internacional que ha entrado en vigor más recientemente, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, cuyo artículo 44 establece que las organizaciones de integración regionales serán tratadas como Estados partes en aquellas cuestiones que les competan, el Grupo de Trabajo ha incluido una cláusula similar en su proyecto de convención.

45. El artículo 3 del proyecto de convención estipula que el texto propuesto se aplicará a los Estados y las organizaciones intergubernamentales, dentro de los límites de su competencia, con respecto a las EMSP, sus actividades y su personal.

46. Por último, el proyecto de convención especifica que ésta se aplicaría a todas las situaciones, se definan o no como un conflicto armado.

C. Contenido

47. El proyecto de convención adjunto al informe se compone de seis partes.

48. En el preámbulo se reafirman, entre otras cosas, los principios y las normas internacionales pertinentes de derechos humanos y del derecho internacional humanitario; se expresa preocupación por el aumento de la delegación o contratación externa de funciones inherentes al Estado, que mina la capacidad del Estado para retener el monopolio del uso legítimo de la fuerza; se reitera que la responsabilidad por las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario pueden imputarse no sólo a los Estados sino también a las organizaciones intergubernamentales y agentes no estatales; se recuerdan los artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad del Estado, y el compromiso internacional de prevenir la impunidad por los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad, el genocidio y las infracciones graves de los Convenios de Ginebra; se recuerda el deber de todos los Estados de prevenir las violaciones de los derechos humanos por medio de medidas legislativas y de otro tipo, de investigar las denuncias de violaciones de los derechos humanos y, en su caso, de enjuiciar y castigar a los culpables, así como de proporcionar remedios efectivos a las víctimas; y también se reconoce el deber de todos los Estados de prevenir las violaciones de los derechos humanos u otros abusos cometidos por empresas transnacionales y otras empresas comerciales o con la participación de éstas; se considera que las víctimas de violaciones de los derechos humanos tienen derecho a remedios efectivos; y se declara que es preciso idear mecanismos para asegurar que se exijan responsabilidades a los Estados, las organizaciones intergubernamentales y las EMSP.

49. Las disposiciones generales del proyecto de convención se exponen en la parte I e incluyen el propósito, las definiciones y el ámbito de aplicación. Los propósitos de la convención son los siguientes:

- Reafirmar y reforzar la responsabilidad de los Estados con respecto al uso de la fuerza y reiterar la importancia del monopolio del uso legítimo de la fuerza por parte de los Estados;
- Determinar las funciones que son inherentes al Estado y que en ninguna circunstancia pueden ser objeto de contratación externa;
- Regular las actividades de las EMSP y los subcontratistas;
- Promover la cooperación internacional entre los Estados sobre la expedición de licencias y la regulación de las actividades de las EMSP para afrontar más eficazmente los desafíos que se planteen al pleno cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, incluido el derecho a la libre determinación;

- Establecer y aplicar mecanismos de seguimiento de las actividades de las EMSP y las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, en particular todo uso ilegal o arbitrario de la fuerza cometido por las EMSP, para enjuiciar a los infractores y proporcionar remedios efectivos a las víctimas.

50. Los términos utilizados en el proyecto de convención están definidos en el artículo 2. En particular, se propone definir una EMSP como "la entidad empresarial que presta servicios militares y/o de seguridad remunerados por medio de personas físicas y/o personas jurídicas". Los servicios militares referidos son servicios especializados vinculados con actividades militares, como planificación estratégica, inteligencia, investigación, reconocimiento terrestre, marítimo o aéreo, vuelos de todo tipo, tripulados o no, vigilancia por satélite, cualquier tipo de transferencia de conocimientos con aplicaciones militares, apoyo material y técnico a las fuerzas armadas y otras actividades conexas, mientras que los servicios de seguridad son la guardia y protección armadas de edificios, instalaciones, propiedades y personas, cualquier tipo de transferencia de conocimientos con aplicaciones en los ámbitos de la seguridad y la policía, el desarrollo y la aplicación de medidas de seguridad de la información y otras actividades conexas.

51. El Grupo de Trabajo describe las funciones inherentes al Estado como aquellas que no pueden contratarse externamente con una EMSP en ninguna circunstancia. Entre ellas, en consonancia con el principio del monopolio del uso legítimo de la fuerza por parte del Estado, se cuentan la participación directa en las hostilidades, la participación en operaciones bélicas y/o de combate, la captura de prisioneros, las tareas de espionaje, inteligencia y transferencia de conocimientos con aplicaciones militares, de seguridad y policiales, el uso de armas de destrucción en masa y otras actividades conexas, y las atribuciones policiales, especialmente las facultades de arresto o detención, incluida la de interrogar a los detenidos.

52. Los principios generales que gobiernan el tratado se estipulan en la parte II del proyecto de convención. Los ocho principios son: la responsabilidad del Estado parte con respecto a las actividades militares y de seguridad de las EMSP registradas o que operan en su jurisdicción, el respeto de los principios del estado de derecho por las EMSP, el respeto de la soberanía de los Estados por parte de las EMSP, la obligación del Estado parte de prohibir a las EMSP la participación directa en hostilidades, actos terroristas y acciones militares que constituyan violaciones del derecho internacional, la prohibición de contratar externamente con una EMSP funciones inherentes al Estado, incluido el uso de ciertas armas que causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios, y la prohibición de la adquisición, la posesión o el tráfico ilícitos de armas y municiones por las EMSP y su personal.

53. La parte III se refiere al régimen nacional de regulación y supervisión, la obligación de someter a la concesión de licencias los servicios de las EMSP, el establecimiento de un registro nacional, las obligaciones de adiestrar y someter a un examen riguroso al personal de las EMSP y de respetar las normas básicas en materia laboral y la regulación del uso de la fuerza y de las armas de fuego por las EMSP.

54. La cuestión de la responsabilidad de los Estados partes de imponer sanciones penales, civiles y/o administrativas a los infractores y de proporcionar reparación a las víctimas se aborda en la parte IV. El proyecto de convención describe la obligación de los Estados partes de velar por que su legislación nacional tipifique como delitos el desempeño de funciones inherentes al Estado, el empleo ilícito de la fuerza y de armas de fuego y el empleo ilícito de ciertas armas y el tráfico ilícito de armas por parte de las EMSP. Además, todas las actividades de las EMSP que se lleven a cabo sin la licencia y la autorización necesarias también se considerarán delitos. Los Estados partes están obligados a garantizar

que se establezca la responsabilidad penal individual, que las EMSP y sus empleados rindan cuentas y que se proporcione reparación efectiva a las víctimas.

55. Esta parte se ocupa también de otros aspectos, como la responsabilidad de las entidades y las personas jurídicas, el establecimiento de la jurisdicción de los Estados, las obligaciones en materia de enjuiciamiento y las medidas de extradición. El proyecto de instrumento también dispone el establecimiento de un fondo internacional para la rehabilitación de las víctimas.

56. La parte V trata del establecimiento de un comité de regulación, supervisión y control de las EMSP. De conformidad con los procedimientos establecidos en los tratados internacionales de derechos humanos, el comité recibiría informes de los Estados partes sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otro tipo que éstos hubieran adoptado y que darían efecto a las disposiciones de la convención. El proyecto de convención prevé también un procedimiento de investigación y un procedimiento de denuncia individual. También recibiría denuncias de Estados partes que consideraran que otro Estado parte no estuviera dando efecto a las disposiciones de la Convención y, de ser necesario, formaría una comisión especial de conciliación. El proyecto propone también que el Secretario General establezca un registro internacional de las EMSP que operen en el mercado internacional a partir de información facilitada por los Estados partes. Cada Estado parte proporcionaría anualmente al registro datos sobre las importaciones y exportaciones de servicios militares y de seguridad de las EMSP e información normalizada sobre las EMSP registradas y autorizadas por el Estado parte.

57. La parte VI contiene las disposiciones finales, incluidas la ratificación, entrada en vigor, enmiendas y reservas, y también se basa en disposiciones existentes en otras convenciones de derechos humanos.

D. Observaciones de los Estados miembros y de entidades no gubernamentales

1. Proceso

58. De conformidad con la resolución 10/11 del Consejo de Derechos Humanos, de 20 de marzo de 2009, el Grupo de Trabajo organizó entre julio de 2009 y mayo de 2010 una serie de consultas con una amplia variedad de partes interesadas en el contenido y el alcance de un posible proyecto de convención.

59. El 15 de julio de 2009 se envió el proyecto inicial de una posible convención a unos 250 expertos, académicos y ONG para que formularan observaciones. Se les dio de plazo hasta finales de septiembre de 2009 para que presentasen sus aportaciones acerca del contenido y el alcance de la convención. El Grupo de Trabajo recibió aproximadamente 45 respuestas escritas de este grupo a la carta que se envió, con un total de más de 400 observaciones⁸.

⁸ Presentaron observaciones las siguientes instituciones y personas: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF); fundación FAFO; Comité Internacional de la Cruz Roja; Human Rights Advocates; Omega Research Foundation; Alfred de Zayas, Geneva School of Diplomacy; Helena Torroja, Universitat de Barcelona, y Sònia Güell, Universitat Pompeu Fabra; Víctor Guerrero, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá; Sabelo Gumedze, Institute for Security Studies; Dr. Alexander Volevodz, Sr. Ivan Safranchuk, Instituto Estatal de Moscú de Relaciones Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de la Federación de Rusia; Prof. Marco Sassóli, Prof. Vincent Chetail, Lindsay Cameron, Facultad de Droit, Université de Genève; Paul Higate, Bristol University; Emily Speers Mears, HPCR/consultor independiente; Christopher Kinsey, King's College, Londres; Claribel de Castro Sánchez, Universidad UNED; Olga Martín Ortega, University of East

60. Durante su séptimo período de sesiones, celebrado en Nueva York en julio de 2009, el Grupo de Trabajo organizó dos actos en colaboración con el International Peace Institute (IPI). El primero fue un foro de políticas celebrado a mediodía con el objetivo de explorar las iniciativas en curso dentro y fuera de las Naciones Unidas para desarrollar un sistema internacional más eficaz de regulación, supervisión y rendición de cuentas. Entre los ponentes figuraban Peter Maurer, Embajador de Suiza, James Cockayne, asociado superior del International Peace Institute (IPI), y Shaista Shameem, en calidad de Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo. Asistieron al acto más de 50 participantes de embajadas, las Naciones Unidas y la sociedad civil.

61. El segundo acto fue un taller a puerta cerrada de cuatro horas con expertos y representantes de la sociedad civil, principalmente con sede en los Estados Unidos de América, para debatir el contenido y el alcance de un posible instrumento jurídico para la regulación de las EMSP. El acto congregó a más de 20 participantes y proporcionó una oportunidad inicial para que el Grupo de Trabajo pudiera debatir, en particular, la cuestión de las funciones inherentes al Estado que no deben contratarse externamente con EMSP y el sistema de aplicación y cumplimiento establecido en el proyecto de convención.

62. Esta reunión resultó extremadamente útil al Grupo de Trabajo para entablar un debate inicial con expertos sobre el alcance, el contenido y el mecanismo de supervisión previstos en la convención. Ello ayudó sobremedida al Grupo de Trabajo a abordar algunos de los elementos clave del proyecto y ciertas deficiencias potenciales. El Grupo de Trabajo aprovecha esta oportunidad para agradecer al IPI la organización de estos dos importantes actos.

63. El 25 de julio de 2009, en una reunión celebrada en Bogotá (Colombia) por la Red Académica sobre la Privatización de la Seguridad de Colombia, la Sra. Benavides de Pérez dirigió el debate de un grupo de expertos sobre el proyecto de convención propuesto. El 26 de agosto de 2009 se celebró en Quito (Ecuador) otra reunión similar con 25 representantes de ONG y del sector académico. Las conclusiones y recomendaciones de ambas reuniones fueron enviadas al Grupo de Trabajo. El Grupo de Trabajo expresa su gratitud a la oficina del ACNUDH en Colombia y el Ecuador por la organización de estas dos reuniones.

London, y Kristopher Kerstetter, Linklaters LLP; Julio Jorge Urbina, Universidad de Santiago de Compostela; Francesco Francioni y Christine Bakker, European University Institute, Florencia; Susanne Schmeidl, experta en EMSP en el Afganistán; Andrei Kozik, IILSR, Belarús; Vera Rusinova, Universidad Estatal Immanuel Kant de Rusia; Ottavio Quirico, European University Institute, Florencia; Natalino Ronzitti, Università LUISS, Roma; Michael Love, Fiscal de los Estados Unidos de América; Petr Kremnev, Universidad Estatal de Moscú Lomonosov, Moscú; Red Académica de Colombia y aportaciones derivadas de una reunión académica en el Ecuador; Cora Weiss, Llamamiento de La Haya por la Paz; Doug Brooks, International Peace Operations Association, Washington; James Cockayne, International Peace Institute (IPI); Svyatoslav Shehegolev, MGIMO, Universidad Estatal de Moscú de Relaciones Internacionales; Paul Robinson, University of Ottawa; Yuri S. Apukhtin, ZAO Neva Line, San Petersburgo; Gleb I. Bogush, Universidad Estatal de Moscú Lomonosov; Vyacheslav V. Gavrilov, Instituto de Derecho, Universidad Nacional de Extremo Oriente, Federación de Rusia; Karen A. Gevorkyan, Yerevan State University, Armenia; Svetlana V. Glotova, Universidad Estatal de Moscú Lomonosov, y Natalya A. Zivadze, Instituto de Estado y Derecho, Academia Rusa de la Ciencia; Academia de Administración TISBI, Kazán, Federación de Rusia; Oumed Mansourov, Universidad Eslava Ruso-Tayika, Dushanbé; Alexander B. Mezyaev, Academia de Administración TISBI Kazán; Inna A. Orlova, Universidad Estatal Técnica Marina de San Petersburgo; Zhyldyz Ch. Tegizbekova, Universidad Eslava Kirguís-Rusa, Bishkek; Yuzejir Yu. Mammadov, Universidad Estatal de Kazán, Federación de Rusia; Dra. Carmen Quesada Alcalá (UNED) y Dra. Ruth Abril Stoffels (CEU-UCH), España; Dra. Adela Rey Aneiros (Cátedra Jean Monnet, Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña), España; Dr. Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal (Universidad de Murcia), España.

64. A través de uno de sus miembros, José L. Gómez del Prado, el Grupo de Trabajo también colaboró con una red de académicos de 15 universidades españolas, el Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española, el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria y ONG sobre la elaboración del proyecto de convención. A este respecto, la Facultad de Derecho de la Universidad Española de Educación a Distancia (UNED) organizó un seminario a puerta cerrada en Madrid los días 19 y 20 de noviembre de 2009. Durante el seminario se formularon una serie de recomendaciones constructivas y prácticas que han contribuido a mejorar el texto del proyecto.

65. Entre septiembre y diciembre de 2009 el Grupo de Trabajo estudió las observaciones recibidas de todas las partes interesadas mencionadas y redactó una versión enmendada del proyecto de convención.

66. En una segunda fase, y de conformidad con la citada resolución en que se exhorta al Grupo de Trabajo a que "intercambie con los Estados miembros, por intermedio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ideas sobre un posible proyecto de convención relativo a las empresas militares y de seguridad privadas, les solicite comentarios sobre el contenido y el alcance de esa convención y transmita sus respuestas al Grupo de Trabajo", el Grupo de Trabajo preparó una nota sobre los elementos de un posible proyecto de convención sobre las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP) para que los Estados miembros formularan observaciones. Este texto de nueve páginas se distribuyó en forma de nota verbal el 4 de enero, y se dio hasta el 15 de marzo de 2010 para responder. El plazo máximo para presentar observaciones se prorrogó posteriormente hasta el 15 de mayo de 2010.

67. El Grupo de Trabajo recibió respuestas por escrito de Australia, Azerbaiyán, Belarús, el Canadá, Cuba, el Ecuador, Egipto, Eslovenia, España (en nombre de la Unión Europea), los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, Guatemala, el Líbano, Qatar, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Serbia, Sudáfrica, Suiza y Trinidad y Tabago⁹.

68. El Grupo de Trabajo recibió también observaciones por escrito de las instituciones de la Comunidad de Estados Independientes¹⁰.

69. De forma paralela a este proceso, el Grupo de Trabajo también recibió aportaciones sobre las ideas contenidas en los elementos del proyecto durante las tres consultas regionales celebradas en Bangkok, Addis Abeba y Ginebra. Además, el Grupo de Trabajo organizó sesiones de información para todas las misiones permanentes en Ginebra durante su período de sesiones de abril de 2010.

2. Observaciones generales

70. Muchos Estados y expertos subrayaron su apoyo general a la convención e hicieron hincapié en la necesidad de fortalecer las obligaciones legales en relación con las EMSP y

⁹ Algunas de las observaciones se están traduciendo todavía y pueden no haber quedado plenamente reflejadas en el presente informe.

¹⁰ Presentaron observaciones las siguientes instituciones de la Comunidad de Estados Independientes: el Comité Ejecutivo de la CEI; el Comité de Directores de Unidades de Fuerzas de Seguridad del Consejo de Jefes de Servicios de Aduanas de los Estados miembros de la CEI; el Consejo Coordinador del Servicio Intergubernamental de Comunicaciones de Mensajería; el Servicio Coordinador del Consejo de Comandantes de Tropas de Frontera de la CEI; el Consejo Coordinador de Directores de Órganos para la Investigación Fiscal/Financiera de los Estados miembros de la CEI; la Academia de la Fiscalía General de la Federación de Rusia; el Servicio Federal de Protección de la Federación de Rusia y el Servicio Federal de Inmigración de la Federación de Rusia.

poner en marcha un sistema de licencias y registro. También destacaron el papel clave de las Naciones Unidas en el control de las actividades de las EMSP.

71. Un país afirmó que el proyecto de convención debería poner el énfasis en el deber que tienen los Estados partes de aplicar todas las obligaciones internacionales, y no sólo las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

72. En otra observación se planteó la cuestión de la condición jurídica del personal de las EMSP, que no se aborda en el texto del proyecto. Se destacaba que uno de los objetivos de una futura convención debería ser la adopción de una definición jurídica internacional del estatuto de las EMSP, el establecimiento de criterios para la legalización de sus actividades, y la distinción entre las actividades de las EMSP y otras formas tradicionales de la actividad de los mercenarios.

73. Otros expresaron la opinión de que un tratado tal vez no fuera la forma más efectiva de mejorar la supervisión y la exigencia de responsabilidades al sector, y argumentaron que las leyes existentes proporcionaban un marco efectivo para comprender las obligaciones de los Estados de regular las EMSP y exigirles responsabilidades. Hicieron referencia a otras iniciativas existentes, en particular al Documento de Montreux¹¹, que recuerda las obligaciones existentes de los Estados, las EMSP y su personal con arreglo al derecho internacional en todos los casos en que haya una presencia de EMSP en conflictos armados.

74. El sector de las EMSP comunicó al Grupo de Trabajo que está tratando de lograr una mayor claridad con respecto a su situación jurídica y un mejor reconocimiento en la percepción que el público tiene de esas empresas. El sector subrayó la importancia de contar con un tratado que disfrute del apoyo de las principales partes interesadas en el debate para tener un efecto positivo en el ejercicio por todas las personas de sus derechos humanos.

3. Alcance de la convención

75. Algunas de las observaciones recibidas se referían a la aplicabilidad directa a las EMSP, es decir a las entidades distintas a los Estados, de algunas obligaciones descritas en el proyecto de convención. El Grupo de Trabajo consideró que la responsabilidad principal debería corresponder a los Estados partes en la convención y las organizaciones intergubernamentales que se adhirieran al instrumento. El Grupo de Trabajo aclaró este extremo en su texto más reciente.

76. Un número significativo de expertos destacó que el alcance del proyecto de convención debería ser lo más amplio posible y cubrir todas las situaciones, y no sólo los conflictos armados, para reconocer la incesante evolución de las actividades que llevan a cabo las EMSP en situaciones cada vez más variadas en todo el mundo. El texto del proyecto refleja esta observación.

4. Aplicación nacional

77. En algunas observaciones se señaló que el régimen obligatorio de licencias establecido en el proyecto de convención tiene la ventaja de que, al exigir el consentimiento tanto del Estado importador como del exportador, garantiza que todos los Estados involucrados otorguen su consentimiento formal a las operaciones que tengan lugar. Ello también haría más fácil determinar en qué lugar y en qué momento está operando cada EMSP.

78. En otras observaciones se lamentó que el texto del proyecto no especificase criterios para conceder licencias y que la decisión de concederlas se dejase en las manos de los

¹¹ A/63/467-S/2008/636, de 6 de octubre de 2008.

Estados partes. Se afirmaba que ello podría dar pie a situaciones en las que se concedieran licencias a compañías que no respetasen las normas internacionales.

