

## DOSSIER

# Desocupación, pobreza y piquetes en Argentina

Beatriz Balian de Tagtachian

## I. Si la política no es diálogo, es violencia

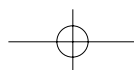
A fines del año 2001 y en 2002, la Argentina y los argentinos se vieron sometidos a una gran crisis. Se trataba de cambios en las reglas de juego económico y también del fracaso de la conducción política. Una seguidilla de presidentes y las medidas implementadas por los gobiernos nacionales hasta la promulgación de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario introdujeron profundas modificaciones y causaron particular impacto en la población.

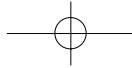
Al respecto, cabe preguntarse: la crisis económica, política y social que se presentó a fines de 2001 y principios de 2002, ¿no fue acaso la manifestación de problemas ya existentes no reconocidos y no tratados con anticipación?

En este trabajo intentamos, en primer lugar, presentar algunos aspectos socioeconómicos de tres zonas en las que se presentaron conflictos que tuvieron fuerte visibilidad y, en segundo lugar, formular apreciaciones sobre los grupos que actuaron y actúan aún como piqueteros.

BEATRIZ BALIAN DE TAGTACHIAN

Doctora en Sociología (UCA). Directora del Centro de Investigaciones Sociológicas y coordinadora académica del Doctorado en Sociología (UCA). Docente de carreras de grado y posgrado. Fue directora del Departamento de Sociología y vicedecana de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas (UCA). Ha publicado, entre otros, *Responsabilidad social empresa - ría: un estudio empírico de 147 empresas* y *La responsabilidad social de las empresas de la industria del petróleo y del gas*.





## II. Buena sociedad y orden social

El sociólogo Amitai Etzioni expone sus ideas acerca del concepto de buena sociedad y advierte sobre el peligro de centrar la discusión únicamente en la mejora de programas públicos o estructuras legales. Al respecto, se expresa de la siguiente manera: “Aspiramos a una sociedad que no sea únicamente sociedad civil sino que llegue a ser una buena sociedad”. Para este autor, la buena sociedad es aquella en la que se equilibran tres diferentes componentes institucionales: el Estado, el mercado y la comunidad (Etzioni, 2001, pág. 15).

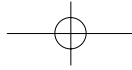
Cada una de estas partes se refiere a distintos sectores: el Estado o sector público de gestión oficial se refiere a las disposiciones y organismos gubernamentales; 2) el sector privado, focalizado en los negocios y actuando como un impulsor económico; y 3) el sector público pero de gestión privada, al que algunos autores denominan sociedad civil, en cuanto abarca distintas organizaciones comunitarias. En relación con este último sector, se espera la buena voluntad y capacidad de los ciudadanos para cooperar activamente en el fortalecimiento de la vida asociacional (Wagner, 1997, pág. 68).

Un principio básico de esta buena sociedad es que “las personas se traten mutuamente como fines en sí mismas y no como meros instrumentos; como totalidades personales y no como fragmentos; como miembros de una comunidad unidos por lazos de afecto y compromiso mutuo, y no sólo como empleados, comerciantes, consumidores o, incluso, conciudadanos” (Etzioni, 2001, pág. 15).

Los postulados de una buena sociedad se fundamentan en las personas y en las relaciones que ellas establecen y son los siguientes:

- Las personas son fines y no medios
- Todas las personas están llamadas a ser responsables
- Todas están implicadas en un orden social

El primero de los postulados hace referencia a la dimensión personal. Los miembros de la sociedad son individuos, personas, y como tales deben ser tratados, no como cosas. Desde el punto de vista filosófico, este aspecto social se afianza con el principio de que no es lo social lo que define al hombre sino su naturaleza humana, que es potencialmente social. Por lo tanto, aunque el individuo no haya adquirido aquello que se considera co-



mo “buenas costumbres de la sociedad”, no pierde su naturaleza humana (Blanco, 2002, págs. 362, 384-385).

La responsabilidad personal es el foco del segundo postulado. Todas las personas son llamadas a ser responsables con diferentes orientaciones: hacia sí mismas y en relación con otros. Esta responsabilidad se puede dar en diferentes aspectos e intensidad. Lo importante es que la persona se perfecciona en el quehacer (cualquiera sea su condición, inserción o exclusión social).

Por último, la sociedad es un ordenamiento elaborado por la acción de los hombres, ordenamiento que a la vez es el contexto en el que se desenvuelven todos. Ese marco social tendiente a regular las acciones de cada uno y de varios entre sí constituye un orden en el que todos tienen, por exceso o por defecto, algún grado de relación. Los términos extremos de esta implicación son, por un lado, cada persona y, por otro, el orden social; ambos se complementan mutuamente. Estas premisas sugieren un horizonte político-social que trasciende lo partidario. Se trata de una sociedad que se nutre del compromiso personal, la responsabilidad ciudadana y su proyección en la participación pública.

Este tipo de sociedad supone un orden basado en los intereses particulares de cada uno y comunes de todos, pero es evidente que dicho orden puede estar basado en el poder de unos sobre otros. Cuando esto ocurre, el conflicto está presente, de manera explícita o latente, y afecta el postulado de tratar a cada uno como persona cualquiera sea su condición.

### III. Desigualdad interprovincial en Argentina

Argentina presenta como característica propia una fuerte desigualdad socioeconómica, que se hace manifiesta al analizar aspectos laborales como condición de actividad, empleo y desocupación.

En el contexto de crisis que ya vivía la Argentina en el año 2001, puede observarse que el promedio nacional de desocupación ocultaba diferencias reveladoras entre las distintas provincias. Mientras que la media nacional para 2001 era de 28,5 %, las provincias oscilaban entre 15,5 % en la provincia de Santa Cruz y 36,3 % en los 24 partidos del Gran Buenos Aires. Sin embargo, además de las proporciones, corresponde considerar la cantidad de personas afectadas en esos porcentajes.

La Tabla 1 permite observar que en general, la menor proporción de desocupación corresponde a provincias con menor cantidad de habitantes, excepto el caso de la ciudad de Buenos Aires. En el otro extremo se registran los 24 partidos del conurbano bonaerense, donde la alta proporción de desocupación coincide con la mayor cantidad de personas afectadas (1.378.531). Esta situación, sumada a la de la ciudad de Buenos Aires, es decir, el Gran Buenos Aires, configura una realidad muy crítica donde se presentan conjuntamente características de fuerte urbanización por la concentración de población y desocupación.

**TABLA 1**  
**Distribución de las provincias según su porcentaje de desocupación y la cantidad de personas que están afectadas - 2001**

<b>Cant. de personas</b>	<b>Hasta 20 % pobl. desocupada</b>	<b>De 20,1 a 25 %</b>	<b>De 25,1 a 30 %</b>	<b>Más de 30 %</b>
Hasta 15.000 personas	Santa Cruz (15,5) Tierra del Fuego (17,4)			
De 15.001 a 30.000 personas	La Pampa (17,6) La Rioja (19,6)	Catamarca (22,9)		
De 30.001 a 100.000 personas		Chubut (22,2) Neuquén (24,4) Misiones (24,5) Jujuy (24,9) Chaco (28,0) San Juan (28,8) Santiago del Estero (29,4)	Formosa (25,7) San Luis ((26,6) Corrientes (26,9) Río Negro (27,4)	
De 100.001 a 300.000 personas	Ciudad de Buenos Aires (18,8)		Entre Ríos (25,8) Salta (28,5) Mendoza (29,4)	Tucumán (34,5)
De 300.001 a 1.000.000 personas		Córdoba (24,1)	Resto de la Provincia de Buenos Aires (27,0) Santa Fe (28,9)	
Más de 1.000.000 personas				24 partidos del Gran Buenos Aires (36,3)

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INDEC. Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda 2001. Cuadro 9.1.

Por otro lado, un aspecto que también pone al descubierto las diferencias provinciales es el que se registra en las cifras relativas a pobreza.

En Argentina, el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) utiliza los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Línea de Pobreza (LP) para medir la pobreza. El primero abarca aspectos estructurales (condiciones de la vivienda, sanitarias, redes cloacales, educación, condiciones de vida del jefe del hogar). El segundo considera la capacidad adquisitiva de cada hogar y sobre este parámetro establece la línea de pobreza, bajo la cual caen los hogares que perciben un ingreso por debajo del costo de la canasta básica de alimentos y otros servicios. Por último, la línea de indigencia es la que corresponde a hogares cuyos ingresos no logran cubrir el costo de la canasta básica de alimentos.

El NBI se mide a través del Censo Nacional, es decir, cada diez años, y las líneas de pobreza e indigencia, a través de la Encuesta Permanente de Hogares que se realiza periódicamente (cada 6 meses o con mayor frecuencia) y sólo se aplica en los grandes aglomerados urbanos.

En el contexto actual, se ha visto que NBI no es una medida suficiente para considerar las cuestiones relativas a la pobreza. La experiencia señala que mientras este índice disminuye (por obras sanitarias u otro tipo de mejoras estructurales), la LP aumenta debido a problemas de desempleo, trabajo informal y otros aspectos. Por ejemplo: mientras que en todo el país el porcentaje de hogares con NBI en el año 2001 era de 14,3 %, el de LP (en aglomerados urbanos) era de 26,2 %; o bien, cuando el porcentaje de población con NBI era de 17,7 %, el de población bajo la línea de pobreza era de 35,9 %. La constante es que el porcentaje correspondiente a LP, tanto en hogares como en población, es superior al de NBI. Tomar uno solo de los aspectos implicaría apreciaciones insuficientes.

En relación con la pobreza, las provincias presentan rasgos diferentes a los de desocupación, pues las jurisdicciones con mayor porcentaje son las que tienen menos personas afectadas como, por ejemplo, las provincias del Noroeste y del Noreste. Una excepción la constituyen los partidos del Gran Buenos Aires, pues, además de presentar alto porcentaje de pobreza, está implicada en ellos una gran cantidad de personas.

**TABLA 2**  
**Distribución de las provincias según su porcentaje**  
**de población con NBI y la cantidad de personas**  
**que están afectadas - 2001**

Cantidad de personas	Hasta 14 % de pobl. con NBI	De 14,1 % a 22 %	Más del 22 %
Hasta 100.000 personas	Santa Cruz 10,1 La Pampa 9,2 Chubut 13,4	La Rioja 17,4 San Luis 13,0 Catamarca 18,4 Río Negro 16,1 Neuquén 15,5 Tierra del Fuego 15,5	Corrientes 24,0 Formosa 28,0 Misiones 23,5 Chaco 27,6 Santiago del Estero 26,2 Salta 27,5 Tucumán 20,5 Jujuy 26,1
De 101.000 a 350.000 personas	Cdad. de Bs. As. 7,1 Mendoza 13,1	San Juan 14,3 Entre Ríos 14,7	
De 351.000 a 700.000 personas	Córdoba 11,1 Resto de Pcia.de Bs. As. 12,7	Santa Fe 11,9	
Más de 700.000 personas		24 partidos del conurbano bonaerense 17,6 (2.161.064 personas)	

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.

En resumen: la zona del Gran Buenos Aires (la ciudad de Buenos Aires y los partidos del conurbano) configura una situación muy crítica donde coinciden no sólo fuerte urbanización y desocupación, según se mencionó anteriormente, sino también pobreza.

El análisis del Gran Buenos Aires desde 2001 hasta 2004 permite observar en la Tabla 3 que la proporción de población bajo la línea de pobreza crece hasta el segundo semestre de 2002 y luego presenta una leve disminución, aunque la cifra de 2004 es superior a la de 2001 (37,7 % y 32,7 %, respectivamente).

Es necesario señalar también que el promedio y la consideración únicamente de los porcentajes oculta las diferencias entre ciudad de Buenos Ai-

res y los partidos del conurbano. En 2001, la ciudad de Buenos Aires registraba 2.776.130 habitantes y el 32,7 % involucra a 907.794 personas, mientras que los partidos del conurbano registraban 13.827.203 habitantes, y el 39,4% comprende 5.447.917 personas. Se trata de 6.335.711 personas con ingresos insuficientes.

Además, en el año 2001, el 13 % de la población de los partidos del conurbano estaba bajo la línea de indigencia, lo cual implica que 1.797.536 personas no llegaban a cubrir los ingresos de la canasta básica de alimentos.<sup>1</sup>

**TABLA 3**  
**Evolución porcentual de personas bajo la línea de pobreza en el aglomerado Gran Buenos Aires - 2001-2004**

	Gran Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires	Partidos del conurbano
Primer semestre 2001	32,7 %	10,9 %	39,4 %
Segundo semestre 2001	35,4 %	9,8 %	43,2 %
Primer semestre 2002	49,7 %	19,8 %	59,2 %
Segundo semestre 2002	54,3 %	21,2 %	64,4 %
Primer semestre 2003	51,7 %	21,7 %	61,3 %
Segundo semestre 2003	46,22 %	21,5 %	53,5 %
Primer semestre 2004	42,7 %	15,0 %	50,9 %
Segundo semestre 2004	37,7 %	14,7 %	44,4 %

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Los dos temas principales tratados aquí, desocupación y pobreza, pueden ser, o bien coyunturales, como consecuencia de cambios circunstanciales, o bien provenir desde largo tiempo atrás.

Lo que es un hecho en Argentina es la desigualdad regional. Ya en la década del 30, Alejandro Bunge formuló la idea de "Argentina, país abanico", pues había verificado que bienes económicos y sociales decrecían a medida

que la distancia con Buenos Aires y alrededores era mayor (Bunge, 1940, Cap. X). Varios años después, en 1973, José Luis de Imaz, en su trabajo sobre la evaluación de la población en situación de pobreza, constató que la enunciación de Alejandro Bunge aún se mantenía; la excepción correspondía únicamente a la zona patagónica. Imaz sistematizó las provincias en tres perfiles: 1) la región pampeana, 2) la cuyana patagónica y 3) la región del noreste y noroeste, en ese orden decreciente (Imaz, 1973). La Conferencia Episcopal Argentina se refirió indirectamente a este aspecto en un documento que mencionaba como uno de los desafíos de Argentina “una justicia demasiado largamente esperada” (CEA, 1990, pág. 18).

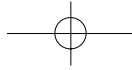
En los últimos años, quizás corresponda señalar que la idea de país abánico puede aplicarse a la zona del Gran Buenos Aires, según podremos observar más adelante.

#### **IV. Zonas de conflicto: Cutral-Có y Plaza Huincul (Neuquén), Mosconi, Tartagal y alrededores (Salta) y Gran Buenos Aires**

A comienzos de 2001, comienzan a reconocerse nuevas formas de asociación vinculadas especialmente con la situación de crisis socioeconómica del país.

En 1999, una publicación del BID, Naciones Unidas y el Banco Mundial registraba sólo como organizaciones de la sociedad civil en Argentina a mutuales, cooperadoras escolares, asociaciones de ex alumnos, cooperadoras hospitalarias, clubes sociales y deportivos, centros de jubilados y pensionados, colegios profesionales y asociaciones profesionales de afiliación voluntaria, asociaciones de consumidores, uniones vecinales, sociedades de fomento, comedores escolares, comedores comunitarios, clubes barriales, bibliotecas populares, clubes de madres, comunidades aborígenes, organizaciones de prestación de servicios sociales y culturales, asociaciones dedicadas a la promoción y desarrollo, bomberos voluntarios y federaciones y confederaciones (BID - ONU - BM, 1999, capítulo 1).

Sin embargo, ya habían comenzado a actuar otras agrupaciones que se constituyen como organizaciones piqueteras<sup>2</sup> y asambleas barriales.<sup>3</sup> Se reconocen como nuevas expresiones de participación y adquieren mayor visibilidad por su presencia en el espacio público.



No dejan de generar dudas aquellas que se identifican con el nombre de asambleas, pues ese término sugiere una presencia plena de miembros convocados para algún fin y, en cambio, en estas asambleas barriales, si bien se iniciaron con la presencia de muchas personas, permaneció sólo una escasa parte. Son 50, 100, 150 o, como máximo, 300 los asistentes que perduran. Que sean pocos favorece el intercambio y el reconocimiento mutuo, lo que constituye un espacio de encuentro personal; pero también sugiere escasa representatividad, aunque algunos interpretan estas reuniones y acciones como formas de democracia directa o democracia práctica y nuevas formas de construcción política con miembros de muy distintos sectores sociales, a lo cual se denomina “espacios de cruce social” (Gonzalez Bombal, 2003, pág. 126). También se utiliza la idea de “horizontalidad”, con el fin de marcar la importancia de una base común de trabajo (Gabetta, 2002, pág. 3).

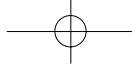
Otro aspecto a tener en cuenta es la difusión y legitimación de la informalidad y la transgresión de las normas legales (aunque no ocurra en todas las organizaciones).

Si estos dos aspectos se dan conjuntamente: grupos más bien reducidos y con comportamientos que alteran el orden social que afectan a otros miembros de la sociedad, se pueden suponer actitudes escasamente predisuestas al diálogo y la búsqueda del bienestar colectivo, rasgos que no conciben con las definiciones de sociedad civil y con las formas democráticas que defienden, a no ser que se consideren sólo como grupos de protesta.<sup>4</sup>

Los primeros movimientos de trabajadores desocupados (MTD) surgen a mediados de los años noventa en localidades del interior del país, donde las transformaciones económicas debido a privatizaciones u otras reestructuraciones generaron cambios profundos en el mercado de trabajo.

Algunas localidades de la provincia de Neuquén y del norte de Salta fueron las zonas del interior donde los conflictos se iniciaron y dieron lugar a formas quizás desacertadas de tratamiento político. Las agrupaciones piqueteras se manifestaron en 1996 por el corte de la ruta nacional 22 en Central-Có y Plaza Huinca y en el año 1997, por el corte de la ruta 34 en el norte de Salta, única vía de comunicación entre varias localidades. Estas acciones, llamadas “puebladas”, se originaron en gran parte por la privatización de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y quienes las llevaron a cabo se identificaron en gran parte como “ypefianos”.

Esta forma de operar se extendió posteriormente a barrios periféricos de grandes ciudades del interior como Rosario, Santa Fe y Córdoba y luego, a



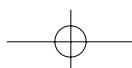
zonas del conurbano bonaerense, y alcanzó mayor visibilidad a partir del año 2000. Si bien se la identifica como una nueva forma de actuación política, ésta no es homogénea, pues se distinguen muy diferentes líneas bajo esta denominación.

En el año 2002 se reconocían siete diferentes agrupaciones, de las cuales cuatro mantenían alguna vinculación con formaciones sindicales o partidarias: la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), incluida en la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y aliada con la Corriente Clasista y Combativa (CCC); el Movimiento Territorial de Liberación (MTL), con posible vinculación con el Partido Comunista; el Polo Obrero, rama piquetera del Partido Obrero; y el Movimiento Barrios de Pie, vinculado al movimiento nacionalista de izquierda Patria Libre. Tres de esas organizaciones se mantenían independientes de agrupaciones partidarias o sindicales: el Movimiento Teresa Rodríguez (MTR), la coordinadora Anibal Verón (CTD) y el Movimiento Independiente de Jubilados y Pensionados (MIJD). Este último diversificó su acción, pues se dedicó a realizar movilizaciones hacia los supermercados en demanda de alimentos (Bergel, 2003, págs. 81-83), aunque también se señala que su filiación política fue la CCC (la que a la vez está vinculada al Partido Comunista Revolucionario) y también tuvo lazos con el Partido Obrero, el Movimiento Socialista de Trabajadores y el PTS (Burdman, 2002).