79. En algunas observaciones se indicó que la convención podría ir más allá, y propusieron que se estableciese un sistema de licencias a nivel internacional, administrado por un órgano intergubernamental. Se aseguraba que ello proporcionaría un registro central y accesible directamente, y evitaría la necesidad de recurrir a los registros de los distintos Estados.

80. La idea de crear un fondo especial para compensar a las víctimas de delitos cometidos por personal de las EMSP fue acogida positivamente por muchos. Sin embargo, algunos hicieron énfasis en que el texto del proyecto podría ser más explícito con respecto al funcionamiento y los métodos de trabajo del fondo, como la definición de la noción de "víctima", el importe de las indemnizaciones y de las aportaciones de los Estados, y la correlación existente entre la obligación de las EMSP y los Estados de compensar a las víctimas.

81. Algunos Estados argumentaron que la regulación legislativa propuesta, el régimen de licencias, los requisitos de contratación y adiestramiento, y la supervisión y el control descritos en el proyecto de convención podrían conllevar gastos de aplicación muy elevados para los Estados, lo que podría desincentivar su ratificación. Además, algunos expresaron inquietud sobre la utilidad de exigir a los Estados que estableciesen regímenes nacionales de licencias que probablemente diferirían mucho entre una jurisdicción y otra.

5. Funciones inherentes a los Estados

82. Varios expertos y Estados afirmaron que no existe en el derecho internacional una definición acordada sobre cuáles son las funciones inherentes a los Estados, y consideraron que definir esas funciones podría resultar difícil.

83. Otros afirmaron que era crucial establecer normas claras para las EMSP y sus actividades, a la vista de la tendencia creciente hacia la delegación de funciones militares y de seguridad en empresas privadas. Señalaron que ese instrumento era esencial para garantizar que el Estado conservara el monopolio del uso de la fuerza. Algunos consideraron satisfactoria la propuesta de distinción presentada en el proyecto de convención entre las funciones inherentes al Estado que no podían contratarse externamente y los servicios que podían delegarse en las EMSP, mientras que otros pidieron un enfoque más restrictivo.

84. Algunos recordaron que, aunque no exista una definición acordada internacionalmente sobre las funciones inherentes a los Estados, ciertas disposiciones del derecho internacional humanitario excluían específicamente la contratación externa por parte del Estado de ciertas tareas, como el ejercicio del poder del oficial responsable de los campamentos de prisioneros de guerra o los centros de internamiento de civiles (véanse el artículo 39 del Tercer Convenio de Ginebra y el artículo 99 del Cuarto Convenio de Ginebra). Añadieron que, si bien no se prohibía de forma específica la participación directa de civiles en las hostilidades, su participación conllevaría, al menos, la pérdida de ciertos privilegios, como la inmunidad contra los ataques.

6. Órgano internacional de supervisión y control

85. En varias observaciones se pidió que en la convención se estableciese algún mecanismo de solución de controversias y denuncias que operase con total transparencia; otras expresaron decepción por el hecho de que el derecho individual a presentar peticiones al Comité se concediera únicamente con respecto a los países que dieran su consentimiento para ese proceso.

86. Un Estado señaló que la disposición sobre la comisión de conciliación no estaba suficientemente detallada y no especificaba qué sucedería si un Estado no aceptase las recomendaciones de la comisión de conciliación y, en caso de aceptación, quién sería responsable de aplicar esas recomendaciones. Algunos consideraban también que para garantizar la aplicación de la convención no hacía falta un mecanismo confidencial para la solución de controversias entre Estados.

87. En otras observaciones se advirtió de que la necesidad de transparencia no debía soslayar el derecho a la intimidad o provocar que el sector de las EMSP dejase de colaborar.

88. Por último, algunos expertos señalaron que era preciso prestar especial atención a garantizar que los Estados menos desarrollados contasen con apoyo para fortalecer su capacidad para regular a las EMSP, tanto mediante la asistencia técnica del Comité como a través de financiación.

IV. Conclusiones y recomendaciones

89. El Grupo de Trabajo aprovecha esta oportunidad para expresar su agradecimiento a todos los Estados miembros y entidades no gubernamentales, expertos y académicos que han colaborado con el Grupo de Trabajo en esta importante labor, han contribuido con sus conocimientos a este proceso y han presentado observaciones constructivas sobre los elementos de un posible proyecto de convención internacional sobre las EMSP.

90. El Grupo de Trabajo desea destacar su gran preocupación por los efectos de las actividades de las EMSP en el ejercicio de los derechos humanos, en especial cuando operan en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto y de conflictos armados de baja intensidad, y señala que raramente se exigen responsabilidades a las EMSP y a su personal por violaciones de los derechos humanos.

91. El objetivo del nuevo instrumento jurídico propuesto no es la prohibición de las EMSP, sino el establecimiento de normas mínimas internacionales para que los Estados partes regulen las actividades de las EMSP y de su personal.

92. El Grupo de Trabajo cree que el Consejo de Derechos Humanos constituiría el mejor foro para la elaboración de un nuevo instrumento internacional para la regulación, la supervisión y el control de las EMSP, a fin de abordar los efectos de las actividades de las EMSP en los derechos humanos.

93. El Grupo de Trabajo exhorta a los Estados miembros a estudiar cuidadosamente la presente propuesta de proyecto de un posible nuevo instrumento jurídico internacional para regular las EMSP, y recomienda que el Consejo de Derechos Humanos establezca un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de redactar una nueva convención teniendo en cuenta la labor inicial realizada por el Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios.

Anexo

Proyecto de una posible convención sobre las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP) para su examen y la adopción de medidas por el Consejo de Derechos Humanos

Las Partes en la presente Convención,

Reafirmando los principios generales consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, las obligaciones *erga omnes* relativas a la protección de los derechos humanos y la estricta adhesión a los principios de igualdad soberana, integridad territorial e independencia política de todos los Estados, el derecho de libre determinación de los pueblos y la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, de la propaganda en favor de la guerra y de la injerencia en asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados,

Reafirmando además los principios y normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario y su complementariedad,

Teniendo presente el principio universal de no discriminación contenido en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos y los derechos laborales básicos reconocidos en los convenios de la OIT,

Recordando los artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad de los Estados,

Conscientes del compromiso internacional de prevenir la impunidad por los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad, el genocidio y las infracciones graves de los Convenios de Ginebra, y afirmando a este respecto los principios del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional,

Reconociendo el deber de todos los Estados de prevenir las violaciones de los derechos humanos por medio de medidas legislativas y de otro tipo, de investigar las denuncias de violaciones y, en su caso, de enjuiciar y castigar a los culpables, así como de proporcionar remedios efectivos a las víctimas,

Reconociendo además el deber de todos los Estados de prevenir las violaciones de los derechos humanos u otros abusos cometidos por empresas transnacionales y otras empresas comerciales, o con la participación de éstas,

Teniendo presentes otras convenciones internacionales pertinentes como la Convención de La Haya para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado de 14 de mayo de 1954 y sus dos Protocolos y la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO, de 2005,

Preocupados por el aumento de la delegación o contratación externa de funciones inherentes a los Estados, que mina la capacidad del Estado para retener el monopolio del uso legítimo de la fuerza,

Tomando en consideración la Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios, así como la Convención para la eliminación de la actividad de mercenarios en África de la OUA,

Considerando que la responsabilidad por las violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos puede imputarse no sólo a los Estados sino también

a las organizaciones intergubernamentales y agentes no estatales, incluidas las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP), y que es preciso idear mecanismos para asegurar que se exijan responsabilidades a los Estados, las organizaciones intergubernamentales y las EMSP,

Conscientes de la Iniciativa del Pacto Mundial de las Naciones Unidas dirigida a las empresas decididas a ajustar sus operaciones y estrategias a diez principios universalmente aceptados en las esferas de los derechos humanos, las normas laborales, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción, y del informe anual de 2008 del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales al Consejo de Derechos Humanos, en el que se establece un marco triple, dirigido a "proteger, respetar y remediar",

Decididos a adoptar todas las medidas necesarias para luchar contra la impunidad estableciendo la jurisdicción y creando mecanismos encargados de investigar las denuncias de actividades delictivas y capturar a los individuos y entidades que participen en actividades delictivas, incluidos los directivos superiores de las EMSP, con miras a su enjuiciamiento y castigo,

Poniendo de relieve la responsabilidad de proteger a todas las personas afectadas por las actividades de las EMSP, ya sean civiles o personal militar, incluidos los empleados de estas empresas, contra violaciones de sus derechos humanos debidas a acciones u omisiones de actores no estatales, incluidas las EMSP,

Considerando que las víctimas de violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos cometidas por el personal de las EMSP, como las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, las desapariciones, la tortura, la detención arbitraria, el desplazamiento forzado, la trata de personas, la confiscación o destrucción de la propiedad privada y la violación del derecho a la privacidad, tienen derecho a un remedio general y efectivo conforme al derecho internacional, incluidos los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

Recordando el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las Naciones Unidas de 17 de diciembre de 1979 y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley adoptados en el octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en La Habana en 1990,

Recordando las Directrices no vinculantes sobre la utilización de escoltas militares o armadas para convoyes humanitarios de las Naciones Unidas de 14 de septiembre de 2001,

Observando que las EMSP reclutan a ex militares y funcionarios policiales para cumplir diversas actividades en lugares de conflicto armado, y para prestar además varios otros servicios en zonas de conflicto y en actividades empresariales como las del sector extractivo,

Tomando nota del Documento de Montreux sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privadas de 17 de septiembre de 2008,

Teniendo en cuenta la adopción de códigos de conducta, pero considerando que la autorregulación de las empresas militares y de seguridad privadas no es suficiente para garantizar el respeto del derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos por parte del personal de estas empresas,

Reconociendo que sigue habiendo importantes lagunas en los regímenes jurídicos nacionales e internacionales aplicables a las EMSP,

Expresando preocupación por el aumento de alarmantes violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas por las EMSP y su personal, y conscientes de la acuciante necesidad de adoptar medidas eficaces para asegurar que las actividades de las EMSP sean conformes al derecho internacional,

Estimando que una protección eficaz requiere legislación nacional e internacional apropiada con miras a la adopción y la puesta en marcha de mecanismos que garanticen el cumplimiento,

Considerando que es urgente que los Estados partes acuerden normas jurídicas internacionales mínimas para regular las actividades de las EMSP,

Han acordado lo siguiente:

Parte I

Disposiciones generales

Artículo 1

Propósito

1. Teniendo presentes los principios fundamentales del derecho internacional sobre la prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza y sobre la igualdad soberana de los Estados, los propósitos de la presente Convención son los siguientes:

a) Reafirmar y reforzar la responsabilidad de los Estados con respecto al uso de la fuerza y reiterar la importancia del monopolio del uso legítimo de la fuerza por parte de los Estados en el marco general de sus obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, y de proporcionar remedios en caso de violación de los derechos humanos;

b) Determinar las funciones que son inherentes al Estado y que en ninguna circunstancia pueden ser objeto de contratación externa;

c) Regular las actividades de las EMSP y los subcontratistas;

d) Promover la cooperación internacional entre los Estados sobre la expedición de licencias y la regulación de las actividades de las EMSP para afrontar más eficazmente los desafíos que se planteen al pleno cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, incluido el derecho a la libre determinación;

e) Establecer y aplicar mecanismos de seguimiento de las actividades de las EMSP y las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, en particular todo uso ilegal o arbitrario de la fuerza por parte de estas empresas, enjuiciar a los infractores y proporcionar remedios efectivos a las víctimas.

2. Al aplicar la Convención, los Estados partes adoptarán todas las medidas legislativas, judiciales y administrativas necesarias de conformidad con las disposiciones existentes o nuevas de su derecho interno para asegurar que las EMSP no participen en actividades ilegales o hagan un uso arbitrario de la fuerza.

Artículo 2

Definiciones

Si no se especifica por separado o se da a entender lo contrario, a los fines de la presente Convención:

a) Por empresa militar y/o de seguridad privada (EMSP) se entenderá la entidad empresarial que preste servicios militares y/o de seguridad remunerados por medio de personas físicas y/o jurídicas.

b) Por servicios militares se entenderá los servicios especializados vinculados con actividades militares como planificación estratégica, inteligencia, investigación, reconocimiento terrestre, marítimo o aéreo, vuelos de todo tipo, tripulados o no tripulados, vigilancia por satélite, cualquier tipo de transferencia de conocimientos con aplicaciones militares, apoyo material y técnico a las fuerzas armadas y otras actividades conexas.

c) Por servicios de seguridad se entenderá la guardia y protección armadas de edificios, instalaciones, propiedades y personas, cualquier tipo de transferencia de conocimientos con aplicaciones en los ámbitos de la seguridad y la policía, el desarrollo y la aplicación de medidas de seguridad de la información y otras actividades conexas.

d) Por licencia (autorización, permiso) se entenderá el documento especial que autorice ciertas actividades dentro del estricto cumplimiento de las condiciones y obligaciones estipuladas en la licencia, que expide un órgano otorgante a una persona jurídica o física.

e) Por régimen de licencia se entenderá el régimen de medidas vinculadas con la expedición de una licencia, la modificación de los documentos, la confirmación de una licencia, la suspensión de una licencia debido a la violación de las obligaciones o disposiciones estipuladas en ésta, el cese o la reanudación de una licencia, su retiro, el control por los órganos otorgantes del cumplimiento de las obligaciones y condiciones estipuladas en la licencia por parte de sus titulares, la creación de registros de licencias y de un mecanismo de información de estos registros y de otra información sobre licencias por parte de las personas interesadas.

f) Por registro de licencias se entenderá los datos relativos a la expedición de las licencias, la modificación de los documentos, la confirmación de una licencia, la suspensión o la reanudación de una licencia y su retiro; el funcionamiento de un registro de licencias debe regirse por normas mínimas escritas.

g) Por exportación de servicios militares y/o de seguridad se entenderá la exportación de servicios militares y/o de seguridad del Estado de origen, en el que está registrada la EMSP, o la exportación de servicios militares y/o de seguridad que preste una EMSP fuera del Estado en el que está registrada o en el que están ubicadas sus principales oficinas directivas o su sede.

h) Por importación de servicios militares y/o de seguridad se entenderá la importación de servicios militares y/o de seguridad proporcionados por una EMSP registrada en un Estado extranjero.

i) Por funciones inherentes a los Estados se entenderá las funciones acordes con el principio del monopolio del uso legítimo de la fuerza por parte del Estado, que los Estados no pueden contratar externamente o delegar en las EMSP en ninguna circunstancia. Entre estas funciones se cuentan la participación directa en las hostilidades, las operaciones bélicas y/o de combate, la captura de prisioneros, la legislación, las tareas de espionaje, inteligencia y transferencia de conocimientos con aplicaciones militares, de seguridad y policiales, el uso de armas de destrucción en masa y el ejercicio de funciones de policía y

otras actividades conexas, especialmente las facultades de arresto o detención, incluida la de interrogar a los detenidos y otras funciones que un Estado parte considere funciones inherentes al Estado.

j) Por Estados contratantes se entenderá los Estados que contraten directamente los servicios de las EMSP, incluso, si procede, cuando esa empresa subcontrate sus servicios con otra EMSP o cuando una EMSP opere por medio de sus sociedades filiales.

k) Por Estados de operación se entenderá los Estados en cuyo territorio operen las EMSP.

l) Por Estado de origen se entenderá los Estados cuya nacionalidad ostenten las EMSP, es decir, los Estados en los que estén registradas o se hayan constituido las empresas; si el Estado en el que está registrada una EMSP no es el mismo en el que están ubicadas sus principales oficinas directivas, el Estado de origen será el Estado en el que se encuentren esas oficinas.

m) Por tercer Estado se entenderá los Estados distintos de los Estados contratantes, de origen o de operación, cuyos nacionales estén empleados como trabajadores para una EMSP.

n) Por organización intergubernamental se entenderá las organizaciones basadas en un instrumento oficial de acuerdo entre los gobiernos de Estados nacionales, que incluyan tres o más Estados nacionales como partes en el acuerdo, y que tengan una secretaría permanente en funciones.

o) Por Comité se entenderá el Comité de Regulación, Supervisión y Control de las EMSP creado en virtud de la presente Convención.

p) Por queja se entenderá toda queja presentada por un Estado parte en la presente Convención al Comité de Regulación, Supervisión y Control de las EMSP.

q) Por petición se entenderá toda comunicación presentada por una persona o grupo de personas o en su nombre al Comité de Regulación, Supervisión y Control de las EMSP.

Artículo 3

Ámbito de aplicación

1. La presente Convención se aplica a los Estados y a las organizaciones intergubernamentales dentro de los límites de su competencia con respecto a las EMSP, sus actividades y su personal.

2. Las referencias a los "Estados partes" en la presente Convención se aplicarán a las organizaciones intergubernamentales dentro de los límites de su competencia.

3. La presente Convención se aplica a todas las situaciones, se definan o no como un conflicto armado.

4. En los casos no previstos en la presente Convención o en otros acuerdos internacionales, los Estados partes siguen obligados por los principios del derecho internacional derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública.

Parte II

Principios generales

Artículo 4

Responsabilidad de los Estados con respecto a las empresas militares y de seguridad privadas

1. Cada Estado parte es responsable por las actividades militares y de seguridad de las EMSP registradas en su territorio o que operan en él, hayan sido o no contratadas por el Estado.

2. Cada Estado parte velará por que la EMSP que ha contratado reciba formación en materia de normas internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario y las respete.

3. Ningún Estado parte puede delegar o contratar con EMSP funciones inherentes al Estado.

4. Cada Estado parte adoptará las medidas legislativas y de otro tipo que sean necesarias para establecer:

a) Procedimientos de contratación de EMSP, otras entidades jurídicas y personas físicas, y de subcontratación;

b) Procedimientos de expedición de licencias para la exportación de personal y servicios militares y de seguridad;

c) Procedimientos de expedición de licencias para la importación de personal y servicios militares y de seguridad;

d) Controles eficaces de aduana y de otro tipo en relación con la exportación/importación y reexportación/reimportación de las armas de fuego usadas por las EMSP.

5. Cada Estado parte, de conformidad con su derecho interno, adoptará las medidas legislativas y de otro tipo necesarias para prohibir total o parcialmente la delegación o contratación externa de servicios militares o de seguridad.

Artículo 5

Estado de derecho

1. Cada Estado parte velará por que las EMSP, su personal y todas las estructuras vinculadas con sus actividades desempeñen sus funciones respectivas de conformidad con leyes oficialmente promulgadas que sean acordes con las normas internacionales de derechos humanos y el derecho humanitario.

2. Cada Estado parte adoptará las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo que sean necesarias para asegurar que las EMSP y su personal sean responsables por las violaciones de las normas aplicables del derecho nacional o internacional.

3. Cada Estado parte velará por que los contratos o acuerdos celebrados entre el Estado parte y una EMSP para la prestación de servicios militares y/o de seguridad por la EMSP y sus empleados sean conformes al derecho internacional y a la legislación:

a) Del país de origen;

b) Del Estado contratante;

- c) Del Estado de operación, y
- d) De terceros Estados cuyos nacionales estén empleados como trabajadores para una EMSP en el marco de este contrato.

Artículo 6

Soberanía de los Estados

1. Cada Estado parte velará por que las EMSP y su personal en ninguna circunstancia lleven a cabo actividades que atenten contra la soberanía de otro Estado o su integridad territorial, y/o que contravengan los principios de la igualdad soberana y la obligación de no injerencia en los asuntos internos de otros Estados y el principio de la libre determinación de los pueblos.

2. Nada de lo dispuesto en la presente Convención facultará a un Estado parte para ejercer, en el territorio de otro Estado, jurisdicción o funciones que, de conformidad con el derecho internacional o interno, sean inherentes al Estado.

Artículo 7

Respeto y protección de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario

1. Cada Estado parte adoptará las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otro tipo que sean necesarias para asegurar que las EMSP y su personal sean responsables de conformidad con la presente Convención y que se respeten y protejan las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

2. Cada Estado parte velará por que las EMSP y su personal aseguren con la debida diligencia que sus actividades no contribuyan directamente o indirectamente a violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

3. Los superiores jerárquicos del personal de las EMSP, como:

- a) Los funcionarios públicos, tanto si son mandos militares como superiores civiles, o
- b) Los directores y los administradores de las EMSP,

podrán ser considerados responsables de los delitos contra el derecho internacional cometidos por los miembros del personal de las EMSP que estén bajo su autoridad y control efectivos cuando no hayan ejercido sobre ellos el control necesario, de conformidad con las normas del derecho internacional. Ninguna cláusula contractual se interpretará en el sentido de que permita eludir la responsabilidad que incumbe a los superiores en virtud del derecho internacional.