Estas diferentes organizaciones también presentan entre sí luchas o acusaciones mutuas debido a posiciones asumidas en distintas circunstancias o por disconformidad con respecto a las conductas de los dirigentes (Democracia Obrera, 2002).

Neuquén y Salta son dos provincias que se destacan por su explotación de petróleo y gas. Esta tarea se hace en zonas más bien aisladas, donde se encuentra el recurso natural. Por lo tanto, cuando la explotación cesa, si no se han proyectado nuevas formas de actividad económica, las localidades pierden su dinamismo, así como lo adquirieron cuando se produjo el descubrimiento y se instalaron las explotaciones.

A principios de los años 90 se produjeron fuertes cambios en la economía mundial de los que no fue ajena la Argentina. Esos cambios se debieron también a la introducción de las tecnologías modernas en los procesos de producción que, como en otras actividades, implicó una reducción de personal. Al mismo tiempo, se instaló otra forma distinta de operar, se privatizaron grandes empresas públicas y se subdividieron las tareas, algunas de las cuales se terciarizaron.



Sintéticamente, ese es el contexto de los dos primeros conflictos importantes que se producen en Argentina; primero, en Neuquén, en la zona petrolera de Cutral-Có y Plaza Huincol; y el otro, poco después, en el norte de Salta.

### A. Neuquén

Un aspecto de los cambios que sufrieron Cutral-Có y Plaza Huincol se advierte en las cifras correspondientes a su población, donde la comparación 1991-2001 indica que Cutral-Có apenas aumentó 0,76 % y Plaza Huincol, 6,7 %, mientras que el promedio provincial fue de 18 %<sup>5</sup> (Censo Nacional 2001, Cuadro 12.1).

Además, el análisis de las tasas de actividad, empleo y desocupación del año 2001 permite observar en la Tabla 4, que los municipios de Cutral-Có y Plaza Huincol presentan cifras menos favorables que las correspondientes a las del promedio de la provincia de Neuquén.

**TABLA 4**  
**Condiciones de actividad laboral 2001.**  
**Comparación de los municipios Cutral-Có,**  
**Plaza Huincol, provincia de Neuquén y todo el país**

Aspectos laborales	Cutral-Có	Plaza Huincol	Neuquén	Todo el país
Tasa de actividad	54 %	53 %	61 %	57 %
Tasa de empleo	38 %	39 %	46 %	41 %
Tasa de desocupación	30 %	27 %	24 %	29 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Censo Nacional de Población 2001 (Cuadro 11.10).

En ese contexto de declinación económica comenzaron los cortes de ruta para reclamar trabajo que, según testimonios personales, eran vistos como genuinos y gozaban del apoyo de la comunidad.

Dichos cortes de ruta se decidieron “por descarte”, debido a que en la zona no existen aeropuertos ni líneas ferroviarias; por lo tanto, se optó por interrumpir las rutas. El corte permitió, además, paralizar la circulación de bienes y asimismo, generar trastornos a las empresas, aspectos considerados como necesarios para llamar la atención de las autoridades.

Esos reclamos fueron imitados por grupos de otras zonas geográficas. Incluso, en algunas adoptaron la modalidad de barricadas, con neumáticos ardiendo y manifestantes encapuchados con las mujeres y los niños en primera fila.

Ante los sucesos de protesta y cortes de ruta en Cutral-Có y luego en Tartagal, el Gobierno ofreció los planes Trabajar y otros subsidios como bolsas de alimentos con el fin de aquietar a los grupos de protesta.

Al respecto, la publicación *El Militante*, de los Movimientos de Trabajadores Desocupados, se expresa de la siguiente manera: “Ante el crecimiento de la protesta social, el gobierno nacional decidió implementar un conjunto de planes de empleo (planes Trabajar) con el objeto de contener las demandas de los desocupados. Los planes tenían una impronta claramente disciplinadora: desde el poder se pensaba que podían ser útiles para dividir los movimientos de protesta y para cooptar a algunos de sus líderes. Además, servían para reforzar la ya de por sí extensa red clientelística del gobierno nacional y los gobiernos provinciales” (AULE, 2002).

Esta estrategia política es interpretada de igual manera desde posiciones ideológicas totalmente diferentes. Al respecto, dice así: “El fenómeno de los piqueteros se explica no sólo por el desempleo sino también por el clientelismo, por los errores de la política social y por su utilización política. Podemos decir que los piqueteros son, en cierta medida, un subproducto de las malas prácticas de la política que terminó desbordando a sus creadores (...) tras la protesta y un corte de ruta que se prolongó por un mes, el gobierno les ofrece dichos planes para desmovilizarlos” (Burdman, 2002).

## B. Salta

El Departamento de Gral. San Martín de la provincia de Salta está compuesto por seis municipios: Aguaray, Gral. Ballivián, Embarcación, Gral. Mosconi, Prof. Salvador Mazza y Tartagal, todos unidos por la ruta 34. De acuerdo con el censo de 2001, la población total es de 139.204 habitantes y está compuesta por criollos, aborígenes, residentes provenientes de otras provincias, de países limítrofes y nacidos y criados en la zona.

En Salta coexisten grupos sociales muy diversos. Específicamente, de acuerdo con el censo de 2001, los aborígenes son 23.456, es decir, el 17 % de la población total del Departamento. La provincia de Salta registra

77.175 aborígenes (Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas, 2004-2005). Por lo tanto, en el Departamento de Gral. San Martín reside el 30 % de los aborígenes de la provincia, mientras que constituyen el 7 % de la población provincial.

Desde el punto de vista social, merece señalarse que en ese departamento, en 2001, se registraba un 40,7 % de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), así como un 34 % de tasa de desocupación, al mismo tiempo que una presencia de grupos combativos identificados como Unión de Trabajadores Desocupados (UTD) y piqueteros.

En la zona hubo momentos de fuertes conflictos y adquirieron mayor relevancia cuando en julio de 1997 los piqueteros comenzaron a cortar la ruta. Durante ese año, el corte duró lo suficiente como para que las localidades cercanas llegaran a quedarse sin suministros básicos. Actualmente siguen interrumpiendo la ruta como forma de protesta y reclamo, aunque los cortes son de menor duración.

Uno de los argumentos esgrimidos en los conflictos –al igual que en Cutral- Cór– es la privatización de la empresa YPF en el año 1992, aunque los conflictos se iniciaron años más tarde.<sup>6</sup>

Durante ese período se registraron cambios en los aspectos laborales. La comparación de las tasas de actividad, de empleo y desocupación entre los años 1991 y 2001 permite ver la disminución de la tasa de empleo y la muy fuerte alza de la desocupación, del 6 % al 34 % (Tabla 5).

**TABLA 5**  
**Condiciones de actividad laboral**  
**del Dpto. de Gral. José de San Martín.**  
**Comparación 1991-2001**

<b>Aspectos laborales</b>	<b>1991</b>	<b>2001</b>
Tasa de actividad	55 %	56 %
Tasa de empleo	52 %	37 %
Tasa de desocupación	6 %	34 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Nacionales de Población 1991 y 2001.

**TABLA 6**  
**Condiciones de actividad laboral 2001.**  
**Comparación: Dpto. de Gral. José de San Martín,**  
**la provincia de Salta y todo el país**

<b>Aspectos laborales</b>	<b>Dpto. Gral. San Martín</b>	<b>Salta</b>	<b>Todo el país</b>
Tasa de actividad	56 %	55 %	57 %
Tasa de empleo	37 %	39 %	41 %
Tasa de desocupación	34 %	29 %	29 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (Cuadro 11:10).

En la Tabla 6, la comparación de las tasas de actividad, empleo y desocupación muestra que en el año 2001, el Dpto. de Gral. San Martín presentaba cifras menos favorables que las de la provincia de Salta y las de todo el país.

Si se comparan estos aspectos en los municipios del Departamento de Gral. San Martín (Tabla 7), puede observarse que se destacan las cifras de Gral. Ballivián (45 %) y Embarcación (50 %), pues son bastante inferiores al promedio del Departamento (56 %).

En lo referente a desocupación, se advierte que el promedio correspondiente a todos los municipios del Dpto. de Gral. San Martín (34 %) es superior al de la provincia (29 %) y al de todo el país (28,5 %).

**TABLA 7**  
**Población de 14 años o más según condición de actividad**  
**de los municipios del Dpto. de Gral. San Martín - 2001**

<b>Municipios</b>	<b>Tasa de actividad</b>	<b>Tasa de empleo</b>	<b>Tasa de desocupación</b>
Aguaray	54 %	36 %	33 %
Gral. Ballivián	45 %	30 %	33 %
Embarcación	50 %	33 %	33 %
Gral. Mosconi	59 %	38 %	35 %
P. Salvador Mazza	58 %	36 %	38 %
Tartagal	57 %	39 %	32 %
Total del Dpto.	56 %	37 %	34 %
Total de la provincia	55 %	39 %	29 %
Total del país	57 %	41 %	28,5 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (Cuadro 11.10).

Sin embargo, cabe señalar que si se consideran las cifras absolutas, la cantidad de personas afectadas por la desocupación en todo el Departamento constituye el 14,4 % del total de la provincia.

**TABLA 8**  
**Población de 14 años o más según condición de actividad**  
**de los municipios del Dpto. de Gral. San Martín - 2001**  
**(números absolutos)**

Municipios	Población de 14 años o más	Ocupados	Desocupados	Inactivos
Aguaray	8.702	3.164	1.565	3.973
Gral. Ballivián	1.881	571	280	1.030
Embarcación	14.834	4.943	2.443	7.448
Gral. Mosconi	12.915	4.957	2.625	5.333
P. Salvador Mazza	11.204	4.007	2.490	4.707
Tartagal	39.053	15.127	7.280	16.646
Total del Dpto.	88.589	32.769	16.683	39.137
Total de la provincia	715.881	278.164	115.071	322.646
Todo el país	26.681.048	10.913.187	4351.596	11.416.265

Fuente: datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (Cuadro 11.10).

Al igual que en Neuquén, las zonas de conflicto en Salta presentan condiciones económicas más desfavorables que la provincia en general, lo que podría explicar la localización de los conflictos.

En relación con la pobreza, se presentan 9 cifras acerca de hogares con NBI y se puede advertir que vuelve a reiterarse, a lo largo de varios años, la condición desfavorable del Departamento de Gral. San Martín comparada con la de la provincia y la de todo el país (Tabla 9). Si bien se registran mejoras desde el año 1980, son similares en todas las áreas y, por lo tanto, persiste la desigualdad entre el Departamento y la provincia en su totalidad.

**TABLA 9**  
**Hogares con NBI 1980-1991-2001. Comparación**  
**Dpto. de Gral. San Martín, provincia de Salta y todo el país**

	Hogares con NBI 1980	Hogares con NBI 1991	Hogares con NBI 2001
Dpto. de Gral. José de San Martín	53,4 %	42,5 %	35,3 %
Total de la provincia	42,4 %	33,9 %	27,5 %
Total del país	22,3 %	16,5 %	14,3 %

Fuente: Censo Nacional de Población 1980, 1991 y 2001.

Si se comparan las poblaciones con NBI en los municipios del Dpto. de Gral. San Martín (Tabla 10), puede observarse que el promedio del Departamento es casi el doble que el de la ciudad de Salta y que las cifras de los municipios presentan diferencias entre sí, aunque se destaca el mayor porcentaje de Gral. Ballivián, localidad que a la vez presenta la mayor proporción de población aborigen, según puede verse en la Tabla 1. Ello sugiere que en algunos municipios (Ballivián, Embarcación, Aguaray) hay una relación directa entre pobreza y población aborigen. En cuanto a los conflictos de la zona, merece señalarse que la cultura aborigen local se caracteriza por el silencio, la resistencia pasiva y una economía solidaria interna<sup>7</sup> y que por ello no participa de los piquetes (entrevistas personales).

Parecería que la actividad piquetera se relacionara con el otro tipo de pobreza, el que tiene una baja percepción de ingresos. Al respecto, informantes clave de la zona opinan que los conflictos se originan por la pérdida de bienestar económico, lo que tiene consistencia cuando se advierte que la desigualdad medida por NBI se registraba ya desde la década del 80.

**TABLA 10**  
**Población con NBI en los municipios del Dpto.**  
**de Gral. San Martín 2001 (números absolutos**  
**y porcentajes)**

<b>Municipios</b>	<b>Población 2001</b>	<b>Población con NBI</b>	<b>%</b>
Aguaray	13.528	5.468	41,4
Gral. Ballivián	2.864	1.877	65,5
Embarcación	23.892	11.212	46,9
Mosconi	19.645	6.394	32,5
Prof. Salvador Mazza	18.355	7.342	40,0
Tartagal	60.084	23.833	39,7
Total Dpto.	138.036	56.126	40,7
Salta capital	468.259	99.914	21,3
Total de la provincia	1.070.527	338.484	31,6
Total del país	35.927.409	6.343.589	17,7

Fuente: datos aportados por el Departamento Demográfico de la Pcia. de Salta.

**TABLA 11**  
**Proporción de población aborigen en los municipios**  
**del Dpto. de Gral. San Martín 2001**

<b>Municipios</b>	<b>Aborígenes sobre población total</b>
Aguaray	25 %
Gral. Ballivián	28 %
Embarcación	23 %
Gral. Mosconi	10 %
Prof. Salvador Mazza	8 %
Tartagal	17 %
Total del Departamento	17 %
Total de la provincia	7 %

Fuente: Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas. Salta.

Como ya se ha mencionado, NBI no es una medida suficiente para considerar las cuestiones relacionadas con la pobreza. Para una apreciación más completa se requieren los dos índices: NBI y LP. Lamentablemente, no se cuenta con la medición de LP para los distintos municipios. Como ejemplo de lo que deseamos expresar, puede señalarse que en Salta Capital, mientras que la población que reside en hogares con NBI en el año 2001

era de 21,3 %, la población bajo la LP llegaba a 48,3 % en mayo y 52,9 % en octubre,<sup>8</sup> lo que hace suponer que en el Departamento de Gral. San Martín pudo ser aún muy superior al de Salta Capital. Esto configura la zona con características muy vulnerables por la baja percepción de ingresos, la cual estaría vinculada a la condición de desocupación. Al respecto, es ilustrativo el texto que hace referencia a la composición de los piquetes y especifica que algunos pertenecieron a YPF y al sindicato petrolero. El texto dice así: “No es casual que una parte de los piqueteros que están a la cabeza de la organización en el Norte sean trabajadores ypefianos que han perdido el trabajo (...). Los delegados de ayer en el SUPE hoy toman lista rigurosamente en las asambleas y en las movilizaciones para educar en una organización de características militantes y de clase” (Oviedo, 2004, Introducción).

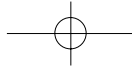
### C. Conurbano bonaerense

En Buenos Aires, los grupos de desocupados y piqueteros comenzaron a actuar en la zona sur y según se mencionó anteriormente, hay una gran diversidad de agrupaciones. Se repite la misma práctica que en las provincias del interior: cortes de rutas, puentes o calles (Burdman, 2002; Vasallo, 2002, págs. 4-5).

Los cortes les otorgaron momentos de gran protagonismo y a la vez ello se convirtió en un elemento de confrontación con las autoridades.

La expansión y afirmación de los grupos piqueteros se produjo durante el gobierno de De la Rúa, pues la medida de reemplazar los municipios como órgano de ejecución de los planes Trabajar por ONGs, lejos de debilitarlos, los institucionalizó y potenció, pues crearon sus propias ONGs y se convirtieron en movimientos organizados con poder de presión y autonomía al lograr su propia capacidad de administración (Burdman, 2002).

Uno de esos grupos es el Movimiento de Trabajadores Desocupados. En julio del año 2002, había agrupaciones del MTD en Lanús, Almirante Brown, Florencio Varela, Quilmes, Esteban Echeverría, José C. Paz, La Matanza y otras localidades. Estos partidos del Gran Buenos Aires son los que, según cifras de 2001, presentaban mayor desocupación por proporción y personas afectadas (Tabla 14), así como también mayor porcentaje o personas afectadas por NBI (Tabla 15).



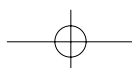
Los miembros de estos grupos explican que la actividad piquetera demanda deliberación, motivación y estructura. Sus publicaciones dicen que “la efectivización de un corte de ruta requiere una serie de instancias organizativas previas. La medida es discutida por asambleas barriales. Si se decide el corte, se dividen las tareas en áreas: salud, cocina, prensa, etc., buscándose mecanismos de coordinación entre las mismas. Se procura, al mismo tiempo, garantizar la seguridad de los compañeros movilizados”. Hacen referencia a cambios de comportamiento. Se dice que la experiencia modificó la conducta porque anteriormente, como seguidores de diferentes intendentes, participaban en actos políticos en los que recibían vino o droga; por el contrario, actualmente, en cambio, en el piquete no hay ni alcohol ni droga y esto es clave para la organización cuyo lema es “Trabajo, dignidad y cambio social” (AULE, 2002).

En sus comunicaciones, el MTD señala que los planes dan lugar a diferentes emprendimientos productivos, así como a iniciativas que satisfacen las necesidades del barrio que potencia el desarrollo de la organización (AULE, 2002).

Estos grupos tenían experiencias previas. Años atrás habían luchado por la posesión de la tierra. De hecho, se habían logrado planes especiales de radicación.

El análisis de las cifras relativas a aspectos económicos muestra que al igual que en Salta, en el conurbano de Buenos Aires se registraron fuertes diferencias entre los años 1991 y 2001, especialmente en lo referente a disminución del empleo y aumento de la desocupación, que pasó de 7,9 % a 36,3 % (Tabla 12), aspecto que se vincula a la idea de nueva pobreza por falta de dinero más que de vivienda adecuada o educación básica (Minujin - Kessler, 1995, cap.1) o nueva exclusión por falta de aspectos requeridos actualmente en tareas laborales, tales como mayor educación (Balian, 2000, págs. 8-10).

También se observa que las cifras relativas a las condiciones de actividad de los partidos del conurbano son inferiores a los promedios de todo el país (Tabla 13).



**TABLA 12**  
**Condiciones de actividad laboral**  
**de los partidos del conurbano de Buenos Aires, 1991-2001**

<b>Aspectos laborales</b>	<b>1991</b>	<b>2001</b>
Tasa de actividad	57,2 %	58,2 %
Tasa de empleo	52,7 %	37,0 %
Tasa de desocupación	7,9 %	36,3 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los censos nacionales de población 1991 y 2001.

**TABLA 13**  
**Condiciones de actividad laboral 2001.**  
**Comparación: conurbano Buenos Aires y todo el país**

<b>Aspectos laborales</b>	<b>Partidos del conurbano Bs. As.</b>	<b>Todo el país</b>
Tasa de actividad	58,2 %	57 %
Tasa de empleo	37 %	41 %
Tasa de desocupación	36,3 %	28,5 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Censo Nacional de Población 2001 (Cuadro 11.10).

El análisis de la tasa de desocupación en los distintos partidos del conurbano muestra fuertes diferencias entre los mismos, pues si bien el promedio de los 24 partidos es de 36,3 %, Vicente López presenta un 20,6 % y, en el otro extremo, José C. Paz alcanza el valor de 46,5 %. Este último duplica al primero.

Si además de las proporciones se considera la cantidad de personas afectadas, el cuadro de situación se hace más complejo. Por un lado se ubican Vicente López y San Isidro, con menor porcentaje y menor cantidad de personas implicadas y, en el otro extremo, se sitúan Merlo, Moreno y La Matanza, tanto por proporción como por cantidad de personas. La Matanza registraba ya en el año 2001, 222.952 personas en situación de desocupación. La Tabla 14 permite observar la ubicación de todos los partidos según su porcentaje y el número de personas involucradas en desocupación y también, advertir la situación crítica de algunos partidos.

**TABLA 14**  
**Porcentajes y número de personas afectadas**  
**por desocupación en los partidos del conurbano**  
**Buenos Aires**

<b>Cantidad de personas</b>	<b>Hasta 26,9 % de desocupación</b>	<b>Entre 27 % y 32,9 % de desocupación</b>	<b>Entre 33 % y 38,9 % de desocupación</b>	<b>39 % o más de desocupación</b>
Hasta 30.000 personas	Vicente López 20,6	San Fernando 30,3	Ezeiza 37,3 Hurlingham 34,9 Ituzaingó 33,1	
De 30.001 a 60.000 personas	San Isidro 22,9	Avellaneda 32,4 Morón 29,8 3 de Febrero 31,5	Esteban Echeverría 36,3 Malvinas Argentinas 37,6 San Miguel 36,7 Tigre 35,0	Berazategui 41,2 Florencio Varela 39,5 José C. Paz 46,5
De 60.001 a 100.000 personas			Almirante Brown 36,3 San Martín 33,0 Lanús 34,4 Lomas de Zamora 36,5 Quilmes 37,9	Merlo 42,0 Moreno 43,1
De 100.001 a 150.000 personas				La Matanza 41,6
Más de 150.000 personas				

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Censo Nacional de Población 2001.

La variedad en la situación de los partidos respecto de la desocupación también se observa cuando se analizan las proporciones de población con NBI y la cantidad de personas afectadas. En el Tabla 15 se observa que los partidos considerados críticos desde el punto de vista de la desocupación están nuevamente entre los de mayor porcentaje y población con NBI.

**TABLA 15**  
**Porcentajes y número de población con NBI en los partidos del conurbano Buenos Aires**

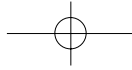
Cantidad de personas	hasta 10 % de población con NBI	10,1 % a 18 % de población con NBI	18,1 % a 26 % de población con NBI	Más de 26 % de población con NBI
Hasta 25.000 personas	San Isidro 8,3 Vicente López 4,8 Morón 7,7	Hurlingham 12,6 Ituzaingó 10,8 San Fernando 16,1		
De 25.000 a 40.000 personas	3 de Febrero 8,7	Avellaneda 10,7		Ezeiza 26,1
De 40.001 a 75.000 personas		San Martín 13,0 Lanús 11,7	Berazategui 19,4 Esteban Echeverría 20,4 Malvinas Argentinas 22,9 San Miguel 18,2 Tigre 20,3	José C. Paz 26,7
De 75.001 a 100.000 personas		Quilmes 17,6	Almirante Brown 19,3 Moreno 26,0	
Más de 100.000 personas		Lomas de Zamora 17,2	La Matanza 20,0 Merlo 23,4	Florencio Varela 30,4

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Censo Nacional de Población 2001.

Es a la vez en estas zonas donde se ha registrado mayor presencia de grupos de desocupados y piqueteros.

Si bien no se cuenta con datos desagregados de LP para cada uno de los partidos, es necesario considerar que en el año 2001, el promedio era de 39,4 %, lo que configura la criticidad de la zona y permite suponer que esas características favorecen el surgimiento de grupos combativos.

Las características diferenciales de los partidos del Gran Buenos Aires sugieren la tipificación de los mismos mediante el primer cordón, los par-



tidos más próximos a la ciudad de Buenos Aires, y el segundo cordón, los más alejados. Las cifras que les corresponden advierten que las más favorables son las de los partidos que están más próximos a la ciudad de Buenos Aires (Vicente López, San Isidro, Morón, Avellaneda). Por el contrario, los otros (Florencio Varela, Merlo, Moreno, etc.) son aquellos en los que los porcentajes de NBI y desocupación son más altos.

El esquema de un centro rodeado de círculos menos favorecidos es el mismo que Alejandro Bunge pensó para Argentina en los años 30 y que ahora se repite en las grandes ciudades del país.

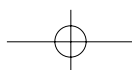
A diferencia de lo que ocurre en Salta y Neuquén, quienes conforman los piquetes en Buenos Aires no tienen una identificación o ex-identificación laboral tan precisa. El fenómeno en Buenos Aires parece ser más complejo por la variedad y la gran cantidad de las personas que están afectadas y quizás, también porque en el medio urbano son menores las posibilidades de buscar estrategias independientes de supervivencia. Por lo tanto, las personas quedan más cautivas de la actividad piquetera. Si esto fuera así, estaríamos en presencia de un orden basado en el temor de unos y en el poder de los dirigentes que distribuyen los subsidios.

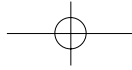
Si bien en los tres lugares hay componentes comunes, grupos y dirigentes piqueteros, gobiernos, grupos no piqueteros, vecinos, comerciantes, escuelas, etc., en Buenos Aires el grado de conocimiento personal es mucho menor y los grupos no piqueteros están constituidos por una gran variedad de personas que se sienten muy afectadas en cuanto se alteran las vías de comunicación diarias en una ciudad grande, se dificulta el acceso de clientes a comercios o, incluso, disminuye el valor de las propiedades que están próximas a los piquetes. Estos problemas sugieren precisamente lo contrario del concepto de buena sociedad que se formuló anteriormente, en el que Estado, mercado y comunidad se respetan y complementan.

La diferencia de escala en cuanto población es un aspecto que diferencia sustancialmente a Buenos Aires de Neuquén y Salta.

## V. Interpretaciones sobre la actividad piquetera

Las diferentes actividades piqueteras son juzgadas desde distintas perspectivas. A continuación presentaremos dos muy diferentes. Una es la que las percibe positivamente y las analiza con las ideas y las categorías del pensa-





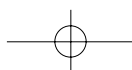
miento socialista. Por el contrario, la otra formula una observación sobre el amenazador poder político que han construido. Las dos son, a la vez, parte de la nueva realidad en la que estos grupos desempeñan un rol político.

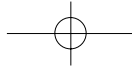
#### A. Con signo positivo

“El movimiento piquetero es la creación más genuina de la clase obrera y de las masas explotadas argentinas en los últimos 25 años. Como toda creación obrera, debió ganar su derecho a la existencia. (...) Nace de una necesidad vital para la masa trabajadora: la lucha contra el desempleo. (...) En la medida en que ‘organiza a los desorganizados’, el movimiento piquetero es en sí mismo un freno al intento de la burguesía de atomizar a la clase obrera a través del desempleo. (...) Las grandes puebladas, los cortes de ruta de los desocupados y hasta las mayores luchas sindicales de los últimos años se han desarrollado con la oposición de las direcciones oficiales de los sindicatos e, incluso, en gran parte, fuera de los propios sindicatos dominados por la burocracia” (Oviedo, 2004).

#### B. Con signo negativo

“(...) se han transformado en una formidable fuerza de choque y los dirigentes piqueteros, al margen de las ideologías, han descubierto un negocio del cual viven y pretenden seguir viviendo. Considerando que ya no reclaman por trabajo sino que en cualquier manifestación que se hace ellos están presentes para protestar (...), nadie puede hoy afirmar que este movimiento piquetero es un movimiento de protesta social por la falta de trabajo. Hoy los dirigentes piqueteros mueven la suficiente cantidad de gente como para voltear a un gobierno. La fuerza de choque que tienen les permite no sólo cortar calles, rutas y puentes, sino también producir todo tipo de destrozos y generar el caos suficiente hasta el punto de hacer trastabillar a un gobierno. Los dirigentes piqueteros encuentran en esta actividad un negocio. El mismo consiste en recibir fondos del Estado y repartirlos entre sus seguidores, a condición que estos marchen en las protestas que ellos establecen. El negocio es doble: a) obtienen un rendimiento económico y b) constituyen una fuente de poder político” (Cachanosky, 2003).





## VI. Otras actividades y posibilidades

Así como la modalidad piquetera se inició en Cutral C6 y se fue extendiendo a otras zonas, comenzó con los ex trabajadores de la empresa YPF y se fueron agregando otros sectores, entre ellos los docentes, tambi6n cruz6 los l6mites del pa6s. En Uruguay se form6 la Uni6n de Trabajadores Desocupados (UTD), que agrupa a desempleados y ha participado como "observadora" en la central sindical uruguaya (Oviedo, 2004, Introducci6n). A la vez, los grupos nacionales se inspiran en el "Movimiento Sin Tierra" de Brasil.

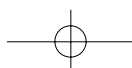
Movimientos de distinta orientaci6n pol6tica que agrupan sectores muy diferentes tales como desocupados, campesinos, ecologistas, ab6rigenes, mujeres, etc. participan en el Foro Social Mundial de Porto Alegre, donde se debaten caminos alternativos de la vida pol6tica, econ6mica y social (Gabetta, 2002, p6g. 3).

Asimismo, merece sealarse que en medio de la fuerte desocupaci6n y en un ambiente conflictivo, se han podido detectar dos experiencias positivas.

Una es la emprendida por una destiler6a en el norte de Salta que en el mismo per6odo de los cortes de ruta realiz6 jornadas de capacitaci6n para docentes durante siete a6os sin interrupci6n, actividad que los grupos piqueteros respetaron. La otra es la realizada por un grupo del MTD del barrio La Juanita, en La Matanza, donde se impuls6 un programa de promoci6n de la comunidad al margen de los subsidios del Gobierno. Las dos se presentan sint6ticamente a continuaci6n:

- a. Una destiler6a del norte de Salta lleva a cabo desde el a6o 1999 las Jornadas de Medio Ambiente, Comunidad y Empresa, las cuales se centran en la capacitaci6n y exposici6n sobre temas de medioambiente. Est6n dirigidas a los docentes y p6blico interesado del Departamento de Gral. San Mart6n.

Durante los 6ltimos tres a6os, adem6s de un d6a centrado en las conferencias a cargo de especialistas de la provincia, la naci6n y Chile, otro d6a se dedica a la presentaci6n de trabajos de los alumnos. Cada equipo de alumnos de cada escuela, en el *stand* que se le ofrece, presenta sus maquetas, dibujos y experimentos relativos a cuestiones de su elecci6n, tales como la utilizaci6n de agroqu6micos, el problema de la deforestaci6n, el tratado de los residuos, los an6lisis de agua y energ6as alternativas o el cuidado de la reserva de Acambuco.



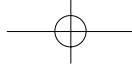
El interés y la participación de los alumnos son el resultado de la capacitación previa de los docentes, que la han recibido en forma ininterrumpida.

Una cuestión controvertida en una pequeña zona dedicada a explotación de recursos naturales ha sido tratada por la comunidad mediante el impulso de una empresa, la vocación de los docentes, el incipiente apoyo de funcionarios del Estado y, lo que aquí nos interesa, el acuerdo tácito de los grupos piqueteros debido a que pese a los conflictos en la zona y con la empresa, no cortaron la ruta y los docentes, desde distintas localidades, se trasladaron a Tartagal, donde se realizaron las jornadas. Este año participaron 338 docentes.

- b. En su origen, el Movimiento de Trabajadores Desocupados de La Matanza se reunió para reclamar por el costo de la luz y los servicios. Posteriormente, sus miembros reconocieron que no se trataba de dicho costo sino de la falta de trabajo. Cuando se les ofrecieron subsidios por desocupación, decidieron no aceptarlos. Ahora manifiestan haber iniciado un proceso que podemos llamar de “conversión”. El Movimiento lo identifica como *De la culpa a la autogestión*, en un libro que relata su cambio, donde se trata de abandonar la calle para ganar el barrio. Su nuevo objetivo es “la organización de los barrios”. Lo han hecho a partir de un Centro de Formación de Cultura Comunitaria en el barrio La Juanita, de La Matanza.<sup>9</sup> Allí comenzaron a organizar emprendimientos autónomos. Hoy funcionan una panadería, un taller de costura (donde desarrollan prendas para el diseñador Martín Churba) y están organizando un taller de serigrafía que planea pintar remeras para la firma Ona Saez.

Además, financiado por los ingresos que generan estos emprendimientos, han elaborado un proyecto educativo del que ya tienen un jardín de infantes y que incluye formación para los adultos en un taller de filosofía en el que se esfuerzan para superar la carencia, la impotencia y la tristeza ([www.segundoenfoque.com.ar/vilma\\_mtd.htm](http://www.segundoenfoque.com.ar/vilma_mtd.htm), *La Nación*, 2005, Balian, 2005, pág. 32).

Ambos casos demuestran capacidad de resiliencia, es decir, “hacer las cosas bien pese a circunstancias adversas”. Su propia acción los lleva a gene-



rar estrategias propias que contribuyen, en un caso, a aportar nuevos conocimientos y formación de la comunidad y, en el otro, a salir de la informalidad y lograr por sí mismos su inserción social.

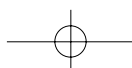
## VII. A modo de conclusión

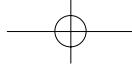
Desde largo tiempo atrás, uno de los problemas es la desigualdad económica y social entre las distintas regiones de Argentina. A esa característica debe agregarse la diferencial proporción de población en el Gran Buenos Aires y las zonas del interior, lo que configura un país complejo y heterogéneo que requiere el reconocimiento de las diferencias y, por lo tanto, estrategias apropiadas para cada región. Las mismas pueden estar basadas en el principio de sentido de pertenencia a la nación, mediante el cual se favorezca la creación de formas operativas para atenuar las desigualdades. Sin embargo, la persistente desigualdad sugiere que ese desafío no ha sido encarado.

Una cuestión más nueva ha sido la manifestación, en los años 2001 y 2002, de una crisis que abarcó dimensiones políticas, económicas y sociales. Estas se evidenciaron territorialmente, en zonas donde grupos activistas –piqueteros– “tomaron la calle” para hacer oír sus reclamos de trabajo. El malestar social, especialmente en términos de desocupación, se fue gestando durante la década del 90, según puede advertirse en la comparación de las cifras de los años 1991-2001.

Sin embargo, podríamos decir que a los gobernantes les faltó tanto capacidad anticipatoria para “absorber las protestas” en forma apropiada sin generar consecuencias negativas, como así también, la comprensión de que las actividades piqueteras constituían fenómenos diferentes en el interior del país y en el Gran Buenos Aires y que, por lo tanto, requerían estrategias de atención diferentes en uno y otro lugar.

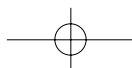
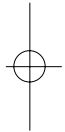
En este contexto, vale rescatar las experiencias positivas tanto de una empresa en el norte de Salta como de un grupo del Movimiento de Trabajadores Desocupados en La Matanza. Tanto una como otra lograron alianzas: la primera, con la comunidad y con empresas; la segunda indica atisbos de articulación social. El componente con menor presencia parece ser el del Estado.





### Notas

1. Ese momento crítico dio lugar a la formación de la Fundación Banco de Alimentos, cuya actividad está centrada en recibir de particulares, empresas elaboradoras, mayoristas o minoristas alimentos en buenas condiciones y otorgarlos a instituciones (comedores parroquias, colegios, etc.) que se organizaron para paliar el hambre en Argentina.
2. El nombre "piquete" deviene del piquete de huelga, y son los grupos que a las puertas de fábricas o empresas se proponen garantizar el cumplimiento de la medida. Actualmente, se denomina piquete a la acción de interferir la libre circulación de vehículos y mercaderías. Los piqueteros están expuestos a que se esgrima la amenaza del artículo 194 del Código Penal: "El que sin crear una situación de peligro común impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de transportes ... o los servicios públicos de comunicación, será reprimido con prisión de 3 meses a dos años..." (Vasallo, 2002, pág. 4).
3. Las asambleas barriales en general están radicadas en distintas localizaciones geográficas y algunas se llaman a sí mismas asambleas vecinales. Ante la crisis política-económica de fines de 2001 en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano, llegaron constituirse alrededor de 270, bajo la consigna "Que se vayan todos". Se identifican como espacios para el reconocimiento mutuo (Bergel, 2003, pág. 84).
4. Al tener en cuenta este aspecto, vale mencionar una concepción complementaria, la que se entiende como auto-organización independiente, con partes constitutivas en las que los voluntarios se comprometen en la actividad pública para perseguir intereses individuales, grupales o nacionales dentro del contexto de legalidad de relaciones definidas de Estado-sociedad (Potucek, 2000, pág. 109).
5. El municipio de Rincón de los Sauces, donde durante esa década se multiplicaron las explotaciones petroleras, aumentó su población casi en un 35 %.
6. En el origen, se hace alusión a la concesión de carácter temporario de Planes Trabajar para los desocupados (Blanco, Daniel: "La pueblada de Tartagal y Mosconi. La victoria de un gran levantamiento popular por un congreso de trabajadores", disponible en URL: [www.po.org/po/po-666/la.htm](http://www.po.org/po/po-666/la.htm)), julio 2005. Es posible pensar que los reclamos se producen años más tarde de la privatización, por la desaparición de los recursos de las indemnizaciones de YPF.
7. Las comunidades se consideran familia (se llaman familiarmente "tío"). El que trabaja le da al que necesita, no se requiere pedir.
8. Vale señalar que las zonas territoriales no son estrictamente coincidentes, pero se toman con el fin de presentar las diferentes formas de medir e interpretar los temas de pobreza.



9. Para ello ocuparon el edificio deteriorado de una escuela privada abandonada, lo refaccionaron y consiguieron que el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos comprara el predio y se lo cediera en comodato indefinido hasta que puedan comprarlo (González Bombal, 2003, pág. 160).