Artículo 8

Prohibición del uso de la fuerza

1. Cada Estado parte adoptará las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo que sean necesarias para prohibir y declarar ilícita la participación directa de las EMSP y su personal en hostilidades, actos terroristas, y acciones militares que tengan los objetivos

siguientes, o cuando los Estados tengan motivos para suponer que producirían esos resultados:

- a) El derrocamiento de un gobierno (incluido el cambio de régimen por la fuerza) o el debilitamiento del orden constitucional o de las bases jurídicas, económicas y financieras del Estado;
- b) La modificación, por coerción, de las fronteras internacionalmente reconocidas del Estado;
- c) La violación de la soberanía, o el apoyo de la ocupación extranjera de parte o todo el territorio del Estado;
- d) Ataques deliberados contra los civiles o daños desproporcionados causados a los civiles, entre otros:
 - i) Atentar contra la vida y la seguridad de los civiles,
 - ii) Expulsar o desplazar por la fuerza a personas de sus zonas de residencia permanente o habitual,
 - iii) Limitar la libertad de movimiento de los civiles, y
 - iv) Restringir el acceso a los recursos y medios de subsistencia, como el agua, los alimentos, la tierra, el ganado y la vivienda, y el acceso a los lugares sagrados y de culto.

2. Cada Estado parte velará por que las actividades de las EMSP y su personal no causen ni exacerben guerras o conflictos entre Estados o dentro de éstos.

3. Cada Estado parte velará por que las EMSP y su personal no impartan capacitación que pueda facilitar la participación directa de sus clientes en hostilidades, actos terroristas o acciones militares, cuando estas acciones persigan los resultados enumerados en el artículo 8.1.

Artículo 9

Prohibición de la delegación y/o contratación externa de funciones inherentes a los Estados

Cada Estado parte definirá y limitará el alcance de las actividades de las EMSP y prohibirá específicamente la contratación externa con las EMSP de funciones definidas como funciones inherentes a los Estados, incluidas la participación directa en las hostilidades, las operaciones bélicas y/o de combate, la captura de prisioneros, la legislación, las tareas de espionaje, inteligencia y transferencia de conocimientos con aplicaciones militares, de seguridad y policiales, el uso de armas de destrucción en masa y el ejercicio de funciones de policía y otras actividades conexas, especialmente las facultades de arresto o detención, incluida la de interrogar a los detenidos y otras funciones que un Estado parte considere funciones inherentes al Estado.

Artículo 10

Prohibición de la contratación externa del uso de ciertas armas

1. Cada Estado parte, sin perjuicio de sus obligaciones convencionales respectivas, tiene el deber de respetar los principios del derecho internacional humanitario, como las "normas fundamentales" que prohíben el empleo de los métodos o medios de hacer la guerra descritos en el artículo 35 del Protocolo Adicional I de 1977 a los

Convenios de Ginebra de 1949, a saber, armas que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios, o de las que quepa prever que causen daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural.

2. Cada Estado parte adoptará las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo que sean necesarias para impedir que las EMSP y su personal usen armas que puedan afectar negativamente y/o dañar de manera irreversible el medio ambiente en escala masiva.

3. Cada Estado parte adoptará las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otro tipo que sean necesarias para asegurar que las EMSP y su personal en ninguna circunstancia usen, amenacen con usar y/o participen en actividad alguna vinculada con armas nucleares, armas químicas, armas biológicas y tóxicas, sus componentes y portadores.

Artículo 11

Prohibición de la adquisición, la posesión y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones

1. Cada Estado parte, teniendo presentes los principios y normas del derecho internacional, creará y mantendrá un sistema eficaz de otorgamiento de licencias u otro tipo de autorización, que prohíba el tráfico de armas, sus piezas, componentes o municiones a las EMSP, a su personal y al personal que puedan subcontratar.

2. Cada Estado parte, teniendo presentes los principios y normas del derecho internacional, adoptará las medidas que sean necesarias para asegurar que sus procedimientos de otorgamiento de licencias o autorizaciones sean sólidos y seguros, y por que la autenticidad de los documentos de licencia o autorización pueda ser verificada o validada de manera independiente.

3. Con miras a detectar, prevenir y eliminar efectivamente el robo, la pérdida o la desviación, así como la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones por parte de las EMSP y su personal, cada Estado parte adoptará medidas apropiadas para:

a) Exigir la seguridad de las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones durante su fabricación y durante la importación, la exportación y el tránsito por su territorio;

b) Aumentar la eficacia de los controles de importación, exportación y tránsito, incluso de los controles de fronteras, cuando corresponda, y de las funciones transfronterizas de los servicios de policía y aduana y la cooperación con los Estados vecinos; y

c) Regular la posesión y el uso de armas de fuego por parte del personal de las EMSP dentro de los locales cuya protección tengan a su cargo e impedirles la posesión y el uso de armas de fuego fuera de los límites de los locales cuya seguridad tengan a su cargo.

Parte III

Regulación legislativa, supervisión y control

Artículo 12

Reglamentación legislativa específica

Cada Estado parte formulará y adoptará legislación nacional para regular de forma adecuada y eficaz las actividades de las EMSP.

Artículo 13

Régimen nacional de regulación y supervisión

1. Cada Estado parte:
 - a) Establecerá un régimen nacional exhaustivo de regulación y supervisión de las actividades que las EMSP y sus empleados, incluido el personal extranjero, lleven a cabo en su territorio, con el fin de prohibir e investigar las actividades ilegales definidas en la presente Convención y en las leyes nacionales pertinentes;
 - b) Con el fin de garantizar que los órganos administrativos, de regulación, encargados de hacer cumplir las leyes y otros órganos que apliquen el régimen de regulación y supervisión de las actividades de las EMSP y sus empleados puedan cooperar e intercambiar información a nivel nacional e internacional, deberá establecerse a nivel nacional un registro y/o un órgano gubernamental que actúe como centro nacional de reunión, análisis e intercambio de información relativa a posibles violaciones de las leyes nacionales e internacionales para proporcionar información pertinente sobre las actividades de las EMSP.
2. Los Estados partes aplicarán medidas prácticas para intercambiar información acerca de empresas que ofrezcan servicios militares y de seguridad fuera de sus territorios y para establecer un control sobre la prestación de dichos servicios, en consonancia con las salvaguardias que tienen por objeto asegurar el uso adecuado de la información, sin obstaculizar en modo alguno su aplicación jurídica. Tales medidas podrán incluir la facilitación de información o informes sobre el uso de servicios militares y de seguridad transfronterizos por parte de personas y de entidades jurídicas, tales como las empresas.
3. Al establecer un régimen nacional de regulación y supervisión, de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo y en consonancia con otros artículos de la presente Convención, todos los Estados partes aceptan guiarse por las respectivas iniciativas de organizaciones regionales, interregionales y multilaterales.
4. Los Estados partes se esforzarán por desarrollar y promover la cooperación mundial, regional, subregional y bilateral entre órganos judiciales, instancias encargadas de hacer cumplir las leyes y órganos de regulación financiera para vigilar y controlar todo empleo de la fuerza por parte de las EMSP.
5. Los Estados partes investigarán las denuncias de violaciones del derecho internacional humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos cometidas por las empresas militares privadas y las empresas de seguridad privadas, y garantizarán el enjuiciamiento civil y penal y el consiguiente castigo de los autores.
6. Los Estados partes tomarán medidas adecuadas contra las empresas que cometan violaciones de los derechos humanos o participen en actividades delictivas; esas

medidas incluirán, entre otras, la revocación de las licencias de las empresas en cuestión y la notificación al Comité de las actividades de dichas empresas.

Artículo 14

Concesión de licencias

1. Cada Estado parte tomará las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otro tipo que sean necesarias para garantizar que las EMSP y sus empleados desempeñen sus actividades exclusivamente con arreglo a sus respectivas licencias y autorizaciones.

2. Cada Estado parte velará por que todas las licencias y autorizaciones concedidas a las EMSP y sus empleados se inscriban en el registro general del Estado y se concedan mediante un proceso transparente y abierto.

3. Cada Estado parte establecerá criterios para conceder licencias y autorizaciones a las EMSP, teniendo en cuenta, en particular, posibles antecedentes o denuncias de violaciones de los derechos humanos cometidas por las empresas, y para proporcionar y/o asegurar la capacitación en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, así como rigurosas medidas de diligencia debida.

Artículo 15

Concesión de licencias de importación y exportación de servicios militares y de seguridad

1. Cada Estado parte tomará las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otro tipo que sean necesarias para garantizar que las EMSP y sus empleados importen y exporten sus servicios únicamente con arreglo a las correspondientes licencias y autorizaciones. La licencia y autorización para llevar a cabo actividades relacionadas con la exportación de servicios militares y de seguridad la concederá la instancia competente del Estado parte en cuyo territorio tenga su domicilio permanente la empresa interesada, de conformidad con las disposiciones de la legislación nacional pertinente.

2. Cada Estado parte que importe o exporte servicios militares o de seguridad privados hará público el alcance de dichos servicios y las actividades que comprenden, mantendrá informado al Comité de su régimen de concesión de licencias y proporcionará información periódica y actualizada acerca de los cambios y adiciones que pueda haber experimentado la importación o exportación de dichos servicios, incluidos detalles acerca de toda empresa filial o sociedad matriz vinculada con la EMSP en cuestión.

3. Cada Estado parte velará por que únicamente las EMSP y sus empleados que cuenten con licencias y autorizaciones para exportar servicios militares y/o de seguridad concedidas por los órganos competentes del Estado parte pueden concertar acuerdos de prestación de tales servicios en el territorio de otro Estado parte.

4. Cada Estado parte tomará las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otro tipo que sean necesarias para:

a) Garantizar que se informe a todo Estado que no sea parte en la presente Convención acerca de la concesión de licencias a EMSP y sus empleados para exportar servicios militares y/o de seguridad al Estado en cuestión;

b) Garantizar que las EMSP y sus empleados, que cuenten con licencias y autorizaciones concedidas por los órganos competentes del Estado parte para exportar servicios militares y/o de seguridad con objeto de llevar a cabo o bien intervenciones

específicas o bien una actividad regular en el territorio de un Estado que no sea parte en la Convención, proporcionen información completa acerca de la índole y el alcance de dichas intervenciones y actividades a las entidades competentes de todos los Estados interesados.

Artículo 16

Registro y mecanismos de rendición de cuentas

1. Cada Estado parte tomará las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otro tipo que sean necesarias para establecer:

- a) Procedimientos específicos y obligatorios para el registro oficial de EMSP;
- b) Requisitos jurídicos específicos en materia de formación y experiencia para los empleados de las EMSP;
- c) Una prohibición del registro de EMSP deslocalizadas.

2. Cada Estado parte establecerá y mantendrá un Registro Estatal de las EMSP que operen bajo su jurisdicción, que deberá incluir detalles sobre cualquier empresa filial o sociedad matriz vinculada con cada una de las EMSP registradas.

3. Cada Estado parte determinará o establecerá un órgano gubernamental responsable de registrar las EMSP y de supervisar sus actividades.

Artículo 17

Obligaciones del Estado con respecto a las empresas militares y de seguridad privadas y sus empleados

1. Cada Estado parte velará por que toda EMSP registrada en su territorio o que opere en él cumpla las normas internacionales básicas en materia laboral.

2. Cada Estado parte velará por que los empleados de las EMSP estén capacitados profesionalmente para respetar las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

3. Cada Estado parte velará por que se capacite profesionalmente y se investigue a los empleados de las EMSP, de conformidad con las normas internacionales pertinentes, en especial en relación con el uso de equipo específico y de armas de fuego. La capacitación e investigación se llevarán a cabo con arreglo al procedimiento establecido en la legislación del Estado parte en cuyo territorio esté registrada la empresa militar o de seguridad privada, a la legislación nacional y a las normas internacionales sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego durante actividades militares o de seguridad.

4. Cada Estado parte velará por que los empleados de las EMSP cumplan estrictamente las normas internacionales pertinentes de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, incluso mediante la pronta investigación de las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario, y el enjuiciamiento y castigo subsiguientes de los responsables.

5. Cada Estado parte velará por que los empleados de las EMSP que ofrezcan servicios militares y de seguridad en el territorio de un país extranjero se comprometan a respetar la soberanía y las leyes del país en el que presten servicios, se abstengan de todo acto incompatible con el principio de no injerencia en los asuntos internos de tal Estado, se abstengan de intervenir en el proceso político o en los conflictos en el territorio de ese Estado, y tomen todas las medidas que sean necesarias para evitar causar daño a los

ciudadanos, al medio ambiente y a la infraestructura industrial, así como a bienes de importancia histórica y cultural.

Artículo 18

Regulación del empleo de la fuerza y de armas de fuego

1. Cada Estado parte tomará las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otro tipo que sean necesarias para establecer reglas sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los empleados de las EMSP, que incluyan los principios descritos en la presente Convención y todo otro principio de derecho internacional pertinente, y teniendo en consideración que esos empleados están autorizados a portar armas de fuego cuando presten sus servicios militares y de seguridad.

2. Los Estados partes velarán por que, en la prestación de sus servicios, los empleados de las EMSP utilicen, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego.

3. Cuando el empleo de la fuerza y de armas de fuego sea inevitable, los empleados de las EMSP:

- a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito;
- b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana;
- c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas;
- d) Procurarán notificar lo sucedido, a la brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

4. Al proporcionar servicios militares y de seguridad, un empleado podrá hacer uso de la fuerza y de armas de fuego únicamente en las circunstancias enunciadas a continuación:

- a) En defensa propia o de otros empleados de la empresa, en caso de considerar que existe un peligro ilícito e inminente de muerte o de lesiones corporales graves, de conformidad con el ejercicio del derecho esencial a la defensa propia;
- b) En defensa de las personas que lo han contratado para que las proteja ante lo que considere un peligro ilícito e inminente de muerte o de lesiones corporales graves;
- c) Para resistirse a lo que razonablemente crea que es un intento ilícito de secuestrarlo a él, a otros empleados de la empresa o a una persona que lo ha contratado para que la proteja;
- d) Para prevenir o impedir un delito grave que pueda implicar o implique un peligro grave de muerte o de lesiones corporales de gravedad.

5. En las circunstancias previstas en el párrafo 4 del artículo 18, los empleados de las EMSP se identificarán como tales y darán una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, siempre que la situación lo permita.

6. En el caso de las EMSP y sus empleados que presten servicios militares y de seguridad acordados como parte de las fuerzas armadas o unidades militares del Estado parte, el empleo de la fuerza estará regulado por las normas del ejército del Estado y otra legislación respectiva y por las normas internacionales pertinentes de derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

7. Cada Estado parte velará por que se notifique sin demora a los órganos competentes del Estado todo incidente que suponga el empleo de la fuerza y de armas de fuego por las EMSP, y por que las autoridades competentes realicen una investigación adecuada del incidente.

Parte IV

Responsabilidad del Estado de imponer sanciones penales, civiles y/o administrativas a los infractores y de proporcionar reparación a las víctimas

Artículo 19

Infracciones penales, civiles y/o administrativas en la esfera de los servicios militares y de seguridad

1. Cada Estado parte velará por que su legislación nacional prohíba a las EMSP y sus empleados llevar a cabo funciones inherentes al Estado, de conformidad con el artículo 9 de la presente Convención.

2. Cada Estado parte adoptará las medidas que sean necesarias para que en su legislación se castigue como delito penal el empleo ilícito de la fuerza y de armas de fuego, el empleo ilícito de ciertas armas y el tráfico ilícito de armas por parte de las EMSP y sus empleados, de conformidad con las disposiciones de los artículos 8, 10, 11 y 18 de la presente Convención.

3. Cada Estado parte adoptará las medidas que sean necesarias para que en su legislación se consideren delitos todas las actividades de las EMSP que se lleven a cabo sin la licencia y autorización requeridas, incluida la exportación e importación de servicios militares y de seguridad, de conformidad con las disposiciones de los artículos 14 y 15 de la presente Convención.

4. Cada Estado parte tomará las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otro tipo que sean necesarias para garantizar, en consonancia con sus obligaciones en virtud de las normas internacionales de derechos humanos, del derecho penal internacional y del derecho internacional humanitario, que se establezca la responsabilidad penal individual y que las EMSP y sus empleados sean responsables de toda violación de la ley, que no se recurra a acuerdos de inmunidad, y que se proporcione reparación efectiva a las víctimas.

5. Al imponer sanciones por los delitos mencionados en el presente artículo, se prestará la debida consideración a los delitos cometidos contra grupos vulnerables.

Artículo 20

Responsabilidad de las personas y entidades jurídicas

1. Cada Estado parte adoptará las medidas que sean necesarias, en consonancia con sus principios jurídicos, a fin de establecer la responsabilidad de personas y entidades jurídicas por su participación en delitos tipificados con arreglo al artículo 19 de la presente Convención.

2. Con sujeción a los principios jurídicos del Estado parte, la responsabilidad de las personas jurídicas podrá ser de índole penal, civil o administrativa, o una combinación de estas tres.

3. Dicha responsabilidad existirá sin perjuicio de la responsabilidad penal que incumba a las personas naturales que hayan cometido los delitos.

4. Cada Estado parte velará en particular por que se impongan sanciones penales o no penales eficaces, proporcionadas y disuasivas, incluidas multas, sanciones monetarias, la prohibición de empleo en el futuro, la obligación de resarcir y/o indemnizar a las víctimas, a las personas jurídicas consideradas responsables con arreglo al presente artículo.

Artículo 21

Establecimiento de la jurisdicción

1. Cada Estado parte adoptará las medidas que sean necesarias para establecer su jurisdicción mediante su derecho nacional respecto de los delitos enunciados en el artículo 19 cuando éstos sean cometidos:

- a) En el territorio de ese Estado;
- b) A bordo de un buque que enarbole el pabellón de ese Estado o de una aeronave matriculada de conformidad con la legislación de ese Estado en el momento de la comisión del delito; o
- c) Por un nacional de ese Estado.

2. Un Estado parte podrá también establecer su jurisdicción respecto de cualquiera de los delitos enunciados en el artículo 19 cuando:

- a) Sea cometido contra un nacional de ese Estado; o
- b) Sea cometido por un apátrida que tenga residencia habitual en el territorio de ese Estado.

3. La presente Convención no excluirá ninguna jurisdicción adicional ejercida de conformidad con el derecho nacional.

4. Cada Estado parte, al ratificar, aceptar o aprobar la Convención o adherirse a ella, notificará al Secretario General de las Naciones Unidas las medidas que ha tomado para establecer jurisdicción de conformidad con el presente artículo y notificará inmediatamente al Secretario General los cambios subsecuentes que se produzcan.

5. Cada Estado parte tomará asimismo las medidas que sean necesarias para establecer su jurisdicción respecto de los delitos enunciados en el presente artículo en los casos en que el presunto autor se halle en su territorio y dicho Estado no conceda la extradición a ninguno de los Estados partes que hayan establecido su jurisdicción de conformidad con los párrafos 1 ó 2 del presente artículo.

6. Cada Estado parte que establezca su jurisdicción de conformidad con el apartado b) del artículo 1 y los párrafos 2 y 4 del presente artículo castigará los delitos enunciados en el presente artículo con las mismas penas que aplique cuando se cometan en su propio territorio.

7. La presente Convención no excluye el ejercicio de la jurisdicción penal establecida por un Estado parte de conformidad con su legislación nacional y sus obligaciones internacionales.

Artículo 22

Jurisdicción sobre otros delitos

1. Cada Estado parte tomará las medidas que sean necesarias para establecer su jurisdicción respecto de los delitos cometidos por el personal de las EMSP en la prestación de sus servicios en el territorio de otro Estado parte o de otro Estado que no sea parte en la presente Convención.

2. Cualesquiera cuestiones específicas de jurisdicción o cuestiones jurídicas relacionadas con la investigación de delitos cometidos por los empleados de las EMSP en la prestación de sus servicios en el territorio de otro Estado parte o de otro Estado que no sea parte en la presente Convención, o los acuerdos de extradición, podrán regirse por un acuerdo internacional adicional concluido entre dichos Estados.

Artículo 23

Obligaciones en materia de enjuiciamiento

1. Cada Estado parte tomará las medidas que sean necesarias para investigar, enjuiciar y castigar toda violación de la presente Convención, y para proporcionar una reparación efectiva a las víctimas.

2. Cada Estado parte, en interés de la justicia, tomará las medidas que sean necesarias para garantizar que no se aplique ningún acuerdo de inmunidad judicial a las EMSP y sus empleados por violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

3. El Estado parte en el territorio de cuya jurisdicción sea hallada una persona que presuntamente ha cometido un delito enunciado en el artículo 19, en los supuestos contemplados en el artículo 21 y en caso de que no proceda a la extradición, someterá el caso a sus autoridades competentes a efectos del enjuiciamiento de esa persona.

4. Dichas autoridades tomarán su decisión en las mismas condiciones que las aplicables a cualquier delito común de carácter grave, de acuerdo con la legislación de tal Estado. En los casos previstos en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 21, el nivel de las pruebas necesarias para el enjuiciamiento o la inculpación no será en modo alguno menos estricto que el que se aplica en los casos previstos en el artículo 21.

5. Toda persona investigada en relación con un delito enunciado en el artículo 19 recibirá garantías de un trato justo en todas las fases del procedimiento.