### Referencias bibliográficas

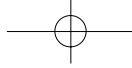
- AULE (Agrupación Unidad para la Lucha Estudiantil, integrantes de la Coordinadora de Organizaciones Populares Autónomas Reg. La Plata) (2005). "Los movimientos de trabajadores desocupados que integran la coordinadora Anibal Verón", en *El Militante, Voz del Socialismo marxista y la Juventud*, septiembre, 2002. Revista española, disponible en URL: <http://www.elmilitante.org>, julio 2005.
- BALIAN DE TAGTACHIAN, BEATRIZ (2000). "Exclusión social: una aproximación conceptual", en *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas*, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, año 7, edición Nro. 32, septiembre.
- (2005). "Sociedad civil: aproximación analítica y situación en la Argentina", en *Revista Valores en la Sociedad Industrial*, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, año XXIII, Nro. 62, mayo.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BANCO MUNDIAL Y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1999). *Las organizaciones de la sociedad civil en el ordenamiento legal argentino*, Buenos Aires.
- (2000). *Índice de Desarrollo. Sociedad Civil de Argentina*, Buenos Aires.
- BERGEL, PABLO (2003). "Nuevas formas asociativas: asambleas vecinales y movimientos de trabajadores desocupados (MTD)", en GONZÁLEZ BOMBAL, I. (comp.), *Nuevos movimientos sociales y ONGs en la Argentina de la crisis*, CEDES, Buenos Aires.
- BLANCO, GUILLERMO P. (2002). *Curso de Antropología Filosófica*, Ediciones de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.
- BLANCO, DANIEL (2005). "La pueblada de Tartagal y Mosconi. La victoria de un gran levantamiento popular por un congreso de trabajadores", disponible en URL: [www.po.org/po/po666/la.htm](http://www.po.org/po/po666/la.htm)
- BUNGE, ALEJANDRO (1940). *Una nueva Argentina*, Editorial Kraft, Buenos Aires.
- BURDMAN, JULIO (2002). "Origen y evolución de los piqueteros", en *Nueva Mayoría*, marzo. Disponible en URL: [www.nuevamayoria.com/invest/sociedad/cso180302.htm](http://www.nuevamayoria.com/invest/sociedad/cso180302.htm), julio, 2005.
- CACHANOSKY, ROBERTO (2003). "Piqueteros y el gobierno", en *Argentina: informe económico*, abril 8, disponible en URL: [www.hacer.org/current/Argrhc09.php](http://www.hacer.org/current/Argrhc09.php), julio, 2005.

## 40 Beatriz Balian de Tagtachian

- CONFERENCIA EPISCOPAL ARGENTINA (1990). *Líneas pastorales para la nueva evangelización*, Oficina del Libro, Buenos Aires.
- DE IMAZ, JOSÉ LUIS (1973). *Los hundidos*, Ed. La Bastilla, Buenos Aires.
- DEMOCRACIA OBRERA (2002). "Los delatores policiales tendrán su merecido. Por un Tribunal Moral Internacional para sentar a la dirección del PO en el banquillo de los acusados", en *Democracia Obrera*, 2 de octubre, disponible en URL: [www.geocities.com/democracia-obrera/D015m.htm](http://www.geocities.com/democracia-obrera/D015m.htm), Julio 2005.
- ETZIONI, AMITAI (2001). *La tercera vía hacia una buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo*, Ed. Minima Trotta, Madrid.
- GABETTA, CARLOS (2002). "Crisis mundial y movimientos sociales", en *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, agosto.
- GONZÁLEZ BOMBAL, INÉS (comp.) (2003). *Nuevos movimientos sociales y ONGs en la Argentina de la crisis*, CEDES, Buenos Aires.
- INDEC. *Censo Nacional de Población y Vivienda. 1991 y 2001*, Buenos Aires.
- INDEC. *Encuesta Permanente de Hogares*, Buenos Aires, Argentina.
- MINUJIN, ALBERTO y KESSLER, GABRIEL (1995). *La nueva pobreza en la Argentina*, Ed. Planeta, Buenos Aires.
- OVEDO, LUIS (2004). *Una historia del movimiento piquetero*, Ediciones Rumbos, Buenos Aires, 2ª edición.
- POTUCEK, M. (2000). "The uneasy birth of Czech civil society", en *Voluntas, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations, Official Journal of the International Society for the Third-Sector Research*, Kluwer Academic/Plenum Publishers, EE.UU., Vol. 11, Nr. 2.
- VASALLO, MARTA (2002). "Existir contra el aniquilamiento", en *Le Monde Diplomatique*. Edición Cono Sur, agosto.
- WAGNER, ANTHONIN (1997). "Methodology and communitarianism", en *Voluntas International Journal of Voluntary and Non Profit Organisations*, Manchester University Press, 8:1.

**RESUMEN**

La buena sociedad es aquella en la que se equilibran tres diferentes componentes institucionales: el Estado, el mercado y la comunidad. En ella, sus miembros son individuos, personas, y como tales deben ser tratados, no como cosas. Los problemas que se describen aquí sugieren precisamente lo contrario al concepto de buena sociedad. Aun así, en este contexto de crecimiento de la

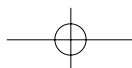
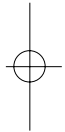


## Desocupación, pobreza y piquetes en Argentina

41

desocupación y fuerte presencia de grupos activistas, vale rescatar las experiencias positivas tanto de una empresa en el norte de Salta como de un grupo del Movimiento de Trabajadores Desocupados en La Matanza, que muestran, en cada caso, algún tipo de alianza y ciertos atisbos de articulación social. El componente con menor presencia parece ser el del Estado.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXII - N° 3 - Septiembre, 2005



# Narcotráfico, cocaleros y subversión en Perú: la coca pone en jaque al gobierno peruano

Manuel Boluarte

## I. Crisis política

La coca generó en el Perú una crisis ministerial sin precedentes durante el gobierno de Alejandro Toledo. El detonante: el nombramiento y posterior cese de Fernando Olivera –polémico líder del Frente Independiente Moraliizador (FIM)– como ministro de Relaciones Exteriores, quien semanas atrás había encendido el debate nacional debido a su apoyo a la Ordenanza del Gobierno Regional del Cusco que legaliza los cultivos de coca. Olivera, cuya agrupación acaba de romper la alianza que mantuvo con el Gobierno debido a su reciente cese como canciller –cargo en el que permaneció sólo diez horas–, intentaba asegurarse así el apoyo de la región sur del país en las próximas elecciones generales de 2006, debido a que la autoridad regional también pertenece a su partido y la legalización del cultivo de la hoja de coca se ha convertido en un tema altamente político, como veremos más adelante.

Esto generó que otras regiones también promulgaran ordenanzas a favor de la legalización de los cultivos de coca en sus jurisdicciones, como

MANUEL BOLUARTE

Periodista. Director General de la Oficina de Comunicación Social del Ministerio del Interior durante las gestiones de Fernando Rospigliosi y Gino Costa. Trabajó en la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), en CARE-Perú y en WWF. Fue asesor en comunicación política de DEVIDA. Autor de varios artículos y documentos sobre narcotráfico y medios de comunicación. Actualmente es consultor en comunicaciones de Capital Humano y Social S.A.

en Huanuco, ubicada en la parte central del país y que concentra más de la tercera parte de la producción de hoja de coca. El Primer Ministro del Perú y el Gabinete en pleno reaccionaron presentando una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra dichas ordenanzas, la del Cusco y la de Huanuco.

Olivera siguió apoyando al presidente regional del Cusco y logró dividir el Gabinete. El presidente Toledo, que ha mostrado a lo largo de su mandato un estilo contradictorio y poco claro frente a temas difíciles, salió en defensa de las dos posiciones y trató de minimizar las diferencias. Al final, logró que el Primer Ministro renunciara y que a continuación lo hiciera el Ministro de Vivienda, que concentra altos índices de popularidad debido a los programas de vivienda que ha desarrollado durante su gestión.

Obligado por el procedimiento de la Constitución peruana ante la ausencia del Primer Ministro, el presidente Toledo recibió la renuncia de todos los ministros de Estado. Ahora deberá reorganizar el Gabinete y en cuestión de días, nombrar un nuevo Consejo de Ministros, con el que tendrá que enfrentar el último año de gobierno.

## II. Ausencia de una política pública

Esta crisis, que he narrado en breve y todavía al calor de los hechos, se puede explicar, fundamentalmente, debido a que en el Perú no existe una política de Estado sobre la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. DEVIDA, la Comisión Nacional de Desarrollo y Vida sin Drogas, entidad estatal encargada de promover una política pública en la lucha contra las drogas y el cultivo ilícito de la hoja de coca, no ha logrado liderar esta lucha, en parte debido a su debilidad institucional, escasa presencia pública y falta de liderazgo y credibilidad; pero también, porque el Estado mantiene una visión poco clara y algo dispersa para enfrentar este flagelo. La otra institución estatal, la Empresa Nacional de la Coca (ENACO), tiene funciones de comercialización de la hoja de coca, con un padrón de productores que datan de 1978, y sólo tiene capacidad –de acuerdo con el consumo tradicional del país– para comercializar cerca de 3 de las 100 mil tm de hoja de coca que produce el país.

Por su parte, los partidos políticos representados en el Congreso de la República tampoco tienen una posición clara sobre el narcotráfico y el

actual gobierno, a pesar de contar con una estrategia de lucha contra las drogas cuyos cinco ejes son: a) el desarrollo alternativo; b) la prevención del consumo de drogas; c) la interdicción; d) erradicación; y e) conservación del medioambiente. Mantiene una actuación dispersa, incoherente y a veces, contradictoria en esta materia.

En la sede del Poder legislativo, existen alrededor de 20 proyectos de ley al respecto, que en su mayoría promueven la legalización de todos los cultivos existentes en el país, la promoción del Estado para su industrialización y el empadronamiento de todos los productores cocaleros. Conociendo las cifras de producción ilegal y el consumo legal, es evidente que estos proyectos de ley caerían en el juego del narcotráfico y que el Perú estaría próximo a convertirse en un narco-Estado.

El movimiento de las organizaciones cocaleras viene reclamando una nueva ley sobre la hoja de coca, presionando a los gobiernos regionales para que estos legalicen toda la producción de cultivos de coca. Debido a estas presiones, el Gobierno se vio obligado a presentar al Congreso un proyecto de ley sobre la hoja de coca, que busca distinguir explícitamente entre la coca legal y la coca ilegal. Para ello plantea, de acuerdo con las cifras del INEI, un límite de 9 mil toneladas métricas como producción legal, actualizable cada cinco años.

La norma legal otorga a la Empresa Nacional de la Coca, ENACO, funciones para normar, controlar y supervisar la producción, comercialización, distribución, etc. de la hoja de coca, así como para otorgar las licencias para la producción y comercialización. Es decir, ENACO deja de ser una empresa estatal monopólica de comercialización y pasa a manos privadas. Precisa los lugares donde no se puede sembrar cultivos de coca como son las áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento, zonas de selva baja, zonas ubicadas dentro de 50 km de la línea de frontera, zonas de difícil acceso para el control, en fajas marginales de ríos y en terrenos con pendientes inadecuadas que puedan producir erosión y degradación de los suelos. También especifica que deberán ser conducidos en armonía con la preservación de la salud pública y el desarrollo sostenible del ambiente.

El proyecto de ley presentado por el Ejecutivo procura lograr un claro marco legal para la producción, comercialización e industrialización de la hoja de coca legal que evite su desvío al narcotráfico.

El Proyecto de Ley incorpora los siguientes reclamos atendibles que han venido exigiendo los productores cocaleros:

- Reconoce la tradición del cultivo de coca al priorizar las áreas autorizadas de producción donde históricamente se dio este cultivo.
- Declara la libre comercialización de la hoja de coca bajo control y fiscalización del Estado mediante el régimen de licencias.
- Permite a los productores cocaleros organizar sus propias empresas de comercialización y obtener para ellos la utilidad de la misma.
- Permite que la oferta y la demanda fijen el precio de compra y venta de la hoja de coca y elimina la decisión unilateral de ENACO S.A.

### III. El cultivo de hoja de coca se ha incrementado

En su informe de 2004, difundido en junio del presente año, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) sostiene que las áreas cultivadas de coca en el Perú se han incrementado el último año en 6.100 hectáreas y llegan a un área total de 50.300 hectáreas; la producción estimada de hoja de coca se establece entre 96.000 y 123.000 tm (promedio estimado, 110.000 tm); la producción potencial de cocaína entre 160 y 210 tm (con un promedio estimado de 190 tm); y los precios promedio de la hoja de coca de U\$S 2,80 por kg, pasta básica de cocaína de U\$S 640,00 por kg y clorhidrato de cocaína de U\$S 890,00 por kg.

#### Monitoreo hoja de coca en Perú - ONUDD

	2004	2005
Extensión de cultivos de coca	44.200 ha	50.300 ha
Producción promedio Alto Huallaga		2.988 kg/ha
Apurímac - Ene		3.627 kg/ha
Convención y Lares		1.457 kg/ha
Precio promedio en chacra de hoja de coca		U\$S 2,8/kg
Valor potencial en chacra de hoja de coca		U\$S 304 millones
Precio promedio en chacra de PBC	U\$S 530/kg	U\$S 640/kg
Erradicación de cultivos de coca 1	1.320 ha	10.257 ha
Incautación de PBC	4.366 kg	6.330 kg
Incautación de cocaína	3.574 kg	7.303 kg

La ONU revela que el resurgimiento de la coca en el Perú se debe principalmente a dos factores interconectados: insuficiente acción gubernamental en áreas clave de cultivo y los altos precios pagados a los campesinos cocaleros en estas zonas sin control gubernamental.

En el Perú, de acuerdo con una encuesta realizada por Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el consumo legal es de nueve mil toneladas métricas (9.000 tm), es decir, menos del 10 % de toda la producción de coca. Es obvio que el resto es para el narcotráfico, que genera corrupción y terrorismo. Estas cifras nos advierten sobre la inviabilidad de reconocer toda esta producción como cultivo legal.

Frente a este escenario, algunas opiniones insisten en la alternativa de lograr la industrialización de la coca. Pero ésta llega, lamentablemente, a sólo 175 toneladas métricas por año. Coca Cola, empresa multinacional que produce 500 millones de botellas por día, sólo utiliza 113 tm, el único mercado mundial existente hoy en día.

#### IV. El papel de la sociedad civil

Todavía con una transición democrática inconclusa, el país afronta una crisis institucional que se expresa en organizaciones débiles y con escasa presencia pública.

Llama la atención que *ad portas* de un año electoral, los partidos políticos no hayan presentado un programa o, mucho menos, un plan, ni hayan expresado una posición clara para enfrentar esta problemática. No se conoce de pronunciamientos o declaraciones de los líderes partidarios sobre el tema. Los congresistas que intervienen al respecto lo han hecho a título personal y no necesariamente en nombre de su partido. No se percibe la voluntad de promover un debate serio, abierto, que plantee alternativas o que, simplemente, coloque la problemática en la agenda partidaria.

Merece la pena destacar la iniciativa de un grupo de empresarios que, mediante la Alianza para un Perú sin Drogas, realizan algunas campañas de impacto publicitario, pero siempre enfatizando las consecuencias del consumo de drogas. Se trata, sin embargo, de una iniciativa aislada, presentada más como un aporte moral y ético a la sociedad y no tanto de contribución o debate en diálogo con las políticas del Gobierno en el tema del narcotráfico.

En el nivel académico, se sabe que algunas universidades, como la Universidad Agraria de La Molina, han realizado estudios de suelos en las cuencas cocaleras con DEVIDA, pero lamentablemente no se ha logrado ninguna incidencia en la opinión pública.

Por su parte, las ONGs ambientalistas que debido a su especialización podrían estar involucradas en la lucha contra el narcotráfico, no participan de este tema. Hasta ahora no se han pronunciado sobre los efectos de la contaminación ambiental y el desastre ecológico que origina el narcotráfico en la Amazonía. Por el contrario, no intervienen, aduciendo asuntos de seguridad y riesgo para sus vidas. Esto podría interpretarse como una falta de visión política y de responsabilidad social frente a los temas nuevos que son materia no sólo de Estado sino de la sociedad en su conjunto.

Los organismos de cooperación internacional deben tener una mayor coordinación en los programas de desarrollo. Se empiezan a percibir algunas diferencias entre la cooperación de la Unión Europea y la ayuda norteamericana, por ejemplo, frente a las acciones de erradicación. Unos dicen que primero atendamos el desarrollo y luego la erradicación, mientras que la otra propuesta es que sin erradicación es difícil que el cocalero acceda voluntariamente a la erradicación, además de ser un imperativo legal y policial erradicar cultivos ilegales destinados al narcotráfico. Sería importante precisar con los organismos de cooperación internacional si estas diferencias promueven también políticas contradictorias, sin que eso implique abdicar la principal responsabilidad del estado peruano en definir cuál es su política pública en esta materia.

En términos de *organizaciones agrarias*, veremos que los agricultores de cultivos lícitos, ex cocaleros que vienen siendo apoyados técnica y económicamente por los programas de desarrollo alternativo, deberían tener una mayor presencia pública. No logran acceder a las mesas de diálogo que el Gobierno promueve mediante el Ministerio de Agricultura; tampoco son convocados a los debates en la escena pública. Estos sectores mayoritarios en las cuencas cocaleras no tienen una participación activa en el debate sobre los cultivos ilícitos y alternativos. Es necesario trabajar con estos sectores, empoderarlos para el debate político, pues son los más beneficiados y perjudicados a la vez por los cocaleros.

Ante la ausencia de una política de Estado en la lucha contra el narcotráfico, los *medios de comunicación* informan de manera confusa y exponen posiciones variables que van de acuerdo con la coyuntura política. Eso trae

como consecuencia que los medios expresen una permanente confrontación de las organizaciones de cocaleros y las instituciones y autoridades e incluso en el interior del propio Estado. Ante la falta de liderazgo gubernamental y la crisis institucional del ente rector DEVIDA, se carece de argumentos y precisiones sobre los planteos de los narcococaleros, que vienen insistiendo en sus planteamientos maximalistas e inviables que, en última instancia, resultan peligrosos para la gobernabilidad del país.

La sociedad civil cumple un rol fundamental en la legitimación de las políticas públicas. En este caso, debe definirse una y lograr el apoyo de todos los sectores involucrados y aislar al narcotráfico; no debemos dejar que las mafias tengan iniciativa propia, política y sigan avanzando en su penetración hacia la corrosión de las instituciones tutelares del país.

## V. El movimiento de cocaleros

Mención aparte merecen las organizaciones de productores cocaleros que, agrupados en la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACCP), han logrado negociar con el Ejecutivo la instalación de una mesa de diálogo al levantar la huelga indefinida que mantuvieron hasta el pasado 12 de julio de 2005, que a decir de la Dirección Regional de Industria y Turismo de Huanuco, la región estaba perdiendo cerca de dos millones de soles con los bloqueos de las carreteras y la violencia en las ciudades.

Durante el reciente conflicto de los cocaleros con el Gobierno, la prensa ubicó a los agricultores cocaleros como víctimas de la inoperancia del Estado respecto de sus demandas y abonó el descrédito de DEVIDA utilizando los argumentos que planteaban los agricultores cocaleros. Estos lograron introducir algunos mitos respecto de la problemática del cultivo de la hoja de coca y su comercialización, no sólo en los medios sino en los tomadores de decisiones (líderes de opinión, congresistas). El ex ministro Rospigliosi, que se atrevió a cuestionar la legalidad de los cultivos que los agricultores cocaleros pretendían defender, fue atacado arduamente por ellos y cuestionado por algunos líderes de opinión, precisamente, por “no escuchar las demandas *justas* de los agricultores cocaleros”.

Dentro de las organizaciones, han surgido pugnas entre las dirigencias cocaleras por protagonismo político de cara a las nuevas elecciones locales

y regionales, que mostraron ribetes de agresiones físicas y denuncias por corrupción y traición. Las máximas dirigentes de la CONPACCP, Nancy Obregón y Elsa Malpartida, fueron, la primera, echada del Valle del Monzón y la segunda, agredida en la ciudad de Tingo María. Mientras que un Iburbio Morales, dirigente del Monzón, logró que la región de Huanuco legalizara los cultivos de coca.

## VI. Erradicación y presencia terrorista

La significativa cifra de incautación de drogas e insumos químicos demuestra la extensión de los cultivos ilegales de coca. Según la Policía Antidrogas del Perú, se han realizado más de 11 mil operativos de interdicción incautando 20 toneladas de drogas y 400 toneladas de insumos químicos. Sólo durante el año 2004, de enero a julio, se erradicaron 4.886 ha de cultivos de coca; en el presente año, de enero a julio, ya se han erradicado 4.252 hectáreas de coca ilegal. De acuerdo con estudios y estimaciones,\* se dice que la producción mundial de cocaína llega a las 800 toneladas, de las cuales sólo se incautan 300 toneladas métricas.

En el Perú, existen suficientes evidencias de la relación entre el incremento de las áreas de cultivos ilegales de coca y las acciones terroristas. Los remanentes de Sendero Luminoso (organización terrorista de tendencia maoísta) brindan protección a las organizaciones de narcotraficantes y a los productores de los cultivos ilegales de coca, que han empezado a elaborar pasta básica de cocaína (PBC) en laboratorios rústicos, conocidos en Perú como pozas de maceración.

Durante el presente año, se han realizado varios ataques terroristas contra policías y helicópteros en acciones de erradicación. Emboscaron una camioneta policial y mataron a todos sus integrantes, asesinaron a un juez y atacaron tres helicópteros en la zona cocalera de Huanuco.

Esta alianza se ha visto fortalecida por el problema ancestral que presenta el interior del país: la ausencia del Estado y de la inversión privada, lo que provoca territorios prácticamente liberados al poder del narcotráfico. Las organizaciones de cocaleros, como las del Monzón, impiden el ingreso

\* *Global Illicit Drug Trends United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (ODCCP).*

de técnicos de las Naciones Unidas y de la cooperación internacional para realizar programas de desarrollo alternativo.

## VII. Medioambiente y recursos naturales

Los narcotraficantes han logrado incorporar a los productores de los cultivos ilícitos de coca en la construcción de las pozas de maceración y la elaboración de PBC. Ahora forman parte de la cadena del narcotráfico, un aspecto no muy visible en la opinión pública nacional e internacional. En cinco años, los cultivadores de coca han destruido más de 2.500 km<sup>2</sup> de selva tropical amazónica.

No sólo los cultivos de coca producen efectos contrarios a los suelos, pues ayudan a degradarlos y al utilizar agroquímicos y foliares, las aguas se contaminan y terminan infértiles, sino que, ahora, la producción de drogas (pozas) utiliza enormes cantidades de insumos químicos que generan daños irreversibles a la Amazonía peruana.

Se estima que por cada hectárea de cultivo de coca se deforestan cuatro hectáreas de bosque, debido a que el fuego no controlado destruye las áreas aledañas a cultivar. Diversos investigadores calculan que para producir 45.000 toneladas anuales de hoja de coca se utilizan más de 17 mil toneladas de fertilizante y 100 galones de insecticidas. Los químicos generalmente son aplicados bajo el intenso calor de la región, por campesinos descalzos y con poca ropa quienes, por lo tanto, reciben mínima protección contra las sustancias tóxicas. Las autoridades de salud no tienen estadísticas sobre casos de envenenamiento químico relacionado con los cultivos ilícitos.

El narcotráfico origina un desecho anual de más de 13 mil toneladas métricas de sustancias químicas tóxicas en la Amazonía, entre ellas kerosene, acetona, ácidos y amoníaco. Estos componentes son altamente tóxicos y dañinos, tanto para la salud del propio productor de la droga como para aquellos que consumen el agua y los alimentos contaminados.

Resulta alarmante que reportes preliminares del Ministerio del Interior dan cuenta de la presencia de cultivos ilícitos en algunos parques y santuarios nacionales, como el Manu y Bahuaja Sonene, en Madre de Dios; Cordillera Azul, en San Martín; Otishi y Bella Durmiente, en Tingo María; Tabaconas Namballe, en Cajamarca; y el Yanachaga-Chemillén, en Cerro

de Pasco. Esto genera un serio peligro para nuestra riqueza de biodiversidad y recursos genéticos.

Según cifras de la Comisión Nacional de Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), entre 1991 y 2003, la hoja de coca ilegal permitió elaborar 3.767 toneladas de pasta lavada de cocaína que contaminaron la selva con:

- 11 millones de litros de ácido sulfúrico
- 264 millones de litros de kerosene
- 3,7 millones de litros de amoníaco concentrado
- 0,7 millones de kilos de permanganato de potasio
- 37 millones de kilos de cal

Entre 1991 y 2003, se han producido 1,5 millones de toneladas de hoja de coca para el uso ilegal, lo cual ha generado:

- 2.300.000 hectáreas deforestadas
- 130.000 hectáreas de suelos degradados
- 316.400.000 litros de insumos químicos vertidos en suelos y ríos

### *Los mitos*

El narcotráfico utiliza una serie de falacias sobre el cultivo de hoja de coca con el propósito de contrarrestar la política del estado peruano que busca erradicar las plantaciones ilegales destinadas a la producción de pasta básica de cocaína y de clorhidrato de cocaína.

Estas falacias operan como sustento conceptual básico que ampara emocional, ideológica y psicológicamente a los productores de coca ilegal que mediante el discurso público, tratan de negar lo que constituye el primer eslabón en la cadena de producción de drogas.

Entre los mitos que han prevalecido en los medios de comunicación –hasta se ha producido una película que, aunque de baja calidad cinematográfica, logra victimizar a los agricultores coccaleros–, mencionaremos algunos que permiten mostrar la distorsión que se puede crear entre la opinión pública cuando hay intereses millonarios como los que trae consigo el comercio ilegal de coca.

- *La coca es un problema agrario.* El problema de la coca tiene diversas aristas, está en juego un tema fundamental de seguridad nacional, de salud pública y de lucha contra el narcotráfico.
- *Hay que desactivar DEVIDA.* Este planteamiento es contrario a la necesidad que tiene el estado peruano de mantener DEVIDA como ente conductor de la lucha contra las drogas. Sería como pedir la desactivación del Ministerio del Interior porque se producen asaltos en las ciudades.
- *Suspender la erradicación inmediatamente.* El Estado tiene la obligación de proteger la salud pública, así como de combatir y sancionar el tráfico ilícito de drogas. Quienes sostienen el argumento de “suspender la erradicación” están promoviendo la producción de hoja de coca para el narcotráfico.
- *El Programa de Desarrollo Alternativo es un fracaso.* El desarrollo alternativo no puede entenderse sólo como asistencia a la agricultura; es también desarrollo de proyectos de infraestructura, salud, educación, fortalecimiento institucional, democracia, conservación del medioambiente, etc. Por lo demás, 372 comunidades ya han firmado voluntariamente y están participando en el PDA, y 186 han manifestado su voluntad de iniciar el proceso.
- *Los productores cocaleros constituyen la población mayoritaria en las regiones donde se cultiva coca.* Los cocaleros sólo representan el 5 % de la población residente en las regiones donde se cultiva coca.

## VIII. Algunas propuestas para el debate

Definitivamente, lo recomendable sería que todos los niveles de gobierno se pusieran de acuerdo en la naturaleza del problema y en el compromiso firme, más allá de cálculos políticos, de señalar metas y objetivos en la lucha contra las drogas y los cultivos ilegales. En esta lógica, sería recomendable que el gobierno nacional implementara un plan integral que permita actuar de manera coordinada y efectiva sobre cada eslabón de la cadena del negocio de las drogas:

- *En la interdicción.* deberían realizarse todos los esfuerzos para que el impacto disuasivo de la interdicción sobre la producción y comercialización de drogas redujera los incentivos para la siembra de cultivos

ilícitos. Las fuerzas del orden deberían priorizar la interdicción terrestre y fluvial de las drogas y de los precursores químicos. Para ello, es necesario reforzar la inteligencia operativa en las cuencas productoras de coca y en los puntos de acopio donde se transforma la PBC en cocaína.

- *La erradicación*: las acciones de erradicación deberían entenderse como un mecanismo de control de los cultivos ilegales que se utilizan para la fabricación de drogas. La erradicación se realizará respetando estrictamente el marco legal sobre la materia y se aplicará el método manual u otro que resulte efectivo y ambientalmente aconsejable en todas las áreas del país donde se detecten cultivos de coca ilegal. Las acciones de erradicación de cultivos ilegales de ninguna manera deben supeditarse a la ejecución de programas de desarrollo alternativo o a la sustitución de cultivos.
- *La promoción de economías alternativas en las cuencas cocaleras*: la promoción de economías alternativas en las zonas productoras de coca debería ser una de las herramientas para vincular a la población de cultivadores de coca con la economía lícita. Para ello, es necesario que los programas de desarrollo alternativo sean realistas y sostenibles, que cuenten con el apoyo financiero del Estado y de todos los países implicados en el negocio de las drogas ilícitas, de acuerdo con el principio de la corresponsabilidad. Para ello, el Presidente de la República y el Zar Antidrogas deberán realizar una gran cruzada internacional para promover una mesa de donantes que permita financiar los programas de desarrollo alternativo de productos competitivos que cuenten con toda la cadena productiva. Sin embargo, debemos tener en claro que las economías alternativas, en el mejor de los casos, pueden lograr que los campesinos dejen de producir coca, pero no resuelven el problema de la rentabilidad de la coca, es decir, lo que vamos a producir es desplazar a otras zonas de la selva nuevos cultivos de coca.
- *Implementación de la Unidad de Investigación Financiera*: El gobierno nacional debería poner especial énfasis en la desarticulación de las finanzas de las organizaciones y personas vinculadas al tráfico ilícito de drogas. Con este objetivo, sería recomendable la implementación de la Unidad de Investigación Financiera, con personal capacitado en el lavado de activos. Esta Unidad tendría que estar articulada a la comunidad de inteligencia, de tal forma que le permita un mejor

manejo e intercambio de la información y, sobre todo, una mejor coordinación entre la producción de inteligencia financiera y la capacidad de los organismos correspondientes (Poder Judicial y Ministerio Público) de operar sobre la base de esa inteligencia.

- *Control de los insumos químicos fiscalizados (IQF)*: el tráfico de IQF es parte integral del negocio de las drogas ilícitas; sin estos, no es posible la producción de estupefacientes. A pesar de que la gran mayoría de países se ha comprometido a castigar el tráfico de sustancias que intervienen en la elaboración de la cocaína ratificado en la Convención de Viena de 1988, en la práctica, los controles siguen siendo mínimos en muchos casos y las penas por incumplimiento son leves o inexistentes.

En el Perú, a mediados de 2004, fue aprobada en el Congreso de la República la Ley de Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados (Ley N° 28.305), para controlar la producción, importación, fabricación, envasado, rebasado, exportación, comercialización, transporte, almacenamiento, distribución, transformación y utilización o prestación de servicios de insumos químicos y productos fiscalizados.

Como consecuencia de la Ley, se amplían los insumos controlados de 19 a 26 sustancias químicas, se controlan los disolventes, se crea el Registro Único para el Control de los Insumos Químicos y Productos Fiscalizados, se establecen aproximadamente 20 funciones de control adicionales a las establecidas en la ley anterior (N° 25.623) para la PNP y el Ministerio del Interior, se establece la obligatoriedad para los usuarios de llevar registros especiales (de ingresos, egresos, producción, uso, transportes y almacenamiento) según sea el caso, se incrementan las multas por incumplimiento de la norma, se crean zonas sujetas a régimen especial con controles adicionales y se precisan los mecanismos de control y registro de los insumos a ser fiscalizados, entre otros.

## IX. Gobernabilidad y seguridad nacional

Las instituciones vinculadas a la problemática de la hoja de coca han sufrido un grave debilitamiento institucional debido a la falta de una política integral desde el Estado que promueva una coordinación intersectorial

permanente entre los organismos públicos y privados encargados de analizar, evaluar, planificar y ejecutar las diferentes tareas que coadyuven a la solución integral de la problemática cocalera.

En esa perspectiva, corresponde a DEVIDA recuperar el espacio que le corresponde como máxima autoridad en la materia, dado que es el ente rector de la problemática de la coca en el país y, como tal, debería posicionarse en el espacio público y lograr un impacto político a través de la promoción de políticas públicas integrales que promuevan el desarrollo y la participación, pero, sobre todo, aportando a la creación de un marco legal que enfrente con realismo el tema del narcotráfico.

El desarrollo alternativo debe ser entendido como un instrumento de carácter técnico y social para los campesinos cocaleros que quieren dedicarse a los cultivos legales, pero no puede ser considerado como la solución total al problema. Es absurdo pensar que el desarrollo alternativo consiste en sustituir un cultivo por otro y obtener la misma rentabilidad. Los programas de desarrollo alternativo deben ser integrales, es decir, deben apuntar al fortalecimiento institucional en alianza con los gobiernos regionales y locales, instituciones comunales y las organizaciones gremiales de productores legales.

La poca claridad respecto de las políticas a implementar afecta la gobernabilidad, no sólo debido a los escenarios de conflicto social que se han presentado en los últimos años a causa de las demandas de los agricultores cocaleros, sino también porque la presencia del narcotráfico trae consigo problemas de corrupción en los ámbitos locales, lo que debilita los posibles espacios de diálogo y construcción de democracia dentro del país. El narcotráfico aumenta la delincuencia y distorsiona la economía local y nacional, debilitando la toma de decisiones por parte de las autoridades locales.

El problema se ha agravado en la medida en que el Perú se está convirtiendo, cada vez más, no sólo en país productor de drogas cocaínicas, sino en país consumidor, lo que facilita la oferta a otros sectores poblacionales de la sociedad, especialmente a los jóvenes. A esto se suman los bajos precios alcanzados por las drogas en el mercado local, que la convierten en un producto de fácil acceso a todos los sectores de nuestra población, lo que agrava el consumo entre los jóvenes de menores recursos.

Ante esta situación, el Estado debe priorizar la lucha contra las drogas como una de sus políticas prioritarias, pues no sólo pone en riesgo a la

población sino, también, la precaria institucionalidad que el país va construyendo en esta etapa de transición democrática, alejando las posibilidades de una real gobernabilidad. Por ello, se hace urgente la necesidad de contar con políticas públicas coherentes y viables contra el narcotráfico y la producción de coca.

### Referencias bibliográficas

- BREAKTHROUGH PROJECT (2004). *Niveles de productividad de hoja de coca por región 2003/2004*, EE.UU.
- DEVIDA (2004). *Precio promedio de la hoja de coca en el mercado del narcotráfico 2001-2004*, página web.
- DEVIDA. Estudios, investigaciones y documentos del gabinete de asesores y página web.
- INEI-DEVIDA (2003). *Encuesta nacional sobre el consumo tradicional de la hoja de coca en el Perú*.
- NACIONES UNIDAS (2004). *Perú, monitoreo de cultivos de coca*.

### RESUMEN

El nombramiento en la cartera de relaciones exteriores del Perú tan solo por diez horas de un ministro que apoya la legalización del cultivo de hoja de coca produjo la peor crisis política en el gobierno del presidente Alejandro Toledo desde que inició su mandato hace cuatro años. La coca, la milenaria hoja andina, ha colocado en el debate a diversos actores políticos que hoy ven peligrar la gobernabilidad del país debido a la amenazante extensión de sus cultivos en el Perú.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXII - Nº 3 - Septiembre, 2005

# Derecho penal y lucha antiterrorista en Colombia: ¿una historia fallida?

Alejandro Aponte

## I. Introducción

En el siguiente trabajo se adelanta una mirada en perspectiva acerca de cómo se ha desarrollado la lucha antiterrorista en Colombia desde el punto de vista del derecho penal. No se trata de un análisis sociológico ni político del tema; el punto de partida son las diversas reformas que se han introducido al derecho penal y al derecho constitucional en los últimos 20 años y su impacto general sobre todo el sistema jurídico. Como lo sugiere el título, la pregunta que acompaña el escrito se relaciona directamente con los resultados obtenidos por la gran cantidad de normas que se han expedido en estos años. A nuestro juicio, la lucha antiterrorista, basada sobre todo en la mera criminalización o militarización de los más diversos problemas –con raíces sociales, económicas y políticas–, no ha dado el resultado pretendido; al contrario, puede percibirse una gran decepción social frente al uso permanente del derecho penal y un escepticismo frente a sus logros.

No se trata, desde luego, de una tarea fácil: los diferentes gobiernos en Colombia y todas las instituciones en general deben afrontar una tarea

ALEJANDRO APONTE

Doctor en Derecho Penal y Teoría del Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas de la Univ. del Saarland en Saarbrücken, Alemania. Profesor de Derecho Penal General de la Univ. Javeriana de Bogotá. Profesor invitado a diversas universidades latinoamericanas y europeas. Asesor y consultor de agencias nacionales e internacionales.

extremadamente difícil y compleja; deben afrontar una anomia casi estructural y una violencia enorme que ejerce su impacto sobre toda la sociedad. Particularmente, la situación de conflicto armado degradado y crónico que vive el país representa un desafío permanente. Por eso, no se asume en este escrito una actitud crítica *per se* frente a las diversas reformas implementadas; se asume una mirada en perspectiva que da cuenta de la poca efectividad de dicha lucha. Sobre todo, se hace hincapié en los costos que para los derechos y garantías ha ocasionado la lucha antiterrorista.

Colombia es, por definición, constitucional, un estado social de derecho. Su régimen penal es un régimen basado en ese tipo de Estado y es obligación de las instituciones preservarlo: se trata de un mandato constitucional. No obstante, una y otra vez, el derecho penal y el derecho público en general se ven amenazados y se ven desbordados en sus límites por políticas meramente eficientistas y criminalizantes que han generado un derecho penal de la emergencia, un derecho penal extremadamente politizado, alejado de los dictados constitucionales, ligado a las coyunturas políticas y propias del conflicto armado y de la violencia política y social endémica. Al mismo tiempo que se trata de preservar una institucionalidad basada en la Carta Política y en los tratados internacionales, se mantiene un orden jurídico penal de emergencia que se sitúa en contravía de los preceptos que condicionan el régimen democrático y la institucionalidad del país. En los dilemas que surgen de esta situación se desenvuelve, día tras día, la práctica del derecho público en Colombia. El presente escrito constituye un aporte a la necesaria discusión y reflexión permanente sobre el tema y, desde el derecho comparado, constituye un aporte frente a problemas que de alguna forma son comunes a la región, especialmente hoy, que una y otra vez se llama a una lucha antiterrorista global, a la lucha contra el crimen organizado, sin reparar muy seriamente en las consecuencias que ello puede traer para la institucionalidad democrática de nuestros países.