Artículo 24

Extradición

1. En la medida en que los delitos enunciados en el artículo 19 no se mencionen específicamente en ningún tratado de extradición entre los Estados partes, se considerarán incluidos entre los delitos que den lugar a extradición en el tratado. Los Estados partes se comprometen a incluirlos entre los delitos por los que se puede conceder la extradición en todo tratado de extradición que celebren entre sí con posterioridad.

2. Cada Estado parte que subordine la extradición a la existencia de un tratado, si recibe una solicitud de extradición de otro Estado parte con el que no tiene tratado al respecto, podrá considerar la presente Convención como la base jurídica necesaria para la extradición en lo relativo a los delitos. Los procedimientos de extradición deberán tomar en

cuenta las condiciones o restricciones estipuladas en la legislación de todo Estado parte, aunque no se limitarán a éstas.

3. Los Estados partes que no subordinen la extradición a la existencia de un tratado reconocerán los delitos enunciados en el artículo 19 como delitos por los que se puede conceder la extradición entre ellos mismos, teniendo en cuenta la legislación de cualquiera de los Estados partes, pero sin limitarse a ésta.

4. Las disposiciones de todos los tratados de extradición vigentes entre Estados partes con respecto a los delitos enunciados en el artículo 19 se considerarán modificadas entre esos Estados en la medida en que sean incompatibles con la presente Convención.

5. En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Estados partes en virtud de la presente Convención y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio bilateral o multilateral, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Convención.

Artículo 25

Asistencia judicial recíproca

1. Los Estados partes se prestarán la más amplia asistencia judicial recíproca respecto de investigaciones, procesos y actuaciones judiciales relacionados con los delitos comprendidos en la presente Convención y se prestarán recíprocamente la misma asistencia cuando el Estado parte requirente tenga motivos razonables para sospechar que las víctimas, los testigos, los beneficiarios, el equipo o la evidencia relacionados con tales delitos se encuentran en el territorio del Estado parte requerido.

2. Los Estados partes cumplirán las obligaciones que les incumban en virtud del párrafo 1 del presente artículo de conformidad con los tratados u otros acuerdos de asistencia judicial recíproca que existan entre ellos. En ausencia de esos tratados o acuerdos, los Estados partes se prestarán dicha asistencia de conformidad con su legislación nacional y con los principios internacionales de las relaciones amistosas entre los Estados.

Artículo 26

Remisión de actuaciones penales

Los Estados parte podrán remitirse actuaciones penales para el enjuiciamiento por un delito comprendido en la presente Convención cuando se estime que esa remisión obrará en beneficio de la debida administración de justicia.

Artículo 27

Notificación del resultado final de la acción penal

El Estado Parte en el que se entable una acción penal contra el presunto autor de conformidad con los artículos 21, 23 y 24 comunicará, de conformidad con su legislación nacional o los procedimientos aplicables, el resultado final del proceso al Comité de Reglamentación, Supervisión y Control, que transmitirá la información a los demás Estados partes y, según corresponda, a los demás Estados que no sean partes en la presente Convención.

Artículo 28

Fondo internacional para la rehabilitación de las víctimas

1. Los Estados partes habrán de considerar la posibilidad de establecer un fondo internacional administrado por el Secretario General para otorgar compensación a las víctimas de delitos enunciados en la presente Convención y/o asistir a su rehabilitación.

2. El establecimiento de dicho fondo se llevaría a cabo sin perjuicio de las obligaciones que tienen las EMSP y/o los individuos responsables penalmente de compensar directamente a las víctimas de las violaciones.

Parte V

Supervisión y control internacionales

Artículo 29

Comité de Regulación, Supervisión y Control de las empresas militares y de seguridad privadas

1. Con el fin de examinar la aplicación de la presente Convención, se establecerá un Comité de Regulación, Supervisión y Control de las EMSP (denominado en lo sucesivo, el Comité). El Comité estará integrado, en el momento de la entrada en vigor de la presente Convención, por [...] y, después de su ratificación o adhesión por el [...] Estado parte, por [...] expertos de gran prestigio moral, imparcialidad y competencia reconocida en la esfera abarcada por la Convención, que serán elegidos por los Estados partes entre sus nacionales, y ejercerán sus funciones a título personal, teniendo en cuenta una distribución geográfica equitativa y los principales sistemas jurídicos.

2. Los miembros del Comité serán elegidos en votación secreta de un lista de personas designadas por los Estados partes. Cada uno de los Estados partes podrá designar una persona entre sus propios nacionales.

3. La elección inicial se celebrará seis meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Convención. Al menos tres meses antes de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados partes invitándolos a presentar sus candidaturas en un plazo de dos meses. El Secretario General preparará una lista por orden alfabético de todas las personas designadas de este modo, indicando los Estados partes que las han designado, y la presentará a los Estados partes.

4. Los miembros del Comité serán elegidos en una reunión de los Estados partes que será convocada por el Secretario General y se celebrará en la Sede de las Naciones Unidas. En esta reunión, para la cual formarán quórum dos tercios de los Estados partes, se considerarán elegidos para el Comité los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados partes presentes y votantes.

5. a) Los miembros del Comité serán elegidos por un mandato de cuatro años. Podrán ser reelegidos una vez. Sin embargo, el mandato de [...] de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de la primera elección, el Presidente del Comité designará por sorteo los nombres de estos [...] miembros.

b) La elección de los ocho miembros adicionales del Comité se celebrará cuando tengan lugar las elecciones ordinarias, de conformidad con las disposiciones pertinentes del presente artículo.

c) Si un miembro fallece, dimite o declara que por algún motivo no puede seguir desempeñando sus funciones, el Estado parte que haya presentado su candidatura podrá designar a otro experto que posea las calificaciones y satisfaga los requisitos establecidos en las disposiciones pertinentes del presente artículo para que desempeñe sus funciones por el resto del mandato, previa autorización del Comité.

6. El Comité aprobará su propio reglamento.

7. El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité en virtud de la presente Convención y convocará su primera reunión.

8. El Comité se reunirá normalmente una vez al año. Las reuniones del Comité tendrán lugar normalmente en la Sede de las Naciones Unidas.

9. Los miembros del Comité establecido en virtud de la presente Convención percibirán, previa aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas, emolumentos de los recursos de las Naciones Unidas en la forma y las condiciones que la Asamblea determine, teniendo en cuenta la importancia de los cometidos del Comité.

10. Los miembros del Comité tendrán derecho a las facilidades, privilegios e inmunidades que se conceden a los expertos que desempeñen misiones para las Naciones Unidas, con arreglo a lo dispuesto en las secciones pertinentes de la Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas.

Artículo 30

Registro internacional de empresas militares y de seguridad privadas

1. Los Estados partes solicitarán al Comité que cree y lleve un registro internacional de EMSP que operen en el mercado internacional, sobre la base de la información proporcionada por los Estados partes.

2. Todos los Estados partes proporcionarán anualmente, para su anotación en el registro, datos sobre importación y exportación de servicios militares y de seguridad de las EMSP, así como información normalizada sobre las EMSP registradas y autorizadas por el Estado parte.

Artículo 31

Informes de los Estados partes

1. Todos los Estados partes se comprometen a presentar al Secretario General de las Naciones Unidas, para su examen por el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otro tipo que hayan adoptado y que sirvan para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención:

a) En el plazo de [...] años a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado parte de que se trate; y

b) En lo sucesivo, cada [...] años y cuando el Comité lo solicite. El Comité podrá solicitar a los Estados partes más información.

2. El Comité adoptará las directrices aplicables al contenido de los informes que estime conveniente.

3. Los Estados partes que hayan presentado un informe inicial completo al Comité no necesitarán repetir en sus ulteriores informes la información presentada anteriormente. Se invita a los Estados partes a que cuando preparen el informe para su

presentación al Comité consideren la posibilidad de hacerlo mediante un proceso abierto y transparente.

Artículo 32

Examen de los informes

1. El Comité examinará todos los informes, formulará las sugerencias y las recomendaciones generales que estime oportunas y las remitirá al Estado parte. El Comité podrá solicitar a los Estados partes más información en relación con la aplicación de la presente Convención.

2. Cuando un Estado parte se haya demorado considerablemente en la presentación de un informe, el Comité podrá notificarle la necesidad de examinar la aplicación de la presente Convención en dicho Estado parte, sobre la base de la información fidedigna de la que disponga el Comité, en caso de que el correspondiente informe no se presente transcurridos tres meses desde la notificación. El Comité invitará al Estado parte interesado a participar en dicho examen. Si el Estado parte respondiera presentando el informe correspondiente, se aplicará lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo.

3. El Secretario General de las Naciones Unidas pondrá los informes a disposición de todos los Estados partes.

4. Los Estados partes darán amplia difusión pública a sus informes en sus propios países y facilitarán el acceso a las observaciones y recomendaciones en relación con los informes.

5. El Comité transmitirá, cuando lo considere oportuno, a los organismos especializados, los fondos y los programas de las Naciones Unidas, así como a otros órganos competentes, los informes de los Estados partes, a fin de atender una solicitud o una indicación de necesidad de asesoramiento técnico o de asistencia que figure en ellos, junto con las observaciones y recomendaciones del Comité, si las hubiera, sobre esas solicitudes o indicaciones.

Artículo 33

Procedimiento de investigación

1. Cuando se ponga en conocimiento del Comité información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas de las disposiciones enunciadas en la presente Convención, el Comité invitará al Estado donde se hayan denunciado las infracciones o al Estado en cuyo registro esté inscrita la EMSP implicada en esas infracciones, o a ambos Estados, a cooperar en el examen de la información y, a tal fin, a presentar observaciones sobre dicha información.

2. Teniendo en cuenta todas las observaciones que hayan podido formular el Estado o los Estados partes de que se trate, así como cualquier otra información pertinente de que disponga, el Comité podrá, si decide que las circunstancias lo justifican, designar a uno o varios de sus miembros para que lleven a cabo una investigación confidencial e informen urgentemente al Comité.

3. Cuando se lleve a cabo una investigación, con arreglo al párrafo 2 del presente artículo, el Comité recabará la cooperación de los Estados partes de que se trate. De acuerdo con el Estado o los Estados de que se trate, en el marco de la investigación podría contemplarse una visita *in loco*.

4. Una vez examinadas las conclusiones presentadas por el miembro o los miembros de conformidad con el párrafo 2, el Comité las transmitirá al Estado o los Estados partes de que se trate, junto con las observaciones o sugerencias que estime oportuno formular en vista de la situación.

5. Todas las actuaciones del Comité a las que se hace referencia en los párrafos 1 a 4 del presente artículo serán confidenciales y en todas sus etapas se recabará la cooperación del Estado o los Estados partes. Una vez llevadas a cabo las actuaciones relacionadas con una investigación iniciada con arreglo al párrafo 2, el Comité, tras celebrar consultas con el Estado o los Estados partes de que se trate, podrá tomar la decisión de incluir un resumen de los resultados de sus actuaciones en el informe anual que presente a la Asamblea General de conformidad con el artículo 37.

Artículo 34

Denuncias contra las Partes

1. Todo Estado parte en la presente Convención podrá declarar en cualquier momento en virtud del presente artículo que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte afirme que otro Estado parte no cumple las obligaciones que le impone la Convención. Dichas comunicaciones sólo se podrán admitir y examinar conforme al procedimiento establecido en el presente artículo si son presentadas por un Estado parte que haya hecho una declaración por la cual reconozca con respecto a sí mismo la competencia del Comité. De conformidad con el presente artículo, el Comité no tramitará ninguna comunicación relativa a un Estado parte que no haya formulado tal declaración. Las comunicaciones recibidas en virtud del presente artículo se tramitarán de conformidad con el procedimiento siguiente:

a) Cuando un Estado parte considere que otro Estado parte no cumple las disposiciones de la presente Convención podrá poner el asunto en conocimiento del Comité. El Comité seguidamente transmitirá la denuncia a la Parte de que se trate. En el plazo de tres meses, a partir de la fecha de recibo de la comunicación, el Estado destinatario proporcionará por escrito al Comité una explicación o cualquier otra declaración que aclare el asunto y, de haberlo, el remedio al que hubiese podido recurrir esa Parte;

b) Si el asunto no se resuelve a satisfacción de ambas Partes, bien en el marco de negociaciones bilaterales, bien en el de cualquier otro procedimiento al que hubiesen podido recurrir, a los seis meses de que el Estado destinatario haya recibido la primera comunicación cualquiera de los Estados tendrá derecho a someter de nuevo el asunto al Comité mediante notificación dirigida al Comité y a la otra Parte;

c) El Comité conocerá de todo asunto que se le someta en virtud del párrafo 2 del presente artículo después de haberse cerciorado de que en el asunto se han interpuesto y agotado todos los recursos establecidos por la jurisdicción interna, de conformidad con los principios del derecho internacional generalmente admitidos. No se aplicará esta regla cuando la tramitación del recurso se prolongue injustificadamente.

2. El Comité celebrará sus sesiones a puerta cerrada al examinar las denuncias previstas en el presente artículo.

3. En todo asunto que se le someta, el Comité podrá pedir a las Partes de que se trate que faciliten cualquier otra información pertinente.

4. Cuando el Comité entienda en cualquier asunto derivado del presente artículo, las Partes de que se trate tendrán derecho a enviar un representante, que participará sin derecho a voto en los trabajos del Comité mientras se examine el asunto.

Artículo 35

Comisión de Conciliación

1. a) Cuando un asunto sometido al Comité con arreglo al artículo 33 no se resuelva a satisfacción de los Estados partes de que se trate, el Comité, con el previo consentimiento de esos Estados partes, podrá designar una Comisión Especial de Conciliación (denominada en lo sucesivo, la Comisión), que estará integrada por cinco personas, que podrán ser o no miembros del Comité. Los miembros de la Comisión serán designados con el consentimiento pleno y unánime de las partes en la controversia e interpondrán sus buenos oficios a favor de los Estados en litigio a fin de llegar a una solución amistosa del asunto sobre la base del respeto a la presente Convención.

b) Si, transcurridos tres meses, los Estados partes en la controversia no llegan a un acuerdo sobre la totalidad o parte de los miembros de la Comisión, el Comité procederá a elegir, de entre sus propios miembros, por voto secreto y por mayoría de dos tercios, a los miembros sobre los que no haya habido acuerdo entre los Estados partes en la controversia.

2. Los miembros de la Comisión desempeñarán sus funciones a título personal. No deberán ser nacionales de los Estados partes en la controversia, ni tampoco de un Estado que no sea parte en la presente Convención.

3. La Comisión elegirá su propio Presidente y aprobará su propio reglamento.

4. Las reuniones de la Comisión se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en cualquier otro lugar conveniente que la Comisión determine.

5. La secretaría prevista en el párrafo 3 del artículo 34 de la presente Convención prestará también servicios a la Comisión cuando una controversia entre Estados partes motive su establecimiento.

6. Los Estados partes en la controversia compartirán por igual todos los gastos de los miembros de la Comisión, de acuerdo con los presupuestos de gastos preparados por el Secretario General de las Naciones Unidas.

7. El Secretario General estará facultado para, en caso necesario, sufragar los gastos en que incurran los miembros de la Comisión antes de su reembolso por los Estados partes en la controversia, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 6 del presente artículo.

8. La información que obtenga y coteje el Comité se pondrá a disposición de la Comisión, que podrá solicitar a los Estados interesados que faciliten cualquier otra información pertinente.

Artículo 36

Informe de la Comisión de Conciliación

1. Cuando la Comisión haya examinado íntegramente el asunto, preparará y presentará al Presidente del Comité un informe en el que figuren sus conclusiones sobre todas las cuestiones de hecho relevantes al litigio entre las partes y se formulen las recomendaciones que la Comisión considere oportunas para la solución amistosa de la controversia.

2. El Presidente del Comité transmitirá el informe de la Comisión a cada uno de los Estados partes en la controversia. Éstos tendrán un plazo de tres meses para notificar al Presidente del Comité si aceptan o no las recomendaciones formuladas en el informe de la Comisión.

3. Transcurrido el plazo previsto en el párrafo 2 del presente artículo, el Presidente del Comité remitirá el informe de la Comisión y las declaraciones de los Estados partes en la controversia a los demás Estados partes en la presente Convención.

Artículo 37

Peticiones presentadas por particulares y grupos

1. Todo Estado parte podrá declarar, en el momento de la ratificación o en cualquier momento con posterioridad a ésta, que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción, o en su nombre, en que afirmen ser víctimas de violaciones por este Estado parte de las disposiciones de la presente Convención. El Comité no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado parte que no haya formulado esa declaración.

2. El Comité declarará inadmisibles cualquier comunicación si:

- a) Es anónima;
- b) Constituye un abuso del derecho a presentar tales comunicaciones o es incompatible con las disposiciones de la presente Convención;
- c) El mismo asunto está siendo tratado en el marco de otro procedimiento internacional de investigación o solución de controversias de la misma naturaleza; o si
- d) Todos los recursos internos efectivos disponibles no han sido agotados. Esta regla no se aplicará si el recurso se prolonga por un período de tiempo no razonable.

3. Cuando el Comité considere que la comunicación se atiene a las condiciones establecidas en el párrafo 2 del presente artículo, la transmitirá al Estado parte de que se trate y le solicitará que le proporcione, en un plazo que habrá de fijar el Comité, sus observaciones y comentarios.

4. En cualquier momento tras haber recibido una comunicación y antes de llegar a una decisión sobre el fondo, el Comité podrá presentar al Estado parte de que se trate, a los fines de su examen urgente, una solicitud en la que le pida que adopte las medidas cautelares que resulten oportunas para evitar ocasionar a la víctima o las víctimas de la presunta violación posibles lesiones irreparables. El Comité podrá ejercer esta potestad sin que ello suponga juicio alguno sobre la admisibilidad o el fondo de la comunicación.

5. El Comité celebrará sus sesiones a puerta cerrada cuando examine las comunicaciones previstas en el presente artículo. El Comité informará al autor de la comunicación sobre las respuestas proporcionadas por el Estado parte de que se trate. Cuando el Comité decida concluir las actuaciones del procedimiento, comunicará su dictamen al Estado parte y al autor de la comunicación.

Artículo 38

Relación del Comité con otros órganos

Con objeto de fomentar la aplicación efectiva de la Convención y alentar la cooperación internacional en la esfera abarcada por la Convención:

a) Los organismos especializados y demás órganos de las Naciones Unidas tendrán derecho a estar representados en el examen de la aplicación de las disposiciones de la presente Convención que caigan en el ámbito de aplicación de su mandato. El Comité podrá invitar a los organismos especializados y otros órganos competentes que considere oportuno a que proporcionen asesoramiento técnico sobre la aplicación de la Convención

en las esferas que caen en el ámbito de aplicación de sus respectivos mandatos. El Comité podrá invitar a los organismos especializados y demás órganos de las Naciones Unidas a que presenten informes sobre la aplicación en las esferas comprendidas en el ámbito de sus actividades.

b) El Comité, en el desempeño de sus atribuciones, consultará, cuando lo estime oportuno, a otros organismos competentes creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos a fin de asegurar la coherencia de sus respectivas directrices de presentación de informes, sugerencias y recomendaciones generales y evitar la duplicación y la superposición de tareas en el desempeño de sus funciones.

c) El Comité, cuando proceda, podrá remitir a la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y otros órganos de las Naciones Unidas, así como a sus respectivos comités especializados, todas las cuestiones urgentes y cuestiones jurídicas, y podrá pedir a la Asamblea General o el Consejo de Seguridad que, con arreglo a lo previsto en el artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas, soliciten de la Corte Internacional de Justicia opiniones consultivas sobre cualquier cuestión jurídica.

Artículo 39

Informe del Comité

Todos los años el Comité informará, por conducto del Secretario General, a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre sus actividades y podrá formular nuevas sugerencias y recomendaciones de carácter general sobre la base del examen de los informes y la información recibida de los Estados partes. Estas sugerencias y recomendaciones de carácter general se comunicarán a la Asamblea General, junto con las observaciones de los Estados partes, si las hubiere.

Parte VI

Disposiciones finales

Artículo 40

Firma

La presente Convención estará abierta a la firma de todos los Estados Miembros y las organizaciones intergubernamentales en la Sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, a partir del [...].

Artículo 41

Consentimiento en obligarse

1. La presente Convención estará sujeta a la ratificación o adhesión de los Estados signatarios y a la confirmación oficial de las organizaciones intergubernamentales signatarias. Estará abierta a la adhesión de cualquier Estado u organización intergubernamental que no haya firmado la Convención.

2. Las EMSP y sus asociaciones profesionales, así como otras entidades no estatales, podrán comunicar por escrito al Secretario General de las Naciones Unidas su apoyo a la presente Convención.

Artículo 42

Organizaciones intergubernamentales

1. Las organizaciones intergubernamentales declararán, en sus instrumentos de confirmación o adhesión oficial, su grado de competencia con respecto a las cuestiones regidas por la presente Convención. Posteriormente, informarán al depositario de toda modificación sustancial de su grado de competencia.