## II. 1980: tipificación inicial del delito de terrorismo

En el año de 1980, en el Código Penal de aquel entonces, por primera vez se tipificó el delito de terrorismo. Se incluía este nuevo tipo penal al mismo tiempo que se mantenía vigente toda la estructura del delito político

que ha acompañado la tradición de Colombia desde el siglo XIX. El delito político es una figura que aún prevalece, aunque ha sufrido toda clase de transformaciones. Está compuesto por un núcleo de tres conductas: rebelión, sedición y asonada. El punto de partida es la politicidad de los actores involucrados en las conductas; más allá, desde luego, de que en un conflicto armado tan degradado como el colombiano, los antiguos rebeldes poco conserven hoy su comportamiento en relación con lo que ha podido considerarse como *Überzeugunstäter*, es decir, delincuentes por convicción. Lo interesante es, no obstante, que la figura del delito político ha servido para incorporar a antiguos combatientes a la vida civil mediante la figura de las amnistías o de los indultos. Incluso hoy, en el contexto de la denominada Ley de Justicia y Paz, mediante la cual el Gobierno ha buscado dar un respaldo, o un contexto jurídico, al proceso de paz iniciado con actores armados de ultraderecha como son los grupos de autodefensa, a ellos se les ha dado, por vía de reforma legislativa del delito de sedición, un tratamiento en el horizonte del delito político; en todo caso, se les ha dado un tratamiento de combatientes en un escenario de violencia política.

Se trata, para hablar desde la perspectiva del Estado y del derecho moderno, de procesos muy complejos de construcción de Estado, de procesos de consolidación de un precario monopolio de la violencia o de la acción coercitiva estatal. Una verdad es empíricamente incuestionable: el estado colombiano es un Estado precario, con una institucionalidad apenas en consolidación y se trata, ante todo, de un territorio enormemente fragmentado, en el cual los actores armados ejercen una influencia territorial manifiesta y un poder coaccionador y sancionador sobre las personas de aquellos que viven bajo su influencia.

A finales de la década del 70, miembros de grupos irregulares ejercen sus acciones en las ciudades, especialmente en la capital; éste es, entre otras razones, el origen de la discusión acerca de la posible incorporación del delito de terrorismo. Una cosa es empíricamente manifiesta: cuando los grupos armados irregulares, que combaten por tradición en el campo y en las zonas alejadas, ingresan a la ciudad, de manera casi automática se convierten en grupos terroristas. En este sentido, es muy importante establecer una diferencia conceptual: el conflicto armado es, desde una perspectiva ortodoxa y desde el derecho internacional de los conflictos armados, una guerra por apropiación territorial, por apropiación de los recursos y bienes diversos que están en disputa; el terror, en cambio, es un ejercicio de violencia extrema que tiene como

fin la apropiación del miedo, del pensamiento, del temor a morir (los recientes atentados en Londres lo demuestran).

En la Colombia de aquella época, se produce lo que en el lenguaje sociológico puede concebirse como la urbanización de las formas de conflicto. El conflicto, la violencia, se traslada a las ciudades; los grupos armados ejercen acciones en la ciudad, especialmente uno de ellos. La discusión legislativa en torno al terrorismo y a su lucha cobra cada vez más importancia y es la noción de *zozobra*, como hoy, la que define la estructura fundamental de la norma que consagra. En efecto, el núcleo de la figura es la creación de una situación de zozobra a través de los más diversos medios. Hoy se mantienen los mismos elementos de la figura. En el Código Penal vigente, artículo 343, se establece lo siguiente: “El que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices valiéndose de medios capaces de causar estragos, incurrirá en prisión de diez (10) a (15) años (...). Sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta”.<sup>1</sup>

Es muy importante agregar que en la mayoría de los casos en los cuales se investiga y se juzga por terrorismo, surge una especie de añadido, de presupuesto, que es la norma sobre concierto para delinquir. De hecho, el tipo penal de terrorismo se encuentra situado en el mismo capítulo que aquella. Ésta dice: “Cuando varias personas se concierten con el fin de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por esa sola conducta, con prisión de tres (3) a seis (6) años”. Luego, la norma específica, con penas que van aumentando gradualmente, el tipo de delito que se concierte. Por ejemplo, si el concierto es para cometer terrorismo, la pena es de 6 a 12 años. Este tipo penal se agrega en la práctica, en la forma de concurso material, al terrorismo, y se crea una escalada criminalizante incontenible.

### III. El terrorismo y la criminalidad organizada: marcos generales de criminalización

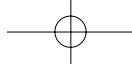
Pero es en la década del 80 que la discusión se hace más ardua y que la figura del terrorismo se va convirtiendo –punto esencial de la crítica a la criminalización exacerbada que aquí se asume– en una figura criminalizan-

te generalizada, con un impacto negativo sobre el orden jurídico penal y constitucional. En efecto, por vía del estado de sitio, se crea un estatuto espacial denominado “estatuto antiterrorista” o Decreto 180 de 1988, que contiene múltiples figuras dictadas en el horizonte del terrorismo: ya no se trata tan solo de una norma especial que consagre el delito y una jurisprudencia que lo vaya decantando (lo cual es consecuente con la incorporación en el Código Penal ya que efectivamente se cometen acciones terroristas), sino de la incorporación de numerosos artículos que desvertebran toda la lógica dogmática, tanto de derecho penal material como luego, en la sanción de las conductas, la dogmática procesal-penal.

A muchas conductas castigadas de manera general por el Código Penal, se les van agregando, a partir de normas de excepción, nuevas modalidades ligadas a la acción terrorista; por ejemplo, a las lesiones personales, del tipo que sean, se les agregaba la finalidad terrorista. Enseguida se aumentaba significativamente la conducta y se consagraba un régimen procesal especial que luego se va a consolidar en la década del 90 como el régimen de la denominada “justicia sin rostro”. Así, por ejemplo, si un delito de lesiones personales se cometía con “fines terroristas”, entonces la conducta ya era motivo de una pena especial y era concebida en el horizonte de la justicia especial antiterrorista.

#### **IV. La legislación antiterrorista: la tensión entre dogmática penal y mera política**

Pero allí comenzaban los verdaderos problemas. Como en todos los países, la vaguedad de la definición del terrorismo hacía difícil la aplicación del tipo penal inicial; luego, la aplicación, por vía extensiva, de normas que se agregaban a partir de enunciados generales y globalizantes como “fines terroristas”, a las normas comunes del Código Penal, hacían aún más difícil la aplicación práctica de estas normas y se comenzó a vivir desde aquella época lo que para hoy es habitual: la extrema vaguedad de los tipos penales hace que ellos sean aplicados, más que en relación con esfuerzos dogmáticos consistentes y en función de figuras dogmáticas precisas, en función de ciertas coyunturas que son, además y en consecuencia, producto más de un derecho penal político aplicado a actores específicos. Se trata, en última instancia, de una de las características más visibles del derecho penal de ene-



migo en el caso colombiano: el derecho penal se estructura como un instrumento de acción casi militar y la justicia penal pasa a jugar un papel central en la lucha contra enemigos militares.<sup>2</sup>

También los sujetos activos de las conductas pasan a determinar la aplicación de las normas: desde el estatuto antiterrorista de 1989, que fue seguido de más decretos dictados todos al amparo del estado de sitio, se fue estructurando un listado de personas –funcionarios estatales– que habrían de condicionar la aplicación de las normas: si el delito cometido con fines terroristas se cometía contra un funcionario en especial, la pena aumentaba y el delito era un delito de terrorismo. Durante años se fueron incorporando, por vía de excepción, numerosos funcionarios que iban ingresando a la lista; es decir, se iban agregando cargos y funciones. Incluso se mantenían en algún momento, dentro de la lista de funcionarios, aquellos que por vía de reformas constitucionales o administrativas ya no existían más. La legislación penal antiterrorista generaba, entonces, un caos enorme.

## V. La “justicia sin rostro” en Colombia: una experiencia fracasada

A finales de la década del 80 se fue consolidando un actor más en la violencia en Colombia, que haría cambiar para siempre el escenario de la misma en el país: el narcotráfico. Es la época de los grandes capos, de las grandes riquezas. Es, también, la época de la presión por una lucha frontal contra ellos, muy especialmente a través de un instrumento privilegiado: la extradición. Es, entonces, la triste época en que el terrorismo urbano se generalizó en Colombia: los capos, especialmente los que pertenecían a uno de los carteles más fuertes, ejercieron violencia contra los funcionarios que desde las instituciones se oponían a sus empresas y, particularmente, contra aquellos que promovían la extradición. Murieron muchos civiles y muchos funcionarios. Por primera vez de una manera masiva, la violencia se trasladaba del campo a la ciudad; fue la época del narcoterrorismo urbano. Los jueces de la República fueron un objetivo especial de la acción terrorista. Es el origen de la creación del denominado Estatuto para la Defensa de la Justicia, un estatuto especial de jueces sin rostro, de fiscales sin rostro, de testigos sin rostro. Se trataba de proteger a la justicia contra sus enemigos.

### A. Justicia penal de emergencia y criminalización indiferenciada

Pero el efecto de la justicia especial fue más allá, y con ello surge una característica central de la legislación antiterrorista en el país: el Estatuto recogió una serie de normas que habían sido dictadas al amparo del estado de sitio, sintetizó todos los estatutos especiales anteriores y les asignó un procedimiento penal especial y, de esta manera, mezcló todas las acciones y todos los actores. Es decir, el Estatuto, en la práctica, no sólo se dirigía contra los que efectivamente habían amenazado a la administración de justicia, sino que se dirigió de manera abierta contra todo tipo de actores que si bien se desenvolvían en el contexto general de la violencia política, no eran grandes terroristas o grandes narcotraficantes. Se resume la característica de la siguiente manera: en la historia del derecho penal de emergencia en Colombia como derecho penal de enemigo, a la sombra de un enemigo específico, se van colocando y criminalizando otros actores que no cometen aquellas acciones que han originado los estatutos especiales. Así, en la época del estatuto antiterrorista, detrás del gran enemigo, se criminalizaron, en la práctica, actores ligados a la sociedad civil, como miembros de organizaciones de derechos humanos o incluso personas que estaban ligadas a lógicas de acción política y cercana a los escenarios de confrontación, pero que no eran en ningún caso terroristas o rebeldes. Detrás de los delincuentes políticos, se han criminalizado otros actores. En el caso del estatuto de jueces sin rostro, tras el gran terrorista, se colocaban esta vez a los rebeldes y a muchos otros actores de la sociedad civil. Se trata de grandes empresas criminalizantes que se extienden por toda la sociedad.

### B. La extrema selectividad de la norma penal de emergencia: los avatares de la coyuntura política

La selectividad del sistema penal se agudiza en estas circunstancias: la norma penal no se dirige contra quien es, en principio, en el discurso, el que la origina. Es más, en el país se ha hecho patente una ecuación perversa: entre más violencia se practique, entre mayor sea la violencia que se ejerza contra el sistema, menor será la expectativa real para que un actor sea efectivamente castigado. Así, los grandes terroristas no son efectivamente

castigados o lo son muy escasamente; para ellos se crean otros mecanismos de desactivación de la violencia, se impulsan procesos de paz, se crean otros estatutos especiales. Pero las normas permanecen vigentes y en todo caso se aplican: los “peces chicos”, los peor situados en la cadena interminable de la violencia, serán los verdaderos “clientes” de la justicia penal antiterrorista. Las normas siguen rigiendo, en la práctica, más fundamentadas en discursos y en propaganda que en sus efectos prácticos. Todo lo dicho en la literatura sobre el derecho penal simbólico tiene cabida especial en este tipo de legislaciones. El terrorismo, el crimen organizado, el concierto para delinquir, no son tanto delitos en sí mismos ni tipos penales; en la realidad, son marcos generales de criminalización de las más diversas conductas y actores, mientras que las distintas coyunturas son las que en su momento van llenando de contenido las normas vagas y difusas.

### C. La desestructuración dogmática de las normas penales antiterroristas

Dos normas, ejemplos claros de cómo se “legisla” en la legislación de emergencia, sirven para ilustrar lo expuesto. La primera se trata de una norma del Estatuto para la Defensa de la Justicia, que tuvo vigencia significativa. Se trata del artículo 6º del Capítulo II, acerca de la competencia, contenida en el Decreto 2.790 de 1990:

“Siempre que el delito de secuestro se dirija contra persona que ocupe algunos de los cargos mencionados en el numeral 1º del artículo 2º del Decreto 474 de 1988 o en funcionario de la rama jurisdiccional, Registrador Nacional del estado civil, miembro del Consejo Nacional electoral (sigue un listado extenso de otras personalidades A.A), o se ejecuten con fines terroristas; u obedezca a los propósitos descritos en el artículo 1 del Decreto 1.631 de 1987 o persiga los objetivos enunciados en el artículo 268 del Código Penal, se sancionará con prisión de veinte (20) a veinticinco (25) años...”.

“Quien forme parte de grupo u organización de personas que tenga como uno de sus fines o propósitos el de cometer el hecho punible descrito en el inciso anterior, incurrirá por ese solo hecho en la sanción allí prevista, disminuida en una tercera parte. La misma sanción se aplicará

a quien, teniendo conocimiento de la comisión del hecho punible de secuestro ayude a eludir la acción de la autoridad, o a entorpecer la investigación correspondiente, o a ocultar o asegurar el producto del delito o lo adquiera o enajene”.

“Del mismo modo, quien conociendo de los planes o actividades de uno de los mencionados grupos u organizaciones de personas en relación con el delito de secuestro, omitiere informar oportunamente sobre aquellos a la autoridad, o no denunciare un secuestro de cuyos autores o partícipes tenga conocimiento, incurrirá en la pena establecida en el inciso primero de este artículo disminuida en la mitad”.

Al igual que la norma que se citará a continuación sobre lesiones personales, esta norma constituye un tipo penal abierto, difuso, caótico y confuso desde cualquier punto de vista dogmático que se asuma. Su estudio sirve como caso paradigmático acerca de cómo se “legisla” en el marco general de la legislación de emergencia.

La norma parece referirse al delito de secuestro, pero no de manera general, sino cuando éste se cometa contra una serie de funcionarios estatales (no hay normas anteriores que hicieran referencia al secuestro de manera genérica. Se hace una referencia súbita a este delito). Ésta es la parte inicial de la norma y ella entraña una curiosa forma de legislar ya anotada: se comienza, de acuerdo con ciertos hechos de la coyuntura, con una lista de personalidades; luego, con cada estatuto especial, se van sumando personalidades hasta que, al fin, ningún fiscal y ningún juez sabrán exactamente qué tipo de persona producirá una reacción más radical de la norma penal.

En el segundo párrafo, la norma se refiere a quien forme parte de organizaciones que tengan como “uno de sus fines o propósitos” la comisión del *delito anterior*. En primer lugar, la norma incluye una especie *sui generis* de concierto para delinquir que desvirtúa la lógica de la tentativa o de la coparticipación en tanto dispositivos amplificadores del tipo penal. De hecho, como se dice, la noción de “concierto” ha servido como marco general criminalizante en la legislación penal de emergencia. En segundo lugar, al leerse la norma, surge la pregunta por la noción de “delito anterior”. ¿Cuál es? ¿Es el secuestro de manera general? ¿Es el secuestro contra ciertas personas o es el secuestro contra dichas personas pero con fines terroristas? ¿Se trata más bien del secuestro contenido en el artículo 268 del Código Penal y subroga-

do posteriormente por el art. 1 de la Ley 40 de 1993? ¿O es, en cambio, el delito establecido por otro decreto especial, el 1.631 de 1987? ¿O son todos los delitos a la vez? No hay claridad al respecto.

La enorme confusión sobre el delito al cual se refiere la norma se agrava cuando se hace referencia en ella a “uno de sus fines”. ¿Cuáles serán, entonces, los otros fines o propósitos? Enseguida, la norma se refiere a “ese solo hecho”. Ésta es una peligrosa forma de legislar que se ha generalizado y que ha socavado el artículo 12 del Código Penal, que consagra el principio de culpabilidad y proscribire la responsabilidad objetiva. Parecería que la sola comisión del hecho, observado desde el punto de vista fáctico y sin hacerse la pregunta por la culpabilidad, bastara para deducir de manera inmediata la responsabilidad penal.

## VI. De la sanción por las múltiples “omisiones”

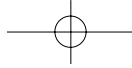
La observación anterior debe considerarse en el contexto problemático de la omisión o, mejor incluso, de las múltiples omisiones. Así, la norma hace alusión a un aspecto paradigmático del modelo eficientista de derecho penal de emergencia como derecho penal antiterrorista y contra el crimen organizado: la penalización de la “omisión de denuncia”. Es el mero “conocimiento” del hecho el que lleva a la sanción. Pero, en esta lógica de imprecisión de tipos abiertos, ¿qué es tener *conocimiento* de la comisión de un hecho punible? Enseguida, la norma incluye, siendo que ello constituye de suyo un tipo penal de la parte especial –encubrimiento por favorecimiento–, una alusión a esta conducta, amarrada a la alusión genérica de la omisión de denuncia. Luego, la omisión descrita se refuerza con una alusión al castigo de quien tenga conocimiento de los “planes” de aquellos que se organicen para perpetrar un delito que no se sabe bien cuál es exactamente. Así, se castiga a quien tenga conocimiento de delitos que nadie sabe exactamente qué delitos son. Además, se hace una referencia genérica y plural a autores y copartícipes, y se tiende así a desvirtuar la lógica de la coparticipación criminal. Es decir, todos los constructos dogmáticos como programas de decisión que brindan coherencia mínima dentro del sistema penal y que estabilizan de una manera racional las condiciones de deducción de responsabilidad penal son desconocidos. Para usar el lenguaje de Luhmann, no hay racionalización ni estabilización de las expectativas.

Es necesario ser muy cuidadosos hoy con este tipo de “preceptos” normativos, sobre todo cuando asistimos, con el nuevo Código Penal, a una tecnificación del delito de omisión que, sin duda, a pesar de no estar concebido éste en una lógica de penalización abierta, entra a regir en un escenario general de confusión en relación con lo que se “ve” o lo que se “sabe”, o lo que apenas se “conoce” como hecho delictivo.

Finalmente, la norma añade un párrafo que es más de lo mismo: ya no es quien tenga conocimiento de la comisión de un hecho, sino quien conozca de los *planes*. Esta noción volátil de meros “planes” o actividades, que se acerca a la criminalización de los primeros momentos del *iter criminis*—por esencia irrelevantes para el derecho penal—, desvirtúa en la práctica la racionalidad dogmática de la tentativa. Se trata, en fin, como se ha dicho, de una “norma” que no resiste el más elemental examen dogmático. No obstante, las normas rigen, como se ha dicho, y ejercen un impacto general sobre todo el sistema jurídico.<sup>3</sup>

Otra norma ilustra lo expuesto: se trata de una que fue parte del denominado “estatuto antiterrorista”, Decreto 180 de 1988, y que luego fue cruzando todo el ordenamiento jurídico pese a las más disímiles reformas y pese, incluso, al cambio de Carta Política.<sup>4</sup> La norma estableció el castigo para quienes causen “lesiones personales” con fines terroristas y que hayan pertenecido “a *grupo armado no autorizado legalmente*”.