2. A los efectos de la presente Convención las referencias a los "Estados partes" serán aplicables a esas organizaciones dentro de los límites de su competencia.

3. Las organizaciones intergubernamentales, en asuntos de su competencia, podrán ejercer su derecho de voto en la reunión de los Estados partes.

Artículo 43

Entrada en vigor

1. La presente Convención entrará en vigor el [...] día después de la fecha en que se haya depositado el [...] instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. A los efectos del presente párrafo, todo instrumento que deposite una organización intergubernamental no se considerará adicional a los depositados por los Estados miembros de esa organización.

2. En el caso de los Estados u organizaciones intergubernamentales que ratifiquen, acepten o aprueben la presente Convención o se adhieran a ella después de haberse depositado el [...] instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, la presente Convención entrará en vigor el trigésimo día después de la fecha en que el Estado u organización haya depositado el instrumento pertinente.

Artículo 44

Enmienda

1. Cuando hayan transcurrido tres años desde la entrada en vigor de la presente Convención, los Estados partes podrán proponer enmiendas y transmitir las al Secretario General de las Naciones Unidas, quien acto seguido comunicará toda enmienda propuesta a los Estados partes y a la Conferencia de los Estados Partes en la Convención para que la examinen y adopten una decisión sobre la propuesta. La Conferencia de los Estados Partes hará todo lo posible por consensuar cada enmienda. Cuando se hayan agotado todas las posibilidades de consenso y no se haya llegado a un acuerdo, la aprobación de la enmienda exigirá, en última instancia, una mayoría de dos tercios de los Estados partes presentes y votantes en la reunión de la Conferencia de los Estados Partes.

2. Las organizaciones internacionales de carácter regional, en asuntos de su competencia, ejercerán su derecho de voto con arreglo al presente artículo con un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean partes en la presente Convención. Esas organizaciones no ejercerán su derecho de voto si sus Estados miembros ejercen el suyo y viceversa.

3. Toda enmienda aprobada de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo estará sujeta a ratificación, aceptación o aprobación por los Estados partes.

4. Toda enmienda aprobada de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo entrará en vigor en lo que concierne a un Estado parte noventa días después de la

fecha en que éste entregue en depósito al Secretario General de las Naciones Unidas un instrumento de ratificación, aceptación o aprobación de esa enmienda.

5. Cuando una enmienda entre en vigor, será vinculante para los Estados partes que hayan expresado su consentimiento en obligarse. Los demás Estados partes seguirán estando sujetos a las disposiciones de la presente Convención, así como a cualquier otra enmienda anterior que hubiesen ratificado, aceptado o aprobado.

Artículo 45

Denuncia

Los Estados partes podrán denunciar la presente Convención mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que el Secretario General haya recibido la notificación.

Artículo 46

Reservas

1. No se permitirán reservas incompatibles con el objeto y el propósito de la presente Convención.

2. Las reservas podrán ser retiradas en cualquier momento.

Artículo 47

Conferencia de los Estados Partes

1. Los Estados partes y otras partes en la Convención se reunirán periódicamente en una Conferencia de los Estados Partes, a fin de examinar todo asunto relativo a la aplicación de la presente Convención.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas convocará la Conferencia de los Estados Partes en un plazo que no superará los seis meses contados a partir de la entrada en vigor de la presente Convención. El Secretario General convocará las reuniones ulteriores cada dos años o cuando lo decida la Conferencia de los Estados Partes.

Artículo 48

Depositario

El Secretario General de las Naciones Unidas será el depositario de la presente Convención.

Artículo 49

Idiomas

Los textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso de la presente Convención serán igualmente auténticos.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, los plenipotenciarios abajo firmantes, debidamente autorizados por sus respectivos gobiernos, firman la presente Convención.



Asamblea General

Distr. general
8 de marzo de 2010
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Temas 48 y 114 del programa

Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

Seguridad humana

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento del párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1 de la Asamblea General), en el que los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a examinar y definir el concepto de seguridad humana. El informe proporciona una actualización sobre los avances de la promoción de la seguridad humana desde la Cumbre Mundial 2005. Se hace un balance de las deliberaciones sobre la seguridad humana, sus diversas definiciones y su relación con la soberanía de los Estados y la responsabilidad de proteger. En el informe se esbozan también los principios y el enfoque para promover la seguridad humana y su aplicación a las prioridades actuales de las Naciones Unidas. Las iniciativas fundamentales sobre la seguridad humana emprendidas por los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales, así como las organizaciones y los órganos de las Naciones Unidas, se presentan como ejemplos del alcance de este importante concepto y su aceptación creciente. El informe concluye con la determinación de los elementos básicos y el valor añadido de la seguridad humana y una serie de recomendaciones como seguimiento del compromiso enunciado en el Documento Final de la Cumbre Mundial.

La seguridad humana se basa en un entendimiento fundamental de que los gobiernos mantienen la función primordial de asegurar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de sus ciudadanos. Es un instrumento inestimable para ayudar a los gobiernos a determinar amenazas graves y generalizadas al bienestar de su población y la estabilidad de su soberanía. Promueve programas y políticas para hacer frente a las nuevas amenazas y responden a ellas en forma contextualmente pertinente y priorizada. Esto ayuda a los gobiernos y a la comunidad internacional a utilizar mejor sus recursos y elaborar estrategias que fortalezcan el marco de protección y empoderamiento necesario para la seguridad humana y la promoción de la paz y la estabilidad en todos los niveles: local, nacional, regional e internacional.



I. Introducción

1. La Cumbre Mundial 2005 y la decisión de la Asamblea General de definir en mayor detalle el concepto de seguridad humana han sido fundamentales para divulgar el concepto de seguridad humana y despertar el interés al respecto. En el párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron “que todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano”. A tal efecto, los Estados Miembros de las Naciones Unidas han convenido en examinar más a fondo el concepto de seguridad humana. Con las aportaciones de varios gobiernos, así como de organizaciones intergubernamentales, grupos de la sociedad civil, académicos y otras personas eminentes, el concepto de seguridad humana está adquiriendo amplio apoyo en las Naciones Unidas y otros foros.

2. En las Naciones Unidas se han hecho notables contribuciones a la promoción del concepto de seguridad humana. En octubre de 2006, como seguimiento de la Cumbre Mundial 2005, se celebró en Nueva York la primera reunión del grupo denominado Amigos de la Seguridad Humana. Ese grupo, que se estableció como un foro de participación abierta para promover una mayor comprensión del concepto de seguridad humana y su aplicación mediante actividades de colaboración entre los Estados Miembros, se ha reunido siete veces y su contribución al examen del concepto ha sido decisiva. Entre tanto, la Red de seguridad humana, establecida en mayo de 1999, sigue desempeñando una función fundamental en lo tocante a poner de relieve el valor añadido de la seguridad humana. La red se ocupa principalmente de los desafíos mundiales comunes, en particular los relacionados con el cambio climático, las pandemias, la protección de los niños y las mujeres contra la violencia, las armas pequeñas y las armas ligeras, y con ello pone particularmente de relieve las situaciones de inseguridad humana en todo el mundo.

3. Los avances respecto del concepto de seguridad humana a nivel mundial se reflejan también en los programas y los debates políticos de las organizaciones intergubernamentales regionales como la Unión Africana, la Unión Europea, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Liga de los Estados Árabes. A nivel regional, los desafíos actuales, que van de la inestabilidad de los precios de los alimentos, el cambio climático y la crisis financiera y económica a los conflictos armados, la trata de personas y la delincuencia transnacional, ponen de relieve la necesidad de adoptar enfoques amplios, integrados y centrados en las personas.

4. En términos amplios, la seguridad humana abarca el derecho a una vida libre del temor, el derecho a una vida libre de miseria y el derecho a una vida digna. En conjunto, esos derechos fundamentales están arraigados en los principios básicos de la Carta de las Naciones Unidas. También se reflejan en las numerosas iniciativas y actividades relacionadas con la seguridad humana emprendidas por los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y por las organizaciones intergubernamentales, que se reseñan en el compendio presentado a la Asamblea General (A/62/695, anexo).

5. Desde 1999, se han emprendido proyectos sobre la seguridad humana con apoyo de, entre otros, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la

Oficina del Asesor Especial para África, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana y la Subdivisión de Estudios y Formulación de Políticas de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios.

6. Los proyectos sobre la seguridad humana han resultado útiles para hacer frente a las repercusiones multidimensionales que tienen las amenazas para los pueblos y las comunidades. Los proyectos han abarcado todas las regiones y han tenido como objetivo reconstruir sociedades assoladas por la guerra; prevenir y mitigar los desastres naturales y responder a ellos; aumentar las cosechas y fortalecer la seguridad alimentaria; mejorar el acceso a la atención de la salud y la educación en tiempos de crisis; y movilizar las comunidades mediante procesos participativos, liderazgo local y medidas integradas de fomento de la capacidad.

7. Al respecto, el 22 de mayo de 2008 la Asamblea General celebró un debate temático oficioso sobre la seguridad humana. En las deliberaciones los Estados Miembros llegaron a un amplio consenso sobre la necesidad de una nueva cultura de las relaciones internacionales que fuera más allá de las respuestas fragmentadas y que requería enfoques amplios, integrados y centrados en las personas.

8. En consonancia con recientes recomendaciones de explorar más a fondo el logro de los objetivos establecidos en el párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial, en el presente informe se examinan las condiciones mundiales actuales en que la seguridad humana de las personas y las comunidades se ve amenazada gravemente y de manera generalizada; se hace un balance de las deliberaciones sobre la seguridad humana, sus diversas definiciones y su relación con la soberanía del Estado y la responsabilidad de proteger; se esbozan los principios y el enfoque para promover la seguridad humana y su aplicación a las prioridades actuales de las Naciones Unidas; se presentan ejemplos de iniciativas sobre la seguridad humana emprendidas por los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales y el sistema de las Naciones Unidas; y se concluye con la definición de los elementos básicos y con una indicación del valor añadido del concepto de seguridad humana. Además, se formula una serie de recomendaciones como seguimiento del párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial.

II. Mayor interdependencia de las amenazas y los desafíos

9. Las amenazas múltiples, complejas y fuertemente interrelacionadas de hoy afectan a las vidas de millones de hombres, mujeres y niños de todo el mundo. Las amenazas como los desastres naturales, los conflictos violentos y sus efectos en la población civil, así como las crisis alimentarias, sanitarias, financieras y económicas, tienden a adquirir dimensiones transnacionales que trascienden los conceptos habituales de la seguridad. Si bien la seguridad nacional sigue siendo fundamental para la paz y la estabilidad, se reconoce cada vez más que es necesario ampliar el paradigma de la seguridad.

10. Los llamamientos a la adopción de ese concepto más amplio de la seguridad se derivan de los problemas comunes que afrontan todos los gobiernos. Independientemente del poder de los gobiernos o de su aparente aislamiento, las actuales corrientes globales de bienes, finanzas y personas aumentan los riesgos y las incertidumbres a que se enfrenta la comunidad internacional. Precisamente en ese entorno interrelacionado se invita a los gobiernos a considerar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de las personas como la base fundamental de su seguridad. Porque ningún país puede tener desarrollo sin seguridad ni seguridad sin desarrollo, y no tendrá seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Esa relación triangular aumenta el reconocimiento de que la pobreza, los conflictos y la insatisfacción de la sociedad pueden fomentarse entre sí en un círculo vicioso. En consecuencia, ya no basta el poderío militar para salvaguardar la seguridad nacional. Para hacer frente a las amenazas a la seguridad también se precisan sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales sólidos que juntos disminuyan las probabilidades de conflictos, ayuden a superar los obstáculos que se oponen al desarrollo y promuevan las libertades humanas para todos.

11. Esas observaciones se ven confirmadas por algunos de los desafíos que afectan a los países y sus efectos perjudiciales para el desarrollo y la estabilidad de los más vulnerables, así como para la paz y la prosperidad más generales previstas en la Carta. Por ejemplo, en 2008, los desastres naturales causaron la muerte de más de 230.000 personas y afectaron a las vidas de más de 211 millones. Según confirman numerosos informes y se señala diariamente en la radio, la prensa y los medios visuales, se prevé que los fenómenos meteorológicos extremos compliquen y exacerben la vulnerabilidad actual con perturbaciones de las cosechas, reducción de la seguridad alimentaria y competencia por recursos naturales cada vez más escasos. La combinación de esa vulnerabilidad con la reciente contracción de la actividad económica mundial está imponiendo mayores tensiones a sistemas económicos y sociales ya débiles, especialmente en los países en desarrollo.

12. En el último decenio el efecto de los conflictos en los civiles también ha aumentado considerablemente. A finales de 2008, el número de personas desplazadas como consecuencia de conflictos había alcanzado un nivel sin precedente de 42 millones. Cuando estalla un conflicto, la pérdida de crecimiento económico y la reducción de la disponibilidad de servicios básicos, unidas a la militarización de la vida política, económica y social y a la propagación de enfermedades, a menudo afectan también a las comunidades vecinas y se manifiestan en un aumento de la inseguridad dentro del país en conflicto y en otros. Además, las actividades de las redes delictivas que se dedican a la trata de personas y al tráfico de drogas, armas y recursos naturales pueden entrañar corrientes

financieras de la magnitud del producto interno bruto (PIB) de muchos países y amenazan a la autoridad del Estado, la seguridad pública y el estado de derecho, lo que acarrea importantes consecuencias para la seguridad de las personas y la paz internacional.

III. Principales gestiones para definir la seguridad humana

13. El interés en la seguridad humana no es algo nuevo. Las civilizaciones, desde la antigüedad hasta la época contemporánea, han tratado de responder a las inquietudes de sus poblaciones respecto de la seguridad y el desarrollo. Desde los años setenta hasta principios de los noventa, esas inquietudes fueron abordadas por comisiones, como la Comisión Brandt, la Comisión Brundtland y la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales.

14. Sin embargo, solo cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el *Informe sobre Desarrollo Humano de 1994* se introdujo por primera vez la seguridad humana como un concepto individual. En ese informe, el PNUD definió en términos generales la seguridad humana como el derecho a vivir libre de temor y de miseria. Se presentaron cuatro características básicas (universal, centrada en las personas, interdependiente y prevención temprana) y siete componentes fundamentales (seguridad económica, alimentaria, en materia de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política) como elementos principales de la seguridad humana.

15. Desde entonces se han presentado diversas definiciones. Por ejemplo, en 1999 un grupo de Estados de diferentes regiones del mundo que compartían algunas ideas, a saber, Austria, el Canadá, Chile, Costa Rica, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Jordania, Malí, Noruega, Suiza, Tailandia y Sudáfrica, esta última en calidad de observadora, estableció una Red de Seguridad Humana. Dicha Red definió la seguridad humana como “Un mundo humano donde ... a cada individuo se le garantizaría una vida sin temor y sin necesidades, con igualdad de oportunidades para desarrollar plenamente su potencial humano ... Esencialmente, la seguridad humana significa una vida libre de amenazas profundas a los derechos de las personas, a su seguridad o incluso a sus propias vidas ... La seguridad humana y el desarrollo humano son por lo tanto dos caras de la misma moneda, que se refuerzan y conducen mutuamente a un ambiente propicio para ambos”.

16. En 2001, la Comisión sobre Seguridad Humana, órgano independiente dirigido por Sadako Ogata y Amartya Sen, se propuso forjar un nuevo consenso sobre las amenazas contra la seguridad en las sociedades contemporáneas del siglo XXI. Esa Comisión, reconociendo que esos desafíos se han hecho más complejos, en su informe de 2003 titulado: *La Seguridad Humana Ahora: Proteger y Habilitar a la Gente*, definió la seguridad humana como “la protección de la esencia vital de todas las vidas humanas de forma que se realcen las libertades humanas y la realización de los seres humanos. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de amenazas y situaciones graves y generalizadas. Significa utilizar procesos que se basan en las capacidades y las aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales que, juntos, proporcionen a las personas los elementos básicos de medios de vida para la supervivencia, y dignidad”. La definición de la Comisión sobre

Seguridad Humana también ha sido adoptada como la definición de trabajo de la seguridad humana por el grupo Amigos de la Seguridad Humana en sus reuniones.

17. También en 2003, la OEA destacó la importancia de la seguridad humana en su Declaración sobre Seguridad en las Américas. En vista de los cambios profundos ocurridos en el mundo y en las Américas desde 1945, los Estados Miembros de la OEA reafirmaron “que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre”. Además, “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”.

18. Más recientemente, la Unión Africana, en su Pacto de la Unión Africana de no agresión y defensa común incorporó la seguridad humana en su “visión de un África unida y fuerte, basada en el respeto de los principios de coexistencia, no agresión, no injerencia en los asuntos internos de los Estados miembros, el respeto mutuo de la soberanía individual y la integridad territorial de cada Estado”. Con ese fin, definió la seguridad humana como “la seguridad de las personas en cuanto a la satisfacción de sus necesidades básicas. También incluye la creación de condiciones sociales, económicas, políticas, ambientales y culturales necesarias para la supervivencia y la dignidad de la persona, la protección y el respeto de los derechos humanos, la buena gobernanza y la garantía de que cada persona tendrá oportunidades y opciones para su desarrollo pleno”.

19. Todas las definiciones citadas tienen tres elementos esenciales en común que abarcan los principios de la seguridad humana y ayudan a examinar más a fondo el valor añadido del concepto. En primer lugar, el concepto de seguridad humana ha surgido como una respuesta a las amenazas actuales y nuevas, que son múltiples, complejas e interrelacionadas y pueden adquirir dimensiones transnacionales. En segundo lugar, el concepto la seguridad humana exige un entendimiento más amplio de la seguridad en que la protección y el empoderamiento de las personas constituyen la base y la finalidad de la seguridad. En tercer lugar, la seguridad humana no implica el uso de la fuerza contra la soberanía de los Estados y su meta es integrar los objetivos de una vida libre del temor y la miseria y con dignidad mediante estrategias amplias, centradas en las personas, preventivas y adaptadas al contexto.

A. La seguridad humana y la soberanía nacional

20. La promoción de la seguridad humana requiere instituciones sólidas y estables. Entre ellas, los gobiernos mantienen la función primordial de establecer un sistema basado en normas en que las relaciones sociales se apoyen mutuamente, sean armoniosas y entrañen rendición de cuentas. En los casos en que las instituciones gubernamentales son débiles o están amenazadas, el concepto de seguridad humana propugna la atención a las causas básicas de esas deficiencias y ayuda a elaborar

respuestas oportunas, selectivas y eficaces que aumenten la resiliencia de los gobiernos y de las personas. Ese enfoque no solo ayuda a reducir la inseguridad humana, sino que en última instancia fortalece la capacidad del Gobierno y las instituciones locales y contribuye a una mayor seguridad nacional.

21. Además, al poner de relieve el papel fundamental de los gobiernos y las personas en el mantenimiento de la paz y la estabilidad, la Carta también da igual importancia a la soberanía de los Estados y a los medios de vida y la dignidad de las personas en todas partes. Como se expresa en el preámbulo y en los Artículos 1 y 2 de la Carta, la comunidad internacional no podrá disfrutar de paz y seguridad a menos que se apoyen los derechos de las personas y sus libertades fundamentales. En ese contexto, el concepto de seguridad humana, que abarca los diversos aspectos de la inseguridad y tiene en cuenta las funciones respectivas de las personas, las comunidades y los gobiernos, proporciona un marco analítico para la creación de posibilidades genuinas de colaboración entre los gobiernos y los ciudadanos. En consecuencia, se prevé que la aplicación del concepto de seguridad humana refuerce la estabilidad y la seguridad de ambos, así como de la comunidad internacional.

22. La indivisibilidad de la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos también está bien definida en la Carta y se observa asimismo los principales desafíos que afrontan los gobiernos y las personas por igual. En este contexto también, el concepto de seguridad humana tiende a fortalecer la soberanía de los Estados porque destaca los aspectos multidimensionales de la inseguridad humana y, por lo tanto, de la inseguridad nacional. La capacidad ampliada de los gobiernos y sus instituciones para dar una alerta temprana, determinar las causas básicas y atender a las deficiencias normativas para hacer frente a los desafíos nuevos y persistentes son componentes fundamentales para la promoción de la seguridad humana y el mantenimiento de un marco viable para el fomento de la paz y la estabilidad.

B. La seguridad humana y la responsabilidad de proteger

23. Como se convino en el párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial, el propósito de la seguridad humana es permitir a todas las personas vivir libres del temor y la miseria, y disfrutar de todos sus derechos y desarrollar plenamente su potencial humano. No se prevé el uso de la fuerza para la aplicación del concepto de seguridad humana. La seguridad humana está orientada al fomento de la capacidad del gobierno y las instituciones locales y al fortalecimiento de su resiliencia ante los nuevos desafíos en modalidades que se refuercen mutuamente y sean preventivas y amplias.

24. Entre tanto, la responsabilidad de proteger, convenida por los Estados Miembros en los párrafos 138 a 140 del Documento Final de la Cumbre Mundial, se centra en proteger a las poblaciones de casos concretos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. Como se señala en el informe del Secretario General titulado *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger* (A/63/677), la comunidad internacional, guiada por los principios de la Carta, debe hacer su parte para evitar y limitar la intensificación de esos casos. Esos casos provocan crisis humanitarias complejas y de grandes proporciones, de elevado costo en vidas humanas y pérdidas de capital social y recursos financieros, y son más difíciles de resolver más tarde.

IV. Principios y enfoque de la seguridad humana

25. El concepto de seguridad humana reconoce que debido a eventos catastróficos, es posible que las personas se enfrenten a inseguridad y privaciones repentinas que no solo malogran años de desarrollo, sino que también generan condiciones que pueden causar tensiones en aumento. Por ello, la seguridad humana exige prestar atención a una gran variedad de amenazas que afectan a las personas y las comunidades, así como a las causas básicas de ese tipo de inseguridad. Además, puesto que permite comprender la forma en que determinados conjuntos de amenazas a las personas y las comunidades se traducen en mayores quebrantamientos de la seguridad intraestatal e interestatal, la seguridad humana procura prevenir y mitigar futuras amenazas y, a ese respecto, puede ser un elemento fundamental para el logro de la seguridad nacional y la estabilidad internacional.

26. Además, la seguridad humana pone de relieve la universalidad y la primacía de un conjunto de libertades que son fundamentales para la vida humana y, como tal, no hace distinción alguna entre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales por lo que hace frente a las amenazas a la seguridad de manera multidimensional y amplia. De esta forma, el concepto de seguridad humana introduce un marco práctico para conocer los desafíos concretos que se plantean en una situación particular de inseguridad, así como para examinar los arreglos institucionales y de gobernanza necesarios para asegurar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de las personas y las comunidades. Las mejoras en el ámbito de la seguridad humana influyen directa y positivamente en la vida cotidiana de las personas y, por lo tanto, producen resultados más inmediatos y tangibles que ayudan a fortalecer la legitimidad de las medidas adoptadas por los gobiernos y otras entidades.

27. La seguridad humana, cuyo alcance es delimitado, sirve de fundamento a políticas que, a pesar de ser amplias, son selectivas y tienen en cuenta las amenazas más graves y generalizadas pertinentes a una situación particular. Por ejemplo, algunos de los desafíos a la seguridad humana son propios de la dinámica interna de una comunidad determinada, como la falta de acceso a recursos y oportunidades, mientras que otros son transnacionales, como las pandemias, el cambio climático y las crisis financieras y económicas. El examen del alcance de la seguridad humana es importante para la formulación de políticas y recomendaciones operacionales y para su adaptación a contextos particulares.

28. Gran parte de la solidez del concepto de seguridad humana proviene de un marco normativo doble basado en los pilares de la protección y el empoderamiento, que se refuerzan mutuamente. La aplicación de este marco ofrece un enfoque amplio que combina normas, procesos e instituciones descendentes, incluido el establecimiento de mecanismos de alerta temprana, buena gobernanza e instrumentos de protección social, con un enfoque ascendente, en el que los procesos participativos apoyan la importante función de las personas y las comunidades como entidades que definen y ejercen sus libertades esenciales. Como resultado de ello, la seguridad humana no sólo promueve un marco en que las personas están protegidas y empoderadas y, por consiguiente, se encuentran en mejores condiciones de prevenir y mitigar activamente los efectos de la inseguridad, sino que también ayuda a establecer un contrato social entre las diversas entidades en una sociedad determinada cultivando el discurso público, promoviendo la implicación local y fortaleciendo las relaciones entre el Estado y la sociedad.

29. Las condiciones de la inseguridad humana varían considerablemente entre los países y las comunidades. Tanto las causas como las manifestaciones de la inseguridad dependen de una compleja interacción de factores locales, nacionales, regionales e internacionales. Dado que se trata de un concepto amplio, flexible y determinado por el contexto, la seguridad humana ofrece un marco dinámico que permite elaborar soluciones incorporadas en la realidad local. Además, puesto que permite determinar las necesidades concretas de las poblaciones sometidas a tensiones, la seguridad humana revela discrepancias entre las políticas nacionales, regionales e internacionales, y ayuda a detectar las necesidades prioritarias a nivel local. Consecuentemente, se pueden elaborar estrategias a plazo corto, mediano y largo sobre la base de las necesidades, la vulnerabilidad y la capacidad efectivas de las comunidades afectadas.

30. Por último, dado que la seguridad humana pone de relieve la interconexión de las amenazas, exige que se establezca una red integrada de diversos interesados, basada en los conocimientos y los recursos de una amplia gama de entidades de todo el sistema de las Naciones Unidas, así como de los sectores público y privado en los planos local, nacional, regional e internacional. Por consiguiente, la seguridad humana puede promover sinergias y alianzas que aprovechen las ventajas comparativas de cada organización de ejecución y ayudar a empoderar a las personas y las comunidades para que actúen en beneficio propio. Esto asegura la coherencia de los objetivos y responsabilidades y la asignación de recursos entre los diferentes agentes, se eliminan la duplicación y se promueven respuestas más selectivas, coordinadas y eficaces en función del costo, centradas en las personas y útiles para realzar la capacidad.

V. Aplicación del concepto de seguridad humana a diferentes prioridades de las Naciones Unidas

31. Las crisis de los últimos años han llevado a la comunidad internacional a prestar más atención a la interdependencia global de los desafíos que afrontamos. Esas crisis múltiples, que actualmente están incluidas en el programa de trabajo de las Naciones Unidas, revelan nuestra vulnerabilidad común a los diferentes tipos de inseguridad. También destacan la necesidad de una mayor colaboración en la aplicación del concepto de la seguridad humana y su importancia para la promoción de la paz y la seguridad.

A. La crisis financiera y económica mundial

1. Efectos multidimensionales

32. La crisis financiera y económica mundial y la subsiguiente compresión de los mercados de crédito han puesto en peligro los medios de vida de millones de personas de todo el mundo. Como señalé en mi informe sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo (A/CONF.214/4), la reducción de los niveles de empleo y de las oportunidades de ingreso, la reducción del comercio de bienes y servicios, y la drástica baja de las remesas han producido menos retrocesos en nuestra labor de reducción de la pobreza. Las crisis financieras y económicas anteriores han demostrado que los países pobres son sumamente susceptibles a las repercusiones de dichas crisis. Esos países se ven ante un aumento

del desempleo y de la pobreza precisamente en el momento en que los recursos en disminución limitan su capacidad de mitigar los efectos negativos de esas crisis.

33. Además, la actual crisis financiera y económica mundial va más allá del solo aumento de la inseguridad económica. Al no haber medidas normativas macroeconómicas anticíclicas apropiadas ni sistemas de protección social que sirvan de apoyo, la crisis ha tenido consecuencias negativas que se han traducido en una mayor inseguridad alimentaria, sanitaria y ambiental. La FAO prevé que, como consecuencia de la crisis, el número de personas que padecen hambre y malnutrición en todo el mundo aumentará al nivel sin precedentes de más de 1.000 millones. Además, los cambios del uso de la tierra y la deforestación acelerada pueden aumentar el riesgo de degradación ambiental, lo que confiere un carácter más urgente a los problemas planteados a la comunidad internacional a consecuencia de la crisis.

34. Los efectos combinados de esas inseguridades también pueden poner en peligro nuestro progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015. Actualmente, en circunstancias en que las economías de varios donantes están en recesión y muchos países en desarrollo no pueden movilizar los recursos necesarios, la reducción de la financiación para el logro de los Objetivos no solo retrasaría el progreso global hacia su consecución, sino que también podría invertir el avance del desarrollo que ha logrado con gran esfuerzo algunos países en desarrollo.

2. Respuestas actuales

35. Puesto que se reconocen los efectos multidimensionales de la crisis financiera y económica mundial, las respuestas a nivel nacional e internacional deben guiarse por la necesidad de: a) afrontar los costos humanos y ecológicos de la crisis; y b) fortalecer la alianza mundial para acelerar el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como los efectos de esos desafíos están entrelazados, una coordinación insuficiente entre los gobiernos tendría repercusiones más amplias para la seguridad, como el unilateralismo económico y el aumento de las tensiones entre los países.

36. Por lo tanto, es alentador que los Estados Miembros, las instituciones multilaterales y los organismos regionales se hayan movilizado para responder colectivamente a la crisis con una perspectiva integral y centrada en las personas. Como resultado de ello, en numerosas cumbres los dirigentes han convenido en adoptar medidas que ayuden a superar el impacto humano y social de la crisis. Esas respuestas fortalecen la seguridad humana, ya que hacen hincapié tanto en las medidas de mitigación para atender a las necesidades inmediatas como en las estrategias de protección y empoderamiento que fortalecen la resiliencia de los gobiernos y las personas y les permiten afrontar mejor las crisis actuales y futuras. Por ejemplo, en los países más vulnerables, donde los efectos de la crisis financiera y económica mundial han puesto en mayor peligro la supervivencia y los medios de vida de las comunidades pobres, los donantes de entre los Estados Miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), al igual que organizaciones internacionales como el Banco Mundial, han convenido en proporcionar liquidez a corto plazo y financiación a largo plazo para el desarrollo a fin de apoyar los esfuerzos de los gobiernos nacionales para responder rápidamente a las necesidades de los que han resultado más gravemente afectados por la crisis.

37. Entre tanto, si bien el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha resultado afectado por la crisis financiera y económica mundial, la situación no es del todo sombría. En muchos países en desarrollo ha habido progreso. El desafío consiste ahora en subsanar las disparidades existentes en cuanto a la ejecución y lograr que la consecución de los Objetivos beneficie a las comunidades más vulnerables de los países. Con demasiada frecuencia, hay regiones y grupos que han quedado rezagados, como las comunidades rurales, los desplazados internos, los migrantes, las minorías étnicas y los hogares más pobres. En un mundo enfrentado a múltiples crisis, los compromisos de lucha contra la pobreza son más importantes que nunca para lograr la seguridad humana y mundial.

B. Inestabilidad de los precios de los alimentos e inseguridad alimentaria

1. Efectos multidimensionales

38. Los efectos del aumento de los precios de los alimentos unido a las emergencias relacionadas con el clima, los conflictos prolongados y la crisis financiera y económica mundial son motivos de especial inquietud respecto de la seguridad humana. Esas amenazas en conjunto han producido un enorme aumento del número de personas que carecen de alimento suficiente. Por primera vez en la historia, más de 1.000 millones de personas padecen hambre y más de 17.000 niños mueren de hambre cada día, es decir, uno cada cinco segundos y 6 millones al año en total. Las mujeres, los niños, los refugiados y los desplazados se encuentran entre los más gravemente afectados por el aumento de los precios de los alimentos. Se produce una pérdida crítica de seguridad humana en estos grupos y comunidades, ya que consumen menos alimentos y de menor valor nutritivo, reducen los gastos de salud y educación y venden sus bienes productivos, lo que tiene efectos perjudiciales para su bienestar a corto y largo plazo. Las frustraciones causadas por la inseguridad alimentaria han producido también inestabilidad sociopolítica. En el último año y medio, la inseguridad alimentaria ha causado descontento político en unos 30 países, donde se han observado protestas y disturbios civiles relacionados con el aumento de los precios de los alimentos.

2. Respuestas actuales

39. Como se expone en el Marco Amplio para la Acción del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria, establecido en abril de 2008, para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional es esencial que exista un compromiso colectivo de proteger a las personas de los riesgos de deterioro de manera duradera y empoderadora. A ese respecto, la comunidad internacional y los gobiernos deben no solo seguir ocupándose de las causas básicas de la inseguridad alimentaria, ya se deban a factores internos o externos, o a condiciones endémicas o cíclicas, sino también apoyando la resiliencia de las comunidades mediante respuestas centradas en las personas que fomenten las prácticas agrícolas sostenibles, promuevan las oportunidades de ingreso, mejoren el acceso a los mercados y las redes de distribución de alimentos, y fortalezcan los sistemas de alerta temprana y de protección social.

40. Además, aunque algunos de los factores económicos y estructurales relacionados con la inseguridad alimentaria son comunes a la mayoría de los países,

los resultados, efectos y causas particulares varían considerablemente de un país a otro y dentro de cada uno. El concepto de seguridad humana, que pone de relieve las características y condiciones particulares de la inseguridad alimentaria de un país dado, puede contribuir a la elaboración de respuestas selectivas, sostenibles y preventivas basadas en las realidades locales. Además, el marco de la seguridad humana ayuda a determinar las diferentes formas en que la inseguridad alimentaria puede aumentar las vulnerabilidades en otras esferas como las de la salud y el medio ambiente. Si no se tienen en cuenta, la convergencia de esas vulnerabilidades puede tener graves consecuencias para el bienestar de millones de personas.

C. Propagación de enfermedades infecciosas y otras amenazas para la salud

1. Efectos multidimensionales

41. La pandemia más reciente de la gripe por el virus A (H1N1) ha sido un crudo recordatorio de los costos humanos y económicos que acarrearán las emergencias relacionadas con la salud. La mala salud, ya sea por pandemias mundiales o por la insuficiencia de los sistemas de salud o por otras causas, constituye una amenaza grave para las personas en todas partes. Hoy en día es cada vez más claro que la salud de una comunidad tiene importantes consecuencias en la de otras y, en algunos casos, la salud de un país en la de otros.

42. La mala salud también debilita el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por ejemplo, en el África Subsahariana, el control de la oncocercosis (ceguera de los ríos), que cuesta menos de 1 dólar por persona, puede rendir aproximadamente 3.700 millones de dólares en productividad; y la erradicación de la poliomielitis podría ahorrar a los gobiernos 1.500 millones de dólares en vacunas, tratamiento y servicios de rehabilitación. Sin embargo, en muchos países en desarrollo grandes segmentos de la población aún no tienen acceso a tratamientos básicos eficaces, lo que da lugar a considerables pérdidas de productividad y tasas inaceptables de mortalidad por causas evitables.

2. Respuestas actuales

43. La respuesta mundial a la gripe por el virus H1N1 es un ejemplo de multilateralismo óptimo. Ha demostrado lo que se puede lograr cuando la comunidad internacional se empeña decididamente en luchar contra un determinado problema de seguridad humana. Cuando el proceso de planificación se centra en las comunidades y los países vulnerables, los encargados de elaborar políticas y los profesionales del ámbito del desarrollo están en mejores condiciones de comprender las deficiencias y vulnerabilidades concretas en una situación dada y, por lo tanto, pueden orientar mejor sus respuestas al objetivo más importante.

44. Los esfuerzos del pasado han demostrado también que el éxito depende de la aplicación de estrategias amplias de protección y empoderamiento. Las medidas de protección están dirigidas a la prevención, la vigilancia y la previsión de las amenazas relacionadas con la salud e implican la elaboración de mecanismos de alerta y de respuesta tempranas, así como el fortalecimiento de la preparación para determinar, confirmar y controlar los desafíos relacionados con la salud. Entre tanto, las medidas de empoderamiento dependen de la mejora de los sistemas de atención de la salud, de la educación y la movilización del público y de la elaboración de

planes de seguros médicos a nivel local. Esas dos estrategias, que constituyen un marco integral, mejoran la preparación para los desafíos actuales y nuevos relacionados con la salud, así como el progreso en la prestación de servicios de atención de la salud de bajo costo, eficientes y accesibles y, elementos que son decisivos para la prosperidad y el desarrollo a largo plazo.

D. Cambio climático y aumento de la frecuencia y la intensidad de los fenómenos climáticos peligrosos

1. Efectos multidimensionales

45. El cambio climático y sus interacciones con otros tipos de inseguridad es uno de los problemas más acuciantes de nuestro tiempo. Entre sus numerosas consecuencias cabe mencionar la frecuencia, variabilidad e intensidad de fenómenos como inundaciones, tormentas, desertificación y sequía. El cambio climático también agrava la pobreza. Las fluctuaciones climáticas, la degradación ambiental y los fenómenos meteorológicos extremos dañan las cosechas, agotan los recursos pesqueros, socavan los medios de vida y aumentan la propagación de enfermedades infecciosas. Los grupos vulnerables están particularmente expuestos al riesgo, no solo por los efectos inmediatos de los desastres relacionados con el clima, sino también por las repercusiones de los factores de riesgo derivados, como el desplazamiento y la migración.

46. Como señalé en mi informe sobre el cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad (A/64/350), ese fenómeno también puede ser un “multiplicador de amenazas”, en que la pérdida de tierras, unida a la pobreza persistente, el desplazamiento y otros tipos de inseguridad, puede desencadenar la competencia por recursos naturales cada vez más escasos que, si se intensifica, puede desembocar en tensiones sociales. Dado que la mayor parte de las muertes y las pérdidas económicas relacionadas con el clima ocurren en las regiones pobres, el cambio climático impone enormes tensiones a los sistemas sociales y económicos de los países pobres.

2. Respuestas actuales

47. Hasta la fecha, los gobiernos y sus asociados internacionales han llegado a un entendimiento común de la necesidad de situar el cambio climático en el contexto más amplio del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. En particular, existe un amplio consenso sobre la importancia de incorporar la reducción de desastres y la gestión del riesgo en los planes nacionales de desarrollo, promover planes de adaptación y mitigación basados en la comunidad y acelerar la transferencia y la difusión de información, conocimientos y tecnologías, especialmente en los países más vulnerables al cambio climático.

48. Entre tanto, en los lugares donde el cambio climático amenaza con agravar las condiciones socioeconómicas, se necesita comprender mejor la interrelación entre dicho cambio y otros aspectos de la seguridad humana. Esa comprensión puede ayudar a evaluar las causas y determinar las medidas necesarias para gestionar los riesgos combinados de la inseguridad relacionada con el clima. En esos sitios frágiles, es necesario que la comunidad internacional preste especial atención a ayudar a los países a reducir las tensiones sociales que surgen cuando las

instituciones estatales no dan abasto y la prestación de los servicios básicos es insuficiente.

E. Prevención de conflictos violentos y mantenimiento y consolidación de la paz

1. Efectos multidimensionales

49. Los conflictos contemporáneos afectan abrumadoramente a las poblaciones civiles. En el período posterior a los conflictos, la paz suele ser muy frágil y las necesidades de la población superan con mucho la capacidad disponible. En consecuencia, las situaciones posteriores a conflictos son inestables y causan nuevas incertidumbres que, juntas, pueden debilitar la capacidad de la población afectada para establecer las condiciones necesarias para la recuperación.

50. A pesar de esos enormes desafíos, las situaciones posteriores a los conflictos ofrecen oportunidades importantes de afrontar las causas básicas de los conflictos, subsanar las fragmentaciones, disminuir las desigualdades y fortalecer las relaciones entre el Estado y la sociedad. En ese período crítico y frágil, deben protegerse los derechos de las personas a las libertades políticas, económicas, sociales y culturales para que los gobiernos puedan recuperarse de las secuelas de los conflictos.

2. Respuestas actuales

51. En años recientes, las medidas de prevención de conflictos se han centrado cada vez más en la eliminación de las causas básicas de estos. Ello se ha traducido en la integración de las estrategias de prevención de conflictos en los planes nacionales de desarrollo y de reducción de la pobreza. La comunidad internacional también ha aprendido que las medidas de protección y empoderamiento no son estrategias que deban adoptarse solo después de los conflictos, sino que también son importantes mecanismos para prevenirlos. Como resultado de ello, las actividades de protección se han dirigido a los grupos más vulnerables, como las mujeres, los niños y los desplazados, y se ha hecho más hincapié en apoyar la capacidad de las autoridades nacionales para que puedan, entre otras cosas, resguardar la seguridad pública, prestar servicios básicos esenciales y fortalecer el estado de derecho. Dado que los conflictos minan la confianza entre las comunidades, las estrategias de protección son más eficaces cuando se complementan con medidas de empoderamiento que promueven las alianzas con interesados locales y nacionales. Los asociados locales pueden desempeñar una función importante en el fortalecimiento de la implicación nacional en el futuro del país, el fomento de la reconciliación y la coexistencia, y la revitalización de la confianza en las instituciones que restablecen la estabilidad en las situaciones posteriores a conflictos.

52. La prevención de conflictos también requiere estrategias integradas y multisectoriales que abarquen todos los aspectos de la recuperación. Ese enfoque integrado promueve respuestas selectivas basadas en los conocimientos y la posible complementariedad entre las entidades políticas, militares, humanitarias y de desarrollo, con lo que se evita la duplicación entre los sectores y se fortalecen las perspectivas de recuperación en situaciones posteriores a conflictos. En las Naciones Unidas, un mecanismo fundamental para la coherencia de todas las actividades de la Organización en esas situaciones ha sido la Comisión de

Consolidación de la Paz. Gracias a su composición y sus modalidades de trabajo singulares, la Comisión ha promovido actividades de consolidación de la paz en Burundi, Guinea-Bissau, la República Centroafricana y Sierra Leona. Confío en que ahora que se aproxima el examen quinquenal de la Comisión, a finales de 2010, los principios y los objetivos de la seguridad humana se reflejen aún más en sus actividades.