Una pregunta surge inmediatamente frente a dicha norma: ¿qué significa realmente un “grupo armado no autorizado legalmente”? La norma representa un ejemplo clásico de un tipo penal vago y difuso, en virtud del cual pueden ser juzgados los más distintos actores. En efecto, en un país en el cual existen diversos actores colectivos que se mueven en lógicas de acción violenta y también en lógicas de acción civil no violentas, esta norma abre un campo enorme de interpretación y amplía excesivamente el margen de la decisión de los fiscales y de los jueces. A un grupo armado ilegal puede pertenecer tanto un guerrillero como un miembro de un grupo paramilitar, como puede pertenecer también, en general, un miembro de una organización terrorista o de una organización criminal común; pero también puede pertenecer a él un miembro de una empresa de vigilancia privada o de “guardaespaldas” que no haya obtenido a tiempo su licencia de funcionamiento. Con base en una norma así, también puede ser falsamente inculpada, como miembro de un grupo armado ilegal, una persona que pertenezca a un movimiento de protesta de carácter civil y legítimo,



pero que como actor situado dentro de una lógica de acción política cercana a escenarios de conflicto armado puede ser concebido como integrante de un grupo armado.

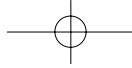
¿De qué depende, entonces, en la práctica, el proceso de adecuación típica? ¿Cómo actúa un juez en un escenario de violencia confuso y con base en un material jurídico aún más confuso? ¿Cuál es el marco en el cual debe actuar también la policía, por ejemplo, y, en general, los organismos encargados de recoger la prueba judicial, cuando todo tipo de actores pueden ser incriminados en la práctica? ¿Qué pasa con los fiscales, quienes además pueden ser relevados del conocimiento de un hecho? En muchos casos, este proceso de adecuación típica (que involucra la conducta del juez, la dirección que toma la actuación de la policía frente a los distintos actores, la investigación adelantada por los fiscales, etc.) ha dependido más del carácter que en su momento asuma la correlación de fuerzas entre el Estado y los distintos actores implicados directa o indirectamente en el conflicto armado que vive el país. Ello más allá, desde luego, de toda racionalidad dogmática del derecho penal.

## VII. Sobre la auto-reproducción simbólica de las normas penales de emergencia

Además de las alusiones a la desestructuración dogmática de este precepto normativo, se debe destacar una característica general de las normas de emergencia: ellas se auto-reproducen una y otra vez de manera puramente discursiva, sin constatación alguna de su eficacia en la práctica. No sólo se produce aquello que la literatura conoce como derecho penal puramente simbólico, sino que se va más allá: las normas se mimetizan y se anclan en normas anteriores que a la vez se remontan a otras anteriores; los preceptos normativos prácticamente se “reencauchan” en el marco de un proceso mágico de reproducción casi metafísica, aumentando en general las penas o incluyendo castigos genéricos a quienes “tengan conocimiento” de la comisión posible de ciertos hechos punibles. Como desarrollo del más desnudo decisionismo, las normas permanecen en el orden jurídico sólo por el hecho de la decisión que allí las coloca o las mantiene, independientemente de todo contenido que en ellas aparezca.

Téngase en cuenta, a propósito, que la norma sobre lesiones personales causadas por miembros de grupo armado ilegal es hoy el art. 3 que modifi-



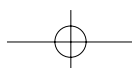


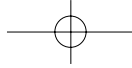
ca el art. 71 del Decreto 2.700 de 1991 que, como desarrollo de la discusión del denominado “Congresito”, recogió a la vez los artículos 31 al 36 del Decreto 180 de 1988. Es una auto-reproducción normativa y discursiva en la que se hace, además, un uso instrumental de las decisiones del juez constitucional. Así, por ejemplo, una norma es declarada constitucional en un tiempo y lugar específicos y sólo bajo ciertas circunstancias. No obstante, por la magia de la decisión, la norma comienza a viajar en el tiempo, alejándose de los argumentos del juez constitucional, elaborados para circunstancias muy específicas. De esta forma, el precepto se viste de otro ropaje formal: se transforma en éste u otro decreto especial; va sobrevolando las coyunturas y termina rigiendo casos, luego de 10 o más años, respecto de los cuales la coyuntura es, en esencia, otra (el hecho de que en Colombia se viva un conflicto y una anomia generalizada no indica que las coyunturas sean todas las mismas).

### **VIII. *More of the same* y legislación antiterrorista: la historia sin fin**

Precisamente, este proceso de auto-reproducción meramente simbólica de las normas de emergencia hace que una y otra vez se tenga que legislar más. *More of the same* sintetiza el proceso infinito de expedición normativa. La selectividad del sistema se hace más notoria, los problemas no se resuelven. Por ejemplo, se han ensayado toda suerte de normas contra el tráfico de estupefacientes, se ha dado un tratamiento privilegiadamente criminalizante al fenómeno –hoy Colombia es el único país andino que fumiga las plantaciones de coca con clifosato, que es un veneno muy poderoso y dañino para el ambiente, y el problema no se resuelve. Lo mismo ocurre con muchos otros problemas de carácter social, económico y político. Las expectativas sociales se ven permanentemente frustradas. Así, a mayor frustración, mayor respuesta punitiva y de allí la hiperinflación legislativa de las normas penales antiterroristas o contra el crimen organizado.

Una de las dinámicas más perversas de la legislación terrorista autorreferencial y caótica es la relacionada con la expedición de normas o la creación de las mismas una vez que el juez constitucional, y en varias ocasiones, las ha declarado inconstitucionales. Por ejemplo, se ha buscado desde hace más de una década que las Fuerzas Armadas ejerzan funciones de policía judicial. El

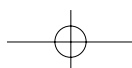


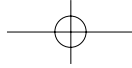


juez constitucional ha dicho que con ello, el Estado pierde su carácter de tercero neutral en el conflicto y causa interferencia en la función de administrar justicia, que debe ser, ante todo, civil. Las normas que buscaron este objetivo, han sido declaradas apartadas de la Carta Política. No obstante, se ha vuelto en varias ocasiones a legislar sobre el mismo punto. En la última declaración del estado de excepción –debe decirse que en Colombia no ha existido un solo gobernante que haya gobernado sin declarar la emergencia en los últimos cincuenta años–, establecida por el Decreto 1.837 del 11 de agosto de 2002, se volvió a intentar esta posibilidad, y fue declarado inconstitucional el decreto respectivo por parte de la Corte Constitucional.

Así, unos pocos meses después, el Ejecutivo optó por proponer una reforma constitucional que reformara directamente la Carta en éste y otros puntos, es decir, lo que no se lograba por vía de la excepción debía lograrse por reforma directa de la Carta Política. Se trató del último estatuto antiterrorista previsto para el país. Desde el año 2003 se vivió una intensa discusión sobre el tema, se reformó la Carta, pero la Corte Constitucional, con una mayoría muy apretada de 5 jueces contra 4 a finales del año 2004, declaró inconstitucional la reforma, con base en la posibilidad que tiene la misma Corte, bajo ciertas condiciones y límites precisos, de revisar la constitucionalidad de actos legislativos reformativos de la Constitución (debe aclararse, también, que la misma Corte declaró inconstitucional la Ley 504 de 1999, mediante la cual se extendía más allá del tiempo previsto la vigencia de la justicia sin rostro de 1990).

Se trata de un último intento, como se ha dicho, de introducir nuevas normas, estatutos completos, en la lucha contra el terrorismo. Si se hace el recuento histórico, son decenas, casi cientos de normas que se han dictado desde la primera vez que se incorporó el tipo penal en 1980. Su fracaso es palpable, la violencia es manifiesta y la decepción social frente al derecho penal y frente al derecho en general es cada día más grande. Es la oportunidad para buscar caminos diferentes, para ampliar espacios sociales, para incluir sectores excluidos del pacto social, para generar mayores consensos, para apostar por un verdadero derecho penal de la Constitución, limitado y mínimo: las verdaderas soluciones a los desafíos terroristas no pasan por una expansión de la ley penal ni por un recorte sistemático de los derechos y garantías. Al contrario, debe apostarse a la prevalencia de éstos en el orden jurídico y político. En la nueva legislación procesal penal, se vive, en esa dirección, una dinámica muy interesante que debe ser reseñada en este escrito.



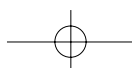


## IX. El nuevo régimen procesal penal: ¿hacia un derecho penal de la Constitución?

En efecto, en Colombia se vive hoy uno de los momentos más interesantes de la historia legislativa y jurídica reciente: se trata de la instauración del nuevo régimen procesal; que sea acusatorio puro o no es una discusión intrascendente. La verdadera reflexión se dirige hacia los cambios sustanciales que este nuevo régimen trae consigo en la cultura jurídica y política del país. No es, además, el fenómeno de la oralidad el hecho central dentro del cambio de dicha cultura: lo es más la necesidad impuesta por la nueva dinámica procesal de pensar el derecho procesal penal como auténtico derecho constitucional aplicado, de pensarlo en función de la Carta Política y de los tratados internacionales.

Las reiteradas y fundamentales alusiones del nuevo Código de Procedimiento Penal, que ha entrado a regir en Bogotá y en el eje cafetero desde el mes de enero de 2005 y que entrará paulatinamente a regir en otros distritos judiciales, al bloque de constitucionalidad, son un ejemplo de ello; además, desde luego, de estructuras normativas fundamentales, como son las normas que constituyen el régimen de libertad en el nuevo estatuto. Todo el estatuto procesal está informado por una estructura normativa en la que prevalece el principio de libertad, y éste ha sido el rumbo que se le ha dado al proceso penal por parte de los operadores, muy especialmente por parte de los nuevos jueces de control de garantías, una figura muy especial con repercusiones fundamentales en la historia procesal penal y material reciente del país.

Pero al igual que todos los estatutos jurídicos que han sido escogidos dentro del ámbito de reflexión abierto por este escrito, el nuevo Código de Procedimiento Penal también se debate en el marco de una tensión fundamental: la tensión entre eficientismo y garantismo. El artículo 10 del nuevo Código lo expresa. En su primera parte, dice: “La actuación procesal se desarrollará teniendo en cuenta el respeto a los derechos fundamentales de las personas que intervienen en ella y la necesidad de lograr la eficacia del ejercicio de la justicia”. Luego subraya, con un acento garantista: “En ella los funcionarios harán prevalecer el derecho sustancial”. La mera formalidad vacía, tan cara a una tradición autoritaria articulada al respeto vano a la forma y al irrespeto a cualquier pretensión de justicia mínima en el derecho, ha venido siendo sustituida por una prevalencia del derecho material,



camino abierto ya desde hace década y media por la Corte Constitucional de Colombia y hoy agenciado con especial responsabilidad por los nuevos operadores, muy especialmente por los jueces de control de garantías, que obran en la práctica como jueces constitucionales.

Pero no en vano, la primera discusión que se presentó en función de la aplicación de la nueva normatividad procesal penal fue la relacionada con los alcances de dicho control: si se trataba de un control meramente formal o si, por el contrario, se trataba de un control material. Los jueces decidieron, siguiendo, además, lineamientos claros de la Corte Constitucional, que su control debería ser material, y de esta manera no son meros notarios de las solicitudes de la Fiscalía General, sino que efectúan un verdadero control sobre las medidas que los fiscales solicitan, muy particularmente sobre aquellas que afectan los más caros derechos y garantías, como es el caso de la libertad.

#### A. Origen del sistema penal acusatorio: la “lucha” contra el crimen organizado

El nuevo régimen procesal, su impacto sobre la cultura jurídica y las tensiones en él manifiestas, deben observarse en perspectiva histórica; debe observarse el origen mismo de la implementación del sistema penal acusatorio. Éste nace, como se ha referido, con la nueva Carta Política de 1991, con la creación, además, de la Fiscalía General de la Nación. Pero sus orígenes discursivos se encuentran en la creación del Estatuto para la Defensa de la Justicia de 1990. El discurso fundamental, articulado con este estatuto, se sustentó en la necesidad prevista por el Ejecutivo de crear no sólo una justicia más “eficiente”, de acuerdo con su visión muy particular de la eficiencia, sino más poderosa para atacar o enfrentar el crimen organizado (con él, desde esa época, el terrorismo). En el discurso permanente del ministro de justicia de aquel entonces, se reiteraba, al lado de la necesidad de construir una justicia más fuerte, la necesidad de construir un sistema penal acusatorio.

De esta manera, entonces, en el caso colombiano y que comparten muchos países, el nacimiento del sistema penal acusatorio estuvo marcado por la lucha contra el crimen organizado. Una y otra vez se decía que el juez de instrucción no era capaz de armar una investigación coherente y eficaz contra las mafias diversas y se requería por ello una Fiscalía especialmen-

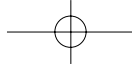
te fuerte y, sobre todo, una policía especialmente fuerte. De esta manera, una vez más, el aparato de justicia se ligaba, directamente, no sólo a las formas de violencia propias del crimen organizado, sino directamente al conflicto armado interno que vive el país desde hace más de cinco décadas.

El origen del sistema penal acusatorio, ligado a la lucha contra el crimen organizado, determinó en gran medida la creación de la Fiscalía General en la nueva Constitución Política y la implementación del sistema penal acusatorio que se hizo en ese entonces. Mientras se discutía en la Asamblea Nacional Constituyente la creación de dicho sistema, el aparato legislativo de jueces sin rostro ya se hallaba en funcionamiento. Un hecho fáctico comenzaba a determinar la realidad discursiva, como tantas veces ha ocurrido en Colombia; una y otra vez iba el Ministro de Justicia ante la Asamblea Constituyente con su recuento de la gran “eficacia”, que producía su estatuto de jueces sin rostro y presionaba a los constituyentes para que el nuevo sistema penal acusatorio tomara la forma del Estatuto para la Defensa de la Justicia. Hubo debates de extrema crudeza en torno a este punto.

En todo caso, se creó la Fiscalía y el nuevo sistema, con un nuevo Código de Procedimiento Penal en el año 1991, cuyo origen aparatoso y urgente creó enormes confusiones, particularmente cuando se trataba de la aplicación de las normas especiales establecidas para la justicia sin rostro, para entonces denominada “justicia regional”. Luego, al final de la década, se expidió un nuevo Código de Procedimiento Penal que apenas alcanzó a regir y más tarde, se expide el acto legislativo reformativo de la Carta Nro. 03 de 2002 y, a instancia suya, la Ley 906 de 2004 o Código Procesal Penal vigente.

#### B. De la lucha eficientista contra el crimen organizado al derecho procesal penal como derecho constitucional aplicado

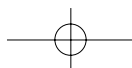
Un hecho central tiene lugar durante la década y pocos años más que han pasado desde el origen primigenio de la creación del sistema penal acusatorio: se trata de la constitucionalización del orden jurídico adelantada por la Corte Constitucional de Colombia. Ésta, sin duda una de las más activas del mundo, ha incidido de manera decidida en el acercamiento del ciudadano al derecho, en un país donde la costumbre ha sido justamente la organización del ciudadano común por fuera del derecho, la lejanía de la norma de los problemas sufridos por el común de la gente.



Miles de providencias se han producido en todos los ámbitos y, en el derecho penal, su impacto ha sido particularmente fecundo; además, la fecundidad de la producción jurisprudencial se adelanta a la par de una estabilización del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de una depuración significativa de sus decisiones. Así, para sintetizar, la noción de bloque de constitucionalidad, de una lectura más sofisticada del derecho y el impulso a una mayor sofisticación metodológica en la aplicación práctica del mismo ocupa su lugar de manera esencial en la comunidad jurídica colombiana. Al mismo tiempo, siguen vigentes todas las presiones por el impulso a una política eficientista y a un derecho penal politizado y de enemigo, pero el contexto general de la discusión jurídica se hace irrefrenablemente más sofisticado y, en todo caso, más garantista. Al mismo tiempo, en todos los países del continente en los cuales se discute sobre la instauración del sistema penal acusatorio se estructuran consensos sobre la necesidad de organizar el proceso penal de acuerdo con los dictados constitucionales y las normas del derecho internacional de los derechos humanos. Figuras como la detención preventiva, los plazos no razonables en el proceso, los acuerdos y negociaciones no regulados, etc., son replanteados.

El Código Penal vigente y el Código de Procedimiento Penal de 2002, con la consagración del principio de integración y su referencia a los pactos y tratados internacionales, fueron en principio concebidos en la lógica del respeto a la Carta y dichos tratados y, en todo caso, fueron elaborados teniendo en cuenta decisiones de la Corte Constitucional. Ello ha evolucionado hacia la consagración, por primera vez y de manera reiterada en el nuevo estatuto procesal, del bloque de constitucionalidad.

De esta manera, y esto vale en general para todo nuestro análisis, al mismo tiempo que se mantiene y hoy se exacerba con la lucha global contra el terrorismo y el crimen organizado una política eficientista alejada de los derechos y las garantías y que ella ejerce un impacto serio sobre todo el orden normativo, crecen una conciencia global y una presión internacional por la preservación de la respuesta penal dentro de los límites constitucionales y bajo el supuesto de la preservación de los derechos y las garantías. De la confluencia de estas dos tendencias da cuenta el artículo 10 mencionado del nuevo Código, y muchas de las discusiones, por ejemplo, sobre el control material o meramente formal que ejerce el juez de control de garantías sobre la preservación de los controles sobre los acuerdos y negociaciones, sobre la prevalencia del derecho sustancial sobre el mero formalismo, etc., pasan por esta tensión.



De hecho, puede decirse que las disputas ideológicas en torno a la capacitación que se imparte a los diferentes operadores de la función de justicia penal se encuentran, consciente o inconscientemente, ligadas a las tensiones señaladas que existen desde los orígenes del sistema penal acusatorio. No se trata solamente de meras discusiones, por ejemplo, alrededor de los “padres” culturales del nuevo estatuto procesal, si es la tradición anglosajona o si es la continental –ello ha originado enfrentamientos complejos en el área de capacitación–, sino que se trata de intereses realmente contrapuestos y encontrados: no en todos los casos la lucha contra el crimen organizado, la lucha contra el narcotráfico, coincide con los postulados garantistas que el Código de Procedimiento Penal trae consigo. Allí se produce una fricción inevitable.

Por su parte, la Corte Constitucional, desde el mes de junio de 2005, ha venido tomando decisiones muy interesantes, discutibles y polémicas, e incluso confusas algunas de ellas, pero encaminadas a preservar, en todo caso, la estructura garantista del nuevo Código. Se vive hoy, como se ha dicho, un momento muy interesante relacionado con el nuevo régimen penal acusatorio y de él dependerá, en buena medida, el curso de la justicia penal en Colombia. La apuesta está clara: o una justicia penal eficientista y ligada a la emergencia, o una justicia penal basada en los postulados de la Carta Política que, al fin y al cabo, son mandato constitucional que debe ser respetado en función de la consolidación de una democracia tan precaria.