VI. Iniciativas para promover la seguridad humana

53. El concepto de seguridad humana no solo pone de manifiesto las deficiencias institucionales que pueden obstaculizar el logro de nuestros objetivos comunes de hacer frente a las amenazas actuales y nuevas, sino que también nos recuerda el valor añadido de un enfoque centrado en las personas que infunde un sentido de implicación y obligación en todos los participantes, incluidos los gobiernos, los particulares, las organizaciones regionales y la comunidad internacional. A continuación figuran ejemplos de las recientes iniciativas para promover la seguridad humana a nivel nacional y regional, así como en el sistema de las Naciones Unidas.

A. Iniciativas nacionales

54. En los dos últimos decenios, los gobiernos han realizado importantes esfuerzos para incluir la seguridad humana en sus políticas nacionales y exteriores. Además de los esfuerzos de los miembros del grupo Amigos de la Seguridad Humana y de la Red de Seguridad Humana, también se han interesado en la seguridad humana países como Mongolia, el Ecuador y Tailandia.

55. En 2000, la seguridad humana adquirió carácter prioritario para el Gobierno de Mongolia, que actualmente está llevando a la práctica una iniciativa en el marco de su programa de gobernanza en pro de la seguridad humana. Además, en calidad de anfitrión de la Quinta Conferencia Internacional de las Democracias Nuevas o Restauradas, celebrada en 2003, Mongolia reafirmó su compromiso de incorporar los principios fundamentales de la seguridad humana en sus políticas internas y ratificó la Declaración de Ulaanbaatar sobre democracia, buena gobernanza y sociedad civil.

56. En 2008, el Ecuador incorporó la seguridad humana en su constitución, con lo que allanó el camino a una respuesta más centrada en las personas a algunas de las amenazas más graves y críticas a que se enfrenta el país. El Gobierno del Ecuador, teniendo presente el vínculo entre la paz y el desarrollo, se propone establecer una paz sostenible basada en el desarrollo, la justicia social, la igualdad y la dignidad.

57. También contribuye al movimiento creciente de promoción de la seguridad humana el Gobierno de Tailandia. Tailandia fue el primer país que estableció un ministerio dedicado a la seguridad humana. Entre sus numerosas actividades, el Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana procura promover el derecho a una vida libre de miseria y con dignidad desde una perspectiva centrada en las personas, utilizando y promoviendo activamente una colaboración multisectorial fortalecida entre las organizaciones nacionales dedicadas a la promoción de la seguridad humana.

B. Organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales

58. Las organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales desempeñan una función importante en la determinación de los tipos de inseguridad comunes, la movilización del apoyo y la promoción de la acción colectiva. Puesto que conocen los matices políticos y la sensibilidad cultural de sus regiones, esas organizaciones son asociados fundamentales para el logro de la seguridad humana.

59. En África, la importancia de la seguridad humana y las interrelaciones de la paz, la seguridad y el desarrollo se reflejan en la labor de la Unión Africana y se han incluido en decisiones como su Pacto de no agresión y defensa común, la Ley Constitucional de la Unión Africana y la Declaración de compromiso con la paz y la seguridad en África. A nivel subregional, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) ha tenido en cuenta los principios de la seguridad humana en sus esfuerzos por mantener y promover la paz y la seguridad en la subregión. A tales efectos, en 2008 la CEDEAO aprobó su marco de prevención de conflictos, con el objetivo de reforzar la estructura de la seguridad humana en la subregión y asegurar respuestas oportunas y selectivas, multidimensionales y de múltiples agentes, para combatir las amenazas a la seguridad humana.

60. En 1997, en respuesta a la crisis financiera asiática, los miembros de la ASEAN emitieron una declaración conjunta, la Visión 2020 de la ASEAN, en la que se previó una región donde el respeto a la dignidad humana y el acceso equitativo a las oportunidades permitieran el desarrollo humano integral. Desde entonces, la seguridad humana ha ganado más terreno entre los Estados miembros de la ASEAN, como se reflejó en la declaración conjunta de los Ministros de Defensa de la ASEAN de 2009, que destacó la importancia de las amenazas no tradicionales contra la seguridad y la función de la ASEAN en la promoción de respuestas integradas a esos desafíos. De manera análoga, el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico también ha reconocido la importancia que reviste la seguridad humana para el crecimiento y la prosperidad sostenibles. Como resultado de ello, desde que se celebró la undécima reunión de dirigentes económicos de dicho Foro en Bangkok en 2003, los dirigentes han afirmado la necesidad de realzar la seguridad humana reconociendo que la vulnerabilidad a los desastres naturales, al terrorismo internacional, a las pandemias y al comercio transfronterizo de drogas acarrea altos costos económicos que ponen en peligro la seguridad humana en la subregión.

61. También cabe señalar la Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada en octubre de 2003 por la OEA. En dicha Declaración se reconoce que las condiciones de la seguridad humana dependen del respeto de la dignidad de las personas, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

C. El sistema de las Naciones Unidas: iniciativas a nivel de política

62. Además de las contribuciones de los Estados Miembros, la labor de la Comisión sobre Seguridad Humana ha sido fundamental para la promoción del concepto de seguridad humana en el sistema de las Naciones Unidas. La Comisión, que se estableció para promover el doble objetivo de una vida libre de la miseria y libre del temor convenido en la Cumbre del Milenio de 2000, emprendió un programa de alcance mundial y celebró consultas amplias con gobiernos,

organizaciones regionales e internacionales, y la sociedad civil. El informe final de la Comisión, titulado *Human Security Now*, que se publicó en 2003, ha contribuido a fomentar la aplicación del concepto de seguridad humana en las Naciones Unidas, en particular, en la labor del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. En 2004, el Fondo Fiduciario revisó sus directrices de financiación de conformidad con las conclusiones presentadas en el informe de la Comisión y los proyectos que financia actualmente, con la orientación de la Junta Consultiva de Seguridad Humana, reflejan las recomendaciones innovadoras de la Comisión.

63. La Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD también ha desempeñado una función importante en cuanto a mejorar la comprensión del concepto de seguridad humana. Desde la publicación del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* relativo a la seguridad humana, se han presentado unos 20 informes nacionales sobre desarrollo humano relativos a ese tema. Esos informes han demostrado la forma en que se puede contextualizar y utilizar el concepto de seguridad humana para promover respuestas más adecuadas a los tipos particulares de inseguridad que afectan a cada país. Por ejemplo, el informe nacional de Letonia de 2003 se centra en la multiplicidad de tipos de inseguridad que afectan a la población de Letonia durante un período de transición social, económica y política, y presenta sugerencias de política para mejorar la resiliencia y la capacidad. De manera análoga, en el informe nacional del Afganistán de 2004 se proporciona un análisis exhaustivo de las causas multidimensionales de la inseguridad que afecta al pueblo del Afganistán y se esbozan recomendaciones de política específicas para la reconstrucción del país.

64. La UNESCO también ha organizado una serie de conferencias a nivel regional y subregional titulada Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales. Esas conferencias y las publicaciones que las acompañan han puesto de relieve el carácter regional, y sin embargo universal, de la seguridad humana. El resultado de las consultas regionales se resume en una publicación final de 2008 titulada *Human Security: Approaches and Challenges*.

D. Proyectos sobre el terreno financiados por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana

65. En los 10 últimos años, el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana ha desempeñado un papel fundamental en la canalización de recursos financieros a los proyectos sobre el terreno relativos a la aplicación del concepto de seguridad humana en el sistema de las Naciones Unidas. Al mes de diciembre de 2009, el Fondo Fiduciario había asignado aproximadamente 323 millones de dólares a 187 proyectos en más de 60 países. En el marco de esos proyectos se tratan cuestiones multisectoriales y se da prioridad a las regiones donde la inseguridad es más grave y generalizada. Desde 1999, los proyectos de África han recibido el mayor porcentaje de la financiación, a saber, el 32,3%, Europa oriental y Asia central han recibido el 29%, Asia y el Pacífico, el 23,3%, América Latina y el Caribe, el 7,7%, el Oriente Medio y los Estados Árabes, el 2,9%, y los proyectos mundiales, el 4,8%. A continuación se presentan algunos ejemplos de los proyectos que reciben apoyo del Fondo Fiduciario.

66. En la región de Ituri en la República Democrática del Congo, el Fondo Fiduciario presta apoyo a un proyecto que combina las actividades del PNUD, la FAO, el UNICEF, el ACNUR, el PMA, la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), el UNFPA y la OMS, junto con organizaciones no gubernamentales locales, nacionales e internacionales, así como el gobierno provincial. El proyecto sitúa a las comunidades en el centro de las actividades de recuperación después del conflicto y se ocupa de todos los tipos de inseguridad que afectan a los habitantes del distrito. En particular, el proyecto tiene como objetivo fortalecer la seguridad pública, mejorar la salud y la educación, apoyar la recuperación económica y promover una cultura de coexistencia pacífica entre grupos diversos. Los efectos combinados de esos esfuerzos brindan considerables oportunidades de reducir las desigualdades, fortalecer las redes sociales y mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad, todo lo cual es necesario para producir el dividendo de paz que se precisa para estimular la confianza en la consolidación de la paz y la transición al desarrollo sostenible.

67. Durante generaciones, la producción de adormidera ha sido la principal fuente de ingresos de grandes segmentos de la población de las tierras altas del estado de Shan en Myanmar. Si bien los recientes esfuerzos para erradicar el opio han producido importantes progresos, dado que no hay otras oportunidades de ingresos para los agricultores que se dedicaban al cultivo de la adormidera, los ingresos han disminuido en las comunidades afectadas. Esto ha suscitado la inquietud de que puedan reavivarse las tensiones entre grupos étnicos en competencia en la región. Con la financiación proporcionada por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, varias organizaciones de las Naciones Unidas (el PMA, la FAO, la ONUDC y el UNFPA), en asociación con organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, están trabajando en colaboración para responder a las necesidades en materia de salud, educación, nutrición, infraestructura y fomento de la capacidad de los agricultores que antes cultivaban la adormidera y las familias pobres y vulnerables de la región. Al mejorar los medios de vida y al fortalecer la seguridad alimentaria, el proyecto ofrece alternativas tangibles a las comunidades que tienen dificultades para liberarse de la dependencia de la producción de adormidera, y mejora las condiciones para la erradicación de la producción de adormidera en Myanmar.

68. Las zonas de Belarús, la Federación de Rusia y Ucrania que se vieron afectadas por el accidente nuclear de Chernobyl, además de las que se encuentran en los alrededores del antiguo polígono de ensayos nucleares de Semipalatinsk, en Kazajstán, tienen problemas relacionados con el temor a la radiación y la falta de oportunidades de ingresos y de servicios sociales. Los proyectos interinstitucionales que reciben apoyo del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana responden a las necesidades de seguridad humana más importantes. Por ejemplo, el proyecto de Semipalatinsk se centra en mejorar el nivel de vida mediante la generación de ingresos, el acceso al microcrédito y el empoderamiento de la comunidad. Además, la Red Internacional de Investigación e Información sobre Chernobyl procura ayudar a la región proporcionando información actualizada y científicamente exacta sobre cómo vivir sin peligro en las regiones afectadas por el accidente. Los proyectos, en que se utiliza el enfoque multisectorial y centrado en las personas del concepto de seguridad humana, logran atraer más asociados, promover la autosuficiencia y ofrecer oportunidades sostenibles para una vida digna.

VII. Conclusión: los elementos básicos y el valor añadido de la seguridad humana

69. En el mundo de hoy, cada vez más interconectado, en que las amenazas pueden propagarse rápidamente dentro de los países y de un país a otro, la seguridad humana constituye un enfoque práctico ante la creciente interdependencia de las vulnerabilidades que afectan a los pueblos y las comunidades. En consecuencia, la aplicación del concepto de seguridad humana requiere respuestas centradas en las personas, amplias, adaptadas al contexto y preventivas. Tal enfoque ayuda a centrar la atención en las amenazas actuales y nuevas; permite determinar las causas básicas de dichas amenazas; y apoya los sistemas de alerta temprana que ayudan a mitigar los efectos de esas amenazas. Además, ese enfoque promueve respuestas de múltiples interesados que permiten proteger y empoderar a las personas y las comunidades. Esas respuestas tienen como objetivo promover el disfrute de una vida libre del temor y la miseria, de una vida con dignidad.

VIII. Recomendaciones

70. El entendimiento amplio del concepto de seguridad humana enunciado en el párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial y definido más detalladamente en el presente informe ocupa un lugar central en la labor de las Naciones Unidas. El sistema de las Naciones Unidas, que tiene el mandato de ocuparse de la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, tiene una función decisiva en cuanto a atender a las cuestiones de la seguridad humana. La aplicación del concepto de seguridad humana no agrega elementos adicionales a la labor de las Naciones Unidas, sino que complementa y orienta las actividades de la Organización en esas esferas.

71. En la Secretaría, el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana ha desempeñado una función importante en lo que respecta a tratar los problemas de la seguridad humana. Además de reconocer el valioso apoyo prestado por los Gobiernos de Eslovenia, Grecia, el Japón y Tailandia, insto enérgicamente a otros Estados Miembros a que contribuyan a la valiosa labor del Fondo Fiduciario.

72. En consecuencia, se pide a la Asamblea General que:

- a) Examine el presente informe;
- b) Tenga en cuenta el valor añadido del concepto de seguridad humana esbozado en los párrafos anteriores y examine la mejor forma de incorporar la seguridad humana en las actividades de las Naciones Unidas;
- c) Insto a los Estados Miembros a que proporcionen apoyo financiero a la valiosa labor del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana;
- d) Solicite un informe periódico sobre la incorporación de la seguridad humana en las actividades de las Naciones Unidas, que el Secretario General presentaría cada dos años.



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 30.09.2009
COM(2009) 495/3

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales

{SEC(2009) 1227 }

La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales

1. INTRODUCCIÓN

La Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe (ALC)¹ se fundó en Río de Janeiro en 1999. En los diez últimos años, las cosas han cambiado considerablemente en Europa, América Latina y el mundo, lo que ha dado lugar a nuevos retos y nuevas prioridades.

En la presente Comunicación se hace balance de la Asociación Estratégica con América Latina y de los resultados de la estrategia de la Comisión hacia dicha región, contemplada en su Comunicación de 2005 titulada «Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina»². Durante la última década, ambas regiones han cooperado en una agenda conjunta en varios foros birregionales, bilaterales, multilaterales y sectoriales en una amplia gama de asuntos. Hoy, la UE es el segundo socio comercial más importante de América Latina y el mayor inversor en la región. En los últimos diez años, la Comisión Europea ha financiado más de 450 proyectos y programas por un importe superior a los 3 000 millones EUR. Sobre la base de la experiencia adquirida, la presente Comunicación expone los fines y objetivos que deben guiar la estrategia de la Comisión para la región en los próximos años.

La Comunicación aborda también los desafíos birregionales que plantea la crisis económica y financiera global (en lo sucesivo, «la crisis»), el cambio climático y otros temas, en especial la migración, cuya importancia política en la relación birregional, por lo que a América Latina se refiere, se ha incrementado.

Esto coincide con el estudio intermedio de los documentos de estrategia de país y de estrategia regional de la Comunidad Europea para el período 2007-2013 y, por lo tanto, representa también una oportunidad de adaptar los actuales instrumentos de cooperación a las nuevas necesidades y circunstancias.

La Comunicación constituye también una contribución a los preparativos de la próxima Cumbre UE-ALC, que se celebrará en España en la primavera de 2010. Pretende crear sinergias con otros diálogos políticos institucionalizados en los que participan la UE o sus Estados miembros (como las reuniones ministeriales UE-Grupo de Río y las Cumbres Iberoamericanas). Esto debería ayudar a impulsar la alianza UE-América Latina.

2. SOCIOS ESTRATÉGICOS, ACTORES GLOBALES: LOGROS Y NUEVOS DESAFÍOS

2.1. Logros

En su Comunicación titulada «Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina», publicada en 2005, la Comisión pretendía consolidar el diálogo político y estratégico birregional en varios ámbitos clave. Sus principales objetivos —que siguen constituyendo las actuales prioridades políticas estratégicas— consisten en fomentar la integración regional y las negociaciones destinadas a establecer Acuerdos de Asociación con subregiones de América Latina, a enfocar la cooperación al desarrollo hacia la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales y a mejorar el nivel educativo.

Los principales resultados de la relación birregional pueden resumirse del modo siguiente:

¹ En las Cumbres UE-ALC participan también los países del Caribe que son Partes en el Acuerdo de Cotonú. La presente Comunicación se centra en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.

² COM (2005) 636 de 8.12.2005.

- Mejora de la coordinación en los asuntos estratégicos y en los diálogos políticos y sectoriales

La Cumbre UE-ALC es clave para la aplicación de la Asociación Estratégica. Facilita el diálogo al más alto nivel, pone de relieve el carácter particular de la relación y dinamiza el programa birregional. La última Cumbre, que se celebró en Lima en 2008, permitió debatir sobre las posiciones en asuntos estratégicos importantes de la agenda birregional e internacional, como la pobreza y el cambio climático. La misma tendencia puede observarse en otras reuniones birregionales a alto nivel, como la reunión ministerial UE-Grupo de Río, que tuvo lugar en Praga en mayo de 2009, y que se centró en la crisis económica y financiera, las energías renovables y la seguridad energética.

Estos últimos años, se ha intensificado el diálogo birregional a alto nivel sobre las políticas sectoriales, en particular, por lo que se refiere al desarrollo sostenible, las drogas y la migración. Como parte de la preparación de la Cumbre de Lima, la Comisión organizó la primera reunión ministerial UE-ALC sobre el medio ambiente (Bruselas, marzo de 2008). La lucha contra el cambio climático ha ido adquiriendo cada vez más importancia en las relaciones birregionales y fue uno de los principales asuntos tratados en la Cumbre de Lima. Dicha Cumbre dio lugar a la puesta en marcha del Programa EUrocLIMA, una iniciativa conjunta UE-América Latina destinada a promover la cooperación birregional en la lucha contra el cambio climático, a fin de reducir su impacto y de contribuir a mitigar sus efectos dañinos. La Cumbre de Lima abogó también por desarrollar un diálogo estructurado y completo sobre migración, que se puso en marcha el 30 de junio de 2009 y que abordará los problemas relacionados con la migración regular e irregular, y con migración y desarrollo. A nivel subregional y bilateral, también, los diálogos sectoriales están en aumento, por ejemplo por lo que se refiere a las drogas, los derechos humanos, la educación, la cultura y la ciencia y la tecnología.

Por otro lado, la profundización de la cooperación entre América Latina y el Caribe constituye uno de los elementos clave de la Asociación Estratégica UE-ALC. Varias declaraciones de la Cumbre han abogado por la consolidación de las relaciones entre la UE y el Gran Caribe. Diversos tratados y acuerdos vinculan ya a ambas subregiones. La cooperación entre todos los países que bordean el Mar Caribe se desarrolla también a través de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) de la que la Comisión se convirtió en observador en la primavera de 2009.

Cumbres	Principales resultados respecto a América Latina
1. Río de Janeiro 1999	Puesta en marcha de la Asociación Estratégica UE/ALC Apertura de las negociaciones UE-MERCOSUR
2. Madrid 2002	Anuncio del Acuerdo de Asociación UE-Chile, puesta en marcha del Programa ALBAN, puesta en marcha del concepto de espacio único UE-ALC de la Enseñanza Superior y el Conocimiento.
3. Guadalajara 2004	Puesta en marcha del Programa EUROsociAL.
4. Viena 2006	Inicio de las negociaciones UE-América Central para un Acuerdo de Asociación, apertura de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre la UE y el CAN, creación de EuroLAT.

5. Lima 2008	Puesta en marcha de EUroclIMA, concepto de una fundación UE-ALC, decisión de entablar un diálogo estructurado y global sobre migración.
--------------	---

- Promover la cohesión social

Los países de América Latina desempeñan un papel cada vez más importante en la adopción de nuevas formas de gobernanza económica y social a nivel mundial y han mejorado considerablemente sus políticas sociales en los últimos años. No obstante, las desigualdades y la exclusión social siguen siendo retos candentes para la región. Esta es la razón por la que la mejora de la cohesión social ha sido un objetivo político clave de la Asociación Estratégica desde su puesta en marcha en la Cumbre de Guadalajara. Las ventajas mutuas del diálogo birregional sobre cuestiones tales como el desarrollo de las capacidades para cubrir las necesidades del mercado laboral, el empleo juvenil, la ampliación de la protección social y el trabajo decente, son evidentes.

Se han hecho muchas cosas para promover la cohesión social en la región. Tras la Cumbre UE-ALC de Viena en 2006, se puso en marcha en 2007 el primer Foro UE-ALC sobre la cohesión social. Una parte importante de los fondos disponibles para la cooperación de la CE con América Latina se ha asignado a la cohesión social. El diálogo y la cooperación entre autoridades gubernamentales, instituciones internacionales y sociedad civil también se ha intensificado gracias a los programas EUROsociAL y URB-AL.

La Comisión ha mantenido una valiosa cooperación con organizaciones tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELAC), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Ello ha dado un impulso considerable a actividades conceptuales y operativas de instituciones internacionales y planes de desarrollo de la región, gracias especialmente a la convergencia de los puntos de vista y los planteamientos respecto a la cohesión social.

Se ha iniciado el diálogo birregional sobre las políticas fiscales, lo que se espera dé lugar a una mejor redistribución de la renta y de la riqueza. Desde 2008, se han celebrado dos foros de alto nivel UE-ALC sobre políticas fiscales, que han proporcionado una plataforma para compartir experiencias y demostrar el impacto concreto de la cooperación de la Comisión en este campo. Por ejemplo, Uruguay reformó en 2007 su sistema impositivo, con apoyo de la Comisión, lo que ha generado un aumento de los ingresos y ha permitido a la vez un aumento sustancial de los gastos sociales.

- Consolidación de las relaciones con los socios de la región

La asociación birregional se está consolidando de dos maneras: intensificando las relaciones con las subregiones y con los distintos países.

Una de las prioridades políticas clave en las relaciones de la UE con América Latina y el Caribe sigue siendo el apoyo a la integración regional, como se ha demostrado principalmente en las negociaciones de Acuerdos de Asociación subregionales. Las negociaciones con Centroamérica progresaban bien hasta que estalló la crisis política de Honduras. No obstante, se espera reanudarlas tan pronto como la situación se haya estabilizado.

Cuando las negociaciones chocaban con una dificultad, la UE presentaba un planteamiento alternativo para apoyar a los países y regiones afectados. En el caso de la Comunidad Andina (CAN), un intento de celebrar un Acuerdo de Asociación región a región fracasó. No

obstante, a petición de varios países andinos, la UE les ofreció la oportunidad de celebrar un acuerdo comercial con una perspectiva regional, así como la posibilidad de ampliar el Acuerdo Político y de Cooperación de 2003.

Tras la suspensión de las negociaciones con MERCOSUR en 2004, se hicieron progresos en el diálogo y la cooperación políticos, lo que amplió la agenda política. La UE continúa considerando altamente prioritario retomar cuanto antes las negociaciones, también en los ámbitos en los que existen obstáculos, y está explorando maneras prácticas de apoyar en mayor medida la integración y la interconectividad de la región.

Al mismo tiempo, la UE está estableciendo relaciones más estrechas con países individuales de América Latina y el Caribe. Los acuerdos globales celebrados con Chile y México han reforzado considerablemente las relaciones bilaterales, mejorado los lazos políticos, económicos y comerciales y creado las condiciones para la cooperación en una amplia gama de ámbitos. La UE y Chile están trabajando para establecer una «asociación para el desarrollo y la innovación». Se han establecido asociaciones estratégicas con Brasil y México, que se están aplicando con unos planes de acción ambiciosos y un diálogo cada vez más fluido. Los trabajos para el establecimiento de un diálogo político de alto nivel con Argentina han avanzado.

Después de años de estancamiento en las relaciones, se ha puesto en marcha un diálogo político de alto nivel y restablecido la cooperación al desarrollo con Cuba, lo que, en último término, podría crear las condiciones para un marco contractual de relaciones UE-Cuba.

La naturaleza rica y dinámica del diálogo parlamentario ha quedado de manifiesto desde que se creó EuroLat (Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana) en la Cumbre de Viena. También se ha mantenido un diálogo regular con organizaciones de la sociedad civil, a fin de asegurarse de que participan en la Asociación y específicamente en las negociaciones de los Acuerdos de Asociación.

2.2. Nuevos desafíos

Desde 2005, el contexto en que funciona la Asociación ha cambiado, se ha vuelto más complejo, y han aparecido nuevos desafíos globales a los que hay que hacer frente.

Ambas regiones han experimentado los graves efectos de la volatilidad de los precios de los alimentos y los productos básicos, agravados por la crisis económica y financiera. No obstante, gracias a la reforma económica y al crecimiento continuo en los últimos años, América Latina se encuentra en mejores condiciones para hacer frente a esta crisis que a choques externos anteriores. No obstante, la crisis también ha afectado al nivel de inversión directa extranjera en la región y al de las remesas que recibe, mientras disminuyen las exportaciones. La inversión de estas tendencias resulta esencial para restablecer la confianza económica y para superar la actual situación, absteniéndose por completo de cualquier medida proteccionista. Las consecuencias sociales de la crisis son también significativas, especialmente para las capas más vulnerables de la sociedad, y harán que para muchos países resulte especialmente difícil promover la cohesión social.

El impacto negativo del cambio climático se siente ya en América Latina y es probable que su importancia aumente durante la próxima década, lo que podría dificultar considerablemente las perspectivas de desarrollo sostenible. La rica biodiversidad y la productividad agrícola de América Latina corren grave peligro. Al mismo tiempo, muchos países latinoamericanos son socios muy importantes en las negociaciones internacionales sobre el clima y están bien situados para tomar la iniciativa y promover soluciones de desarrollo de bajo consumo de carbono, el rendimiento energético y las energías renovables a nivel nacional. Por otra parte, la lucha contra la deforestación es de especial importancia en esta región y, por lo tanto,

debería considerarse prioritaria en nuestras actividades de diálogo y cooperación. Por estas razones, la cooperación con América Latina sobre la adaptación y reducción del cambio climático, la ciencia y la tecnología y la reducción del riesgo de desastres será primordial.

Recientemente, la lucha contra la delincuencia ha venido a sumarse a la lucha contra la pobreza, más apremiante para la región. Las drogas ilegales, la trata de seres humanos, la delincuencia organizada y la violencia están en aumento y ponen en peligro la estabilidad, la seguridad, la gobernanza y el desarrollo de los países y las regiones afectados. En este contexto, uno de los problemas clave es también la cooperación entre todos los países a lo largo de las principales rutas del tráfico de drogas.

La migración plantea otro desafío pero ofrece también oportunidades para la Asociación, puesto que tiene potencial para aportar beneficios económicos, sociales y culturales tanto a los países de origen como de destino. A tal fin, la migración debe gestionarse correctamente para que beneficie a todos los países y a los propios emigrantes, respetando plenamente los derechos humanos. Así pues, el diálogo birregional estructurado y global puesto en marcha en junio de 2009 es de la mayor importancia, especialmente teniendo en cuenta el aumento de los flujos migratorios de ALC a la UE. El diálogo proporcionará una plataforma para intercambiar puntos de vista y conseguir una comprensión mutua de las realidades, los retos y las necesidades de cada uno. Para ello, el diálogo tendrá que abordar todos los aspectos de la migración de una manera abierta, equilibrada y constructiva, asumiendo las Partes sus responsabilidades respectivas en la gestión de los flujos migratorios.

El aumento del multilateralismo efectivo es tanto un compromiso conjunto como un desafío para la Asociación. Debería aprovecharse en mayor medida el peso combinado de la UE y de América Latina al abordar los muchos problemas globales en los que las políticas convergen. Es necesario que ambas regiones, que representan alrededor de la tercera parte de los miembros de la ONU y del G20, tengan un mayor protagonismo en la escena internacional.

3. MIRANDO HACIA ADELANTE: NUEVAS ESTRATEGIAS, NUEVAS RESPUESTAS

3.1. Intensificar el diálogo birregional

- Todavía no se ha explotado plenamente el potencial político de las Cumbres. Ello podría conseguirse celebrando Cumbres más centradas en los resultados. Por lo tanto, el diálogo debe centrarse en objetivos operativos y en los medios de conseguirlos. Las Cumbres deben centrarse en unas pocas iniciativas concretas, convirtiéndose en la principal herramienta para planificar la cooperación birregional.
- Debe considerarse la posibilidad de reforzar el diálogo y la coordinación con otros procesos regionales tales como las Cumbres Iberoamericanas, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Organización de Estados Americanos (OEA), etc.
- Debe intensificarse el diálogo y la coordinación estratégica en varios ámbitos fundamentales que están estrechamente relacionados con los desafíos globales, incluida la migración.
- El diálogo debe ser global, implicando también a la sociedad civil, los actores no estatales, las instituciones culturales y financieras, etc. Esto debería lograrse con el apoyo de la Fundación UE-ALC.

Propuestas:

- Intensificar el diálogo macroeconómico y financiero birregional.

Mejorar la convergencia de posiciones, a fin de abordar mejor los desafíos planteados por la crisis, promover el comercio global y la inversión, rechazar el proteccionismo y colaborar en el ámbito de la regulación y la supervisión financieras y en la reforma de las instituciones financieras internacionales de acuerdo con la agenda de reformas del G-20.

- Intensificar el diálogo sobre el medio ambiente, el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres y la energía.

El diálogo debe continuar en el marco de la ONU y otros foros para reforzar el consenso y facilitar la celebración y el seguimiento con éxito de acuerdos internacionales, incluido el acuerdo sobre el cambio climático de Copenhague en diciembre de 2009.

- Intensificar el diálogo en el ámbito de la ciencia, la investigación, la enseñanza superior, la tecnología y la innovación.

Como preparación de la Cumbre de España en 2010, debe establecerse un diálogo en el ámbito de la ciencia y la tecnología sobre los problemas del conocimiento y la innovación, a fin de avanzar en el desarrollo de un espacio UE-ALC del conocimiento³. El recientemente creado Foro Estratégico de la UE para la Cooperación Internacional (FECI)⁴ puede resultar útil para reforzar la cooperación científica y técnica con ALC. El V Foro Ministerial UE-ALC sobre la sociedad de la información de 2010 revisará la cooperación en curso en el campo de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC).

- Intensificar el diálogo sobre el empleo y los asuntos sociales.

Se espera que el diálogo político birregional contribuya a avanzar en la agenda sobre el trabajo decente y en el actual debate global sobre el empleo y la dimensión social de la recuperación de la crisis y el crecimiento sostenible y que aborde problemas clave de la política de empleo, tales como la adecuación de las cualificaciones a las necesidades del mercado laboral, el empleo juvenil y la ampliación de la protección social.

- Intensificar el diálogo birregional sobre migración.

La migración debe gestionarse de modo que beneficie plenamente tanto a los países de origen y de destino como a los propios emigrantes. El diálogo sobre la migración debe proporcionar una plataforma para el intercambio regular de impresiones, a fin de mejorar la comprensión mutua de las realidades, desafíos y necesidades de ambas regiones.

Recomendaciones

- Reforzar el diálogo político haciendo que las Cumbres se centren más en la acción.
- Garantizar la coherencia entre los órdenes del día de las Cumbres y de las Reuniones Ministeriales.
- Intensificar considerablemente el diálogo político en los ámbitos prioritarios relacionados con los desafíos globales, tales como los problemas macroeconómicos y financieros, la seguridad y los derechos humanos, el empleo y los asuntos sociales, el medio ambiente, el cambio climático y la energía, la enseñanza superior y la tecnología y la innovación.
- Desarrollar y consolidar el mecanismo UE-ALC de coordinación y cooperación en la lucha contra las drogas y proseguir el diálogo estructurado y global en curso sobre migración de

³ «Innovación y conocimiento» es también el tema clave de la Cumbre Iberoamericana (Portugal, noviembre de 2009).

⁴ El Foro fue creado por el 2891 Consejo de Competencia de diciembre de 2008.

una manera abierta y constructiva, conforme al planteamiento global de la UE sobre la migración.

- Además de iniciar un diálogo político, adoptar un planteamiento operativo ascendente consolidando la interconectividad y la cooperación en los ámbitos del conocimiento y la innovación.

3.2. Consolidar la integración y la interconectividad regionales

- La UE debería reiterar su compromiso con la integración regional en América Latina prosiguiendo las negociaciones en curso y apoyando los esfuerzos de integración en la región, incluidas las nuevas formaciones institucionales como, por ejemplo, UNASUR.
- Para dar un mayor impulso a la integración regional y convertirlo en una herramienta efectiva para estimular el desarrollo sostenible y el crecimiento, debería continuar el apoyo actual al desarrollo de infraestructuras duraderas. Debería hacerse especial hincapié en la interconectividad, lo que implica concebir iniciativas y proyectos conjuntos en los que participen el sector público, el sector privado y las instituciones financieras.
- A tal fin, la Comisión creará el Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL). Esta iniciativa, que se inspirará en el Mecanismo de Inversión a favor de la PEV⁵ reunirá recursos para subvenciones procedentes de la Comunidad y de las posibles contribuciones adicionales para subvenciones de los Estados miembros. El importe asignado de las dotaciones existentes del presupuesto comunitario será de 100 millones EUR hasta 2013. Las subvenciones del MIAL tendrán un efecto de palanca para movilizar recursos de las instituciones financieras para financiar proyectos de inversión especialmente en tres ámbitos:
 - i. interconectividad e infraestructuras, en especial el rendimiento energético y los sistemas de energías renovables, el transporte sostenible y las redes de comunicaciones;
 - ii. sectores social y ambiental, incluidas la mitigación del cambio climático y su adaptación;
 - iii. la provisión de fondos para el crecimiento del sector privado (en especial de las PYME)

Así pues, el MIAL no sólo proporcionará una respuesta a la crisis, sino que promoverá también el desarrollo a más largo plazo, apoyando la inversión sostenible en la región.

Recomendaciones

- Proseguir las negociaciones sobre los Acuerdos de Asociación y apoyar los esfuerzos de integración de la región.
- Adoptar un planteamiento ascendente para apoyar la integración regional, consolidando la interconectividad. Poner en marcha el Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL).

⁵ Un mecanismo financiero innovador dirigido a movilizar financiación adicional para cubrir las necesidades de inversión de los países vecinos de la UE para infraestructuras en sectores tales como el transporte, la energía, el medio ambiente y los problemas sociales. El mecanismo apoya también al sector privado, por ejemplo a través de operaciones de capital de riesgo destinadas a pequeñas y medianas empresas (PYME).

3.3. Consolidar las relaciones bilaterales: Tener más en cuenta la diversidad

La Comisión considera necesario establecer una relación más profunda y un diálogo más estructurado e intenso con los distintos países de la región. No obstante, dicho diálogo debe aportar un valor añadido. A tal efecto, debe intensificarse el diálogo y la cooperación bilaterales en los ámbitos de interés común tales como la energía, el transporte, la investigación, la ciencia y la tecnología y la buena gobernanza en asuntos fiscales, en los que la relación puede intensificarse. Esto significa adaptar las relaciones a cada caso particular, a fin de obtener el mayor beneficio mutuo. Este planteamiento complementa y apoya los esfuerzos para lograr una mayor integración regional.

Recomendaciones

- Aprovechar plenamente las asociaciones estratégicas existentes (Brasil y México), los Acuerdos de Asociación existentes (Chile y México) y los Acuerdos de Cooperación bilaterales.
- En particular, por lo que se refiere al comercio, completar las negociaciones para ejecutar las cláusulas de evolución en los acuerdos existentes con Chile y México.
- Consolidar las relaciones bilaterales con los distintos países para complementar el apoyo de la UE a agrupaciones regionales.

3.4. Adaptar y adecuar los programas de cooperación

- El objetivo global de la cooperación al desarrollo de la UE consiste en erradicar la pobreza y promover el desarrollo económico y social sostenible, incluida la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esto se aplica tanto a los países latinoamericanos como a los países en vías de desarrollo. No obstante, este objetivo político debería adaptarse a la región, pues también incluye algunos países emergentes y países de renta media-alta.
- Debe explorarse las ventajas que representa diversificar perceptiblemente los instrumentos y objetivos de la cooperación de la CE. Aun concentrando los recursos financieros en los países más pobres, la UE debe buscar nuevas formas de cooperación con países con niveles de desarrollo más elevados. Para todos los países, esto puede implicar hacer más hincapié en la cooperación en ámbitos tales como el cambio climático (mitigación y adaptación), enseñanza superior, investigación en el ámbito del multilingüismo, ciencia y tecnología, incluidos el rendimiento energético y la energía renovable, para complementar esfuerzos conjuntos. El instrumento para los países industrializados (IPI+)⁶, para el que los países latinoamericanos serán admisibles, debe facilitar este planteamiento.
- La UE debe continuar la cooperación en el ámbito de la cohesión social, en especial a través de la renovación del programa EuroSociAL. Debe hacerse más hincapié en el apoyo a los regímenes de seguridad social y a otras medidas que den resultados tangibles a corto plazo y que, por lo tanto, tengan un efecto anticíclico. La Comisión debe evaluar la posibilidad de ofrecer más oportunidades de establecer asociaciones institucionales en el contexto del diálogo político en curso (hermanamiento).⁷ Esto debe fomentar la

⁶ Un instrumento financiero revisado para la cooperación con países industrializados (propuesto por la Comisión Europea), permitiendo financiar actividades no oficiales de ayuda al desarrollo (no AOD) para países en vías de desarrollo.

⁷ El hermanamiento es un proyecto conjunto entre socios que cooperan y se comprometen a conseguir resultados operativos concretos.

transferencia de conocimientos técnicos y aumentar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre autoridades.

- Dado que varios países de la región han adoptado una política de cooperación con países más pobres, debe explorarse otras oportunidades de cooperación sur-sur y de cooperación triangular. La UE podría poner en marcha una cooperación triangular con socios de América Latina y de otras regiones, con el fin tanto de unir sus fuerzas para ayudar a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio como para hacer frente a amenazas transregionales.

Recomendaciones

- Elaborar programas de cooperación con América Latina para generar crecimiento sostenible con bajas emisiones de carbono, crear empleo, conseguir una mejor distribución de los ingresos y atenuar los efectos de la crisis.
- Utilizar el estudio intermedio para explorar una mayor diversificación de los instrumentos y adaptar el trabajo de cooperación de la Comisión a las diferentes necesidades, a saber:
 - continuar concentrando los recursos financieros del ICD (instrumento de cooperación al desarrollo) en los países más pobres y en las necesidades de los grupos más vulnerables;
 - mejorar la cooperación, especialmente en los ámbitos de la cohesión social y la integración regional, centrándose en programas sobre las nuevas necesidades y asegurando resultados más tangibles;
 - intentar consolidar la cooperación en el ámbito del conocimiento y de las áreas relacionadas con la innovación, tales como la investigación y la enseñanza superior, la ciencia, la tecnología y las energías renovables;
 - integrar el problema del cambio climático, tanto en lo que se refiere a la mitigación como a la adaptación, en nuestros programas de desarrollo y cooperación, incluida la lucha contra la deforestación;
 - desarrollar nuevas formas de cooperación en el marco del IPI+.
- Explorar, en el marco de un programa EUROsociAL renovado, las posibilidades de crear asociaciones institucionales y establecer una cooperación triangular.
- Aumentar la cooperación en el ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad.

4. LA PRÓXIMA CUMBRE UE-ALC, MAYO DE 2010

La Cumbre UE-ALC que se celebrará en España significará un paso adelante en la renovación de la Asociación Estratégica entre ambas regiones y se centrará en la innovación y la tecnología como motor del desarrollo sostenible y la integración social. Será una oportunidad de evaluar el progreso en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Cumbre anterior, tal como la creación de la Fundación UE-ALC, destinada a estimular el debate sobre estrategias comunes, así como las medidas adoptadas para impulsar la asociación birregional y aumentar su visibilidad, así como los avances en la creación del Espacio EU-ALC de Conocimiento.

Recomendaciones

- Asegurarse de que la Cumbre tenga en cuenta el impacto de la crisis, en especial, en el

empleo y los asuntos sociales y de que se obtengan resultados viables.

- Poner en marcha el Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL).
- Intensificar el diálogo y la cooperación entre ambas regiones en el ámbito de las tecnologías y la innovación verdes y de bajas emisiones de carbono mediante acciones concretas, incluida la mejora de la capacidad institucional en materia de cooperación científica y técnica en la región.
- Poner en marcha la creación de la Fundación UE-ALC.
- Fomentar la cooperación entre América Latina y el Caribe en cuestiones de interés común.

5. CONCLUSIONES

Durante los diez últimos años, la UE y América Latina se han comprometido a consolidar sus vínculos en el marco de la Asociación Estratégica UE-ALC. La presente Comunicación establece una serie de recomendaciones, cuya aplicación dependerá de todas las partes interesadas. La Comisión invita al Consejo y al Parlamento Europeo a examinar estas recomendaciones, en particular como parte de los preparativos de la próxima Cumbre UE-ALC, que se celebrará en España en mayo de 2010. La Comisión sugiere que se discuta la Comunicación con nuestros socios latinoamericanos, como medio de estimular el debate sobre el modo de reforzar la alianza entre la UE y América Latina.