#### Notas

1. Luego la norma agrega lo siguiente: “Si el estado de zozobra o terror es provocado mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, vídeo, cassette o escrito anónimo, la pena será de dos (2) a veinte (5) años”. Luego se agregan una cantidad de circunstancias de agravación en el artículo 344, relacionadas con la alteración de los eventos democráticos, cuando se asalten instalaciones de la fuerza pública, etc.
2. El autor ha elaborado diversos escritos sobre el derecho penal de enemigo. Ver, a manera de ejemplo, Aponte, A.: *Krieg und Feindstrafrecht. Überlegungen zum “effizienten” Feindstrafrecht anhand der Situation in Kolumbien*, Nomos, Baden-Baden, 2004. En español: *Guerra y derecho penal de enemigo. Aproximación teórica a la dinámica del Derecho Penal de emergencia en Colombia*, Universidad de los Andes, Bogotá, 2001; “Eficientismo penal y estados de excepción en Colombia. El derecho penal de la emergencia como derecho penal de enemi-

go", Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte, Santiago de Chile, 2001; Günther Jakobs: entre el derecho penal de enemigo y el derecho penal del ciudadano, Monografías Jurídicas, Temis, Bogotá, 2005.

3. En una conferencia dictada a instancias de la denominada Escuela de Frankfurt, y en el contexto del ya desde hace años conocido Dienstagsseminar, en julio de 2005, Wolfgang Naucke preguntó si este tipo de normas que componen este modelo de derecho penal antiterrorista pueden ser denominadas consistentemente como derecho. Para él y para varios de sus colegas como Klaus Günther o Prittwitz, este modelo de derecho penal no resiste la denominación de derecho. Ello es cierto, pero la reflexión no puede, en el caso colombiano, quedarse allí: las normas han constituido desde hace años una realidad; ellas rigen, producen efectos en la práctica y los dilemas no se resuelven con alusiones al "derecho suprapositivo" o a la fórmula de Radbruch, por ejemplo, ni a su negación a partir del derecho natural. Ello no tendría, incluso, ningún efecto político. Tal como lo ha hecho, por ejemplo, la Corte Constitucional con equilibrios muy complejos y muy precarios algunas veces, se trata mejor de insistir en su precariedad, en la incapacidad práctica de estas normas para solucionar los problemas, en los costos que traen para una democracia. Es una disputa permanente.
4. Se trata del art. 3 del Decreto 2.490 de 1988. Esta norma fue añadida al Decreto 180/88, denominado "Estatuto antiterrorista", que contenía de manera general la legislación antiterrorista, y luego fue incorporada a la legislación penal de emergencia por el numeral 6 del artículo 9 del Decreto 2.790/90, que constituyó la primera versión del "Estatuto para la defensa de la justicia". La norma fue recogida luego por el artículo 5 del Decreto 2.266 de 1991, que convirtió en legislación permanente normas que habían sido dictadas bajo el estado de sitio y que eran anteriores a la expedición de la Carta Política de 1991. Luego, en la Ley 504 de 1999, en el artículo 5, que regula la competencia de los jueces penales del circuito especializado, se estableció que serán castigadas las "lesiones personales con fines terroristas" (artículos 31, 32, 33, 34, 35, y 36 del Decreto 180 de 1988, declarado legislación permanente por el artículo 4 del Decreto 2.266 de 1991). No se hace referencia explícita al numeral 5 del Decreto 2.266, pero la referencia a las lesiones personales en el contexto del terrorismo se mantuvo de manera genérica, de tal forma que estuvo vigente siempre la posibilidad de ser aplicada. En todo caso, valga aquí su reseña como una norma que ilustra la extrema vaguedad de los tipos penales del derecho penal especial y la posibilidad de su uso político-instrumental. Ello debe tenerse en cuenta frente a futuros intentos, luego del último, que fue hallado inexecutable por la Corte Constitucional en el año 2004, de creación de nuevas legislaciones antiterroristas.

## Referencias bibliográficas

- APONTE, A. D. (2005). Günther Jakobs: entre el derecho penal de enemigo y el derecho penal del ciudadano, Monografías Jurídicas, Temis, Bogotá.
- (2004). Krieg und Feindstrafrecht. Überlegungen zum "effizienten" Feindstrafrecht anhand der Situation in Kolumbien, Nomos, Baden-Baden.
- (2001). "Eficientismo penal y estados de excepción en Colombia. El derecho penal de la emergencia como derecho penal de enemigo", Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte, Santiago de Chile.
- (2001). Guerra y derecho penal de enemigo. Aproximación teórica a la dinámica del Derecho Penal de emergencia en Colombia, Universidad de los Andes, Bogotá.

## RESUMEN

A partir de las diversas reformas que se han introducido al derecho penal y al derecho constitucional en los últimos 20 años y de su impacto general sobre todo el sistema jurídico, se adelanta una mirada en perspectiva acerca de cómo se ha desarrollado la lucha antiterrorista en Colombia. Los resultados obtenidos por la gran cantidad de normas que se han expedido en estos años muestran que la lucha antiterrorista, basada sobre todo en la mera criminalización o militarización de los más diversos problemas, no ha dado el resultado pretendido; al contrario, puede percibirse una gran decepción social frente al uso permanente del derecho penal y un escepticismo frente a sus logros.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXII - Nº 3 - Septiembre, 2005

# El narcotráfico en Bolivia: análisis y consecuencias

José Decker Márquez

## I. Introducción

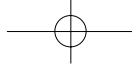
El tráfico ilegal de drogas o narcotráfico, como se lo denomina corrientemente, está dimensionado en varios aspectos de la cotidianeidad de los países por su efecto económico, su trascendencia política, sus repercusiones sociales y su estrecha relación con los otros delitos penados por las leyes nacionales e internacionales.

Es uno de los negocios ilícitos más lucrativos por el volumen y las fabulosas cifras que se manejan, por el poder corruptor y degradante que significa y porque es una actividad que va creciendo año tras año en casi todas las regiones del mundo. Latinoamérica no está ajena a este problema; por el contrario, está inmersa no sólo como productora de materias primas para la elaboración de droga sino, también, como productora de precursores químicos, traficantes o comercializadores, "lavadores de dólares" y, además, consumidores.

En este contexto, Bolivia juega un rol protagónico de tremenda significación, porque es el país que posee, junto con el Perú, las zonas más aptas para la producción de hojas de coca. Bolivia, Perú y Colombia son los

JOSÉ DECKER MÁRQUEZ

Director de la carrera de Relaciones Internacionales, Univ. Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia (2003-2005). Viceministro de Desarrollo Alternativo (1998-2000). Presidente Ejecutivo del Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (1997-1998). Director nacional de la Red Nacional de Semillas Forestales. UMSS. INTERCOOPERATION - COSUDE (1995-1997). Coordinador general del Proyecto de Saneamiento Básico Rural. Proyecto de Preparación financiado por el Banco Mundial (1993-1995).



principales países proveedores de cocaína en sus distintas formas a los mercados nacionales, latinoamericano, europeo y norteamericano.

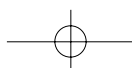
Se está hablando de una actividad ilegal manejada por consorcios y organizaciones criminales con ramificaciones en el mundo y con la capacidad institucional y financiera para inmiscuirse en los quehaceres de la cotidianidad institucional de los países, incluidas la estatal y política.

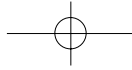
Este poder corruptor del narcotráfico está, en el campo de la política, generando una suerte de participación de sus instituciones, medrando las condiciones de vida de grandes segmentos poblacionales y de grupos campesinos que al ver las posibilidades fáciles de ganar recursos que en la vida diaria hubieran sido imposibles, se involucran en actividades de narcotráfico; en el campo cultural, fomentando la difusión de modelos contraculturales que favorecen las actitudes permisivas en el consumo de drogas, el relajamiento de las costumbres sociales y mellan la integridad de la familia y la sociedad; en el campo económico, distorsionando la economía familiar y nacional a través de la generación de actividades como el contrabando, el “lavado de dólares”, el comercio ilícito de precursores y generando pautas de consumo diferentes a las tradicionales de cada sociedad.

## A. El contexto sociopolítico boliviano

Bolivia es uno de los países más pobres de América Latina, con una de las más altas tasas de mortalidad infantil<sup>1</sup> del hemisferio. En la actualidad, el 54 % de la población boliviana vive en la pobreza y el 27 %, en extrema pobreza. La pobreza rural se extiende a más del 82 %.<sup>2</sup> Las necesidades que tiene el país son múltiples: faltan oportunidades económicas y de creación de empleo, falta de acceso a tecnologías y a mercados y por lo general presenta bajos niveles de educación y existe una alta desigualdad en la distribución de ingresos con una tendencia ascendente.<sup>3</sup>

El crecimiento económico de Bolivia ha sido últimamente más elevado en comparación con el nivel regional latino. El PIB creció en 2003 a una tasa de 2,45 % y en el primer trimestre de 2004, a un 3,8 %.<sup>4</sup> Eso se debe principalmente a la producción de petróleo crudo y gas natural. Sin embargo, para la mayoría de la gente, eso no se refleja en una situación mejorada ni en un mayor nivel de ingresos. Casi el 65 % de la población se ocupa en actividades del sector informal.<sup>5</sup> El desempleo abierto y oculto sigue siendo





uno de los problemas más urgentes del país, especialmente en las zonas rurales, donde se cultiva coca.

Desde 2003, los disturbios políticos y sociales llevaron a consecuencias serias con la dimisión del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, el ascenso de Carlos Mesa y su posterior sustitución (2005) por Eduardo Rodríguez, todos estos cambios como resultado de problemas no resueltos y de indefiniciones institucionales y políticas pero, ante todo, por la crisis política, económica y financiera del país.

## B. Contexto sub-regional

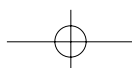
En la década del 70, Perú y Bolivia empezaron a vivir el estigma del narcotráfico como países productores de materia prima para la producción de cocaína. Por su parte, en Colombia, las actividades estaban dirigidas al procesamiento de clorhidrato de cocaína y a su respectiva comercialización internacional, además de otras vinculadas a la marihuana y a la producción de amapola y derivados.

Dada la dinámica internacional de la droga y de los consiguientes procesos de erradicación del narcotráfico y los cultivos de coca, Colombia pasa a liderar la producción de hojas de coca y de cocaína, y deja al Perú y a Bolivia en un segundo y tercer lugar en el contexto internacional del tráfico de drogas.

La producción de hojas de coca y de cocaína en estos tres países no ha variado mucho en los últimos años. Es decir, se está produciendo un “efecto globo”, en el sentido de que lo que se está erradicando en una región se está cultivando en otra. La reducción neta de los cultivos en los Andes no varió como se esperaba (ver Tablas 1 y 2).

## II. Características de la producción de hojas de coca y de cocaína

Hablar del narcotráfico en Bolivia es referirse casi en su integridad a la producción de coca, a su procesamiento y comercialización. Los otros productos que son parte de la lógica del narcotráfico internacional, como la producción de opio, marihuana o cualquier otro estupefaciente natural o químico son prácticamente irrelevantes, salvo porque en los últimos cinco años se han des-



cubierto cantidades considerables de marihuana, pero comparativamente, respecto de la coca, sigue siendo marginal.

Para el caso de la coca y su derivado principal, la cocaína, la palabra narcotráfico es incorrecta porque estos dos productos no son de la línea de los narcóticos, pero como se utiliza este término, se consideran bajo el criterio de la palabra “narcotráfico” todas aquellas actividades ligadas a las distintas cadenas productivas de aquellos productos considerados ilegales en las disposiciones nacionales e internacionales.

Es relevante mencionar que en la cultura boliviana y las tradiciones populares ancestrales, el uso de la hoja de coca es legal mientras ésta se dedique a la masticación, a las infusiones o mates y a los usos rituales y religiosos. En estos casos, la producción de hojas de coca tiene tratamientos especiales especificados en las leyes vigentes.

La producción de coca desde tiempos remotos se ha cultivado en los Yungas del Departamento de La Paz (sub-tropical húmedo) y su producción, incluso hasta el presente, es destinada casi en su totalidad a usos tradicionales de la mayor parte de la población nacional.

Sin embargo, cuando la actividad de la producción de droga empezó a dinamizarse en la mitad de los años 70, las áreas de colonización del sub-tropical de Cochabamba empezaron a cobrar relevancia, porque gran parte del crecimiento vertiginoso de los cultivos de coca se dio en esa zona y las actividades propias del narcotráfico tuvieron de escenario el Chapare.<sup>6</sup>

Por la importancia que adquiere el Chapare durante todo este período, el proceso de lucha contra el narcotráfico, si bien ha sido siempre una política nacional de aplicación en todo el territorio del país, ha desarrollado sus acciones más importantes en esa zona. Y ello porque era el centro de la producción de coca, porque la mayor parte de las pozas de maceración se encontraban en ella y porque la dirigencia sindical campesina cocalera dirigió sus acciones desde ese territorio. Es así que el presente trabajo tiende a concentrar su atención en el Chapare.

Se aclara que pese a lo sistematizado de la lucha contra el narcotráfico, los datos no son siempre los más confiables e idóneos. Muchos son estimaciones más o menos rigurosas porque es dificultoso establecer estadísticas cuando de actividades ilícitas se trata. Pero además, porque hay informaciones que privilegian datos que favorecen objetivos y metas de alguna institución.

Los datos actuales son más rigurosos, pero el carácter ilegal de la actividad siempre genera dudas, por lo que la información que se presenta puede

tener diferencias con algunas otras; pero en general, éstas son cada vez más insignificantes.

Hablar de narcotráfico en Bolivia es remontarnos a la década de 1970, caracterizada por golpes y gobiernos militares que de una u otra manera fomentaron la producción y comercialización de droga. Esto no quiere decir que en épocas anteriores a 1970 no hubiera existido este problema. Por el contrario, el tema del narcotráfico es mucho más antiguo, y no olvidemos que ya en 1961, en EE.UU., se determinó considerar la hoja de coca como parte del grupo de los narcóticos.

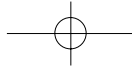
Su uso se generaliza durante la colonia, cuando los conquistadores españoles se dieron cuenta de que utilizando este producto en la dieta diaria del indio, la explotación de metales preciosos y la propia cosecha de coca y otros de importancia comercial crecieron en cantidad dado el rendimiento de trabajo que provocaba su masticación. La coca, entonces, se convierte en un símbolo muy importante de explotación y en un producto bien cotizado, y los únicos que se oponían a su cultivo y consumo fueron los religiosos, que veían en este producto un signo ligado a la idolatría de dioses paganos, pese a que la Iglesia vivió gracias a los diezmos que generaba su comercialización.

La producción y comercialización de hojas de coca como instrumento indirecto de explotación generó grandes contingentes de capital y de recursos. Y desde esas épocas, esas hojas se encuentran indisolublemente ligadas a la historia económica de Bolivia, que es una historia de superexplotación, de hambre y miseria de las grandes mayorías nacionales (Palza Medina, 1991).

La producción de hojas de coca jugó un rol protagónico en cada uno de los momentos históricos de la República y en todos ellos su producción seguía siendo la necesaria para sustentar una demanda interna estable y legal.

#### A. Las causas de la generalización del cultivo de coca

“Después de las armas, probablemente las drogas constituyen el mercado más grande del mundo” (Aguiló, CEDIB-IESE, 1992). Y este mercado es extenso y compuesto de clases medias altas de los países más desarrollados de Europa y Norteamérica, y es allí donde se gesta la demanda inusitada de estos productos, que es el reflejo de una sociedad consumista que busca por medios mecánicos “la felicidad”, a través de sensaciones inducidas pero degenerativas. Esta creciente demanda atrae irresistiblemente a los proveedores de dro-



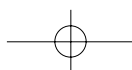
gas que, entre otras cosas y dada la liberalidad de los mercados, buscan controlar gran parte de la cadena productiva de estos productos ilícitos.

El problema de fondo es que los gobiernos, particularmente el de EE.UU. de Norteamérica, después de muchos intentos y de la erogación de millones en recursos financieros, no han podido disminuir el consumo de drogas significativamente, lo que provocó un crecimiento de la violencia, la prostitución y los problemas sociales que se derivaban del uso indiscriminado de drogas. Lamentablemente, este estado de cosas típico en las sociedades de los países altamente desarrollados se estaba transmitiendo hacia los países de la periferia productores de materia prima y drogas.

Esta preocupación de EE.UU. llevó a que en 1961, a través de la Convención Única sobre Estupefacientes, se incluyeran por primera vez la hoja de coca y la cocaína como estupefacientes (narcóticos) sin serlo y en 1962, la Corte Suprema de Justicia de ese país declara al consumidor de droga como enfermo y no como un delincuente, como había sido tratado hasta ese entonces. Esta simple medida indirectamente liberaliza el consumo de droga, calificándolo como una mera acción de “dependencia”, y define como tráfico la producción de hojas de coca y su correspondiente transformación en droga. Son estas las medidas que afectan considerablemente a los países latinoamericanos, particularmente a Bolivia.

Lo paradójico del caso es que si se analizaran con detenimiento los efectos del consumo de drogas en EE.UU. sería posible atribuir a esta actividad gran parte de los robos, asesinatos, violaciones, asaltos, accidentes de tránsito, peleas callejeras, etc. El gobierno de EE.UU. fracasó definitivamente en sus intentos de controlar la demanda de drogas; prácticamente es imposible parar ese proceso. De ahí surge el hecho de que lo único que queda para solucionar este mal es atacar el eslabón más débil de la cadena productiva de drogas, es decir, los productores de materias primas, coca, amapola, marihuana, etc. que, coincidentemente, se producen en países subdesarrollados y de estructura económica, social y política débil y que, en el caso de Bolivia, son atacados asumiendo que los productores de hojas de coca, los procesadores de droga y los comercializadores son narcotraficantes. Bajo este criterio americano, las leyes están para castigar al narcotraficante y curar al enfermo. Por lo tanto, existe una suerte de complicidad institucional americana que ha permitido un crecimiento de la demanda generada por la drogadicción.

Es definitivamente la demanda internacional de cocaína una de las causas más significativas del crecimiento de las actividades del narcotráfico en Boli-



via. Y este proceso ha modificado sustancialmente las ventajas comparativas de algunas regiones, a tal punto, que cualquier otra actividad lícita, por muy lucrativa que hubiera sido en el pasado, no deja de ser, al presente, un mero producto de la subsistencia alimentaria familiar. En cambio, la coca y sus derivados pasan a convertirse en la base económica de sustento de la población asentada en las áreas de colonización del Chapare y de los Yungas de La Paz.

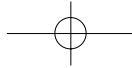
En poco tiempo, la coca se convierte en un producto altamente rentable que asegura al productor no solamente la satisfacción de necesidades sentidas, sino que también le da posibilidades de satisfacer ciertos consumos de lujo, la capacidad de ahorrar y de acumular. De un modelo de subsistencia campesina se pasa a un modelo neoliberal de acumulación de capital eficiente. Irónicamente, este modelo se ha conocido como “narcoliberal”, como mostrando que el producto es resultado de una combinación óptima de una sociedad consumista que genera demanda y del comercio de productos ilegales en un mercado legal de corte liberal.

Tampoco se pueden dejar de mencionar algunos elementos internos de la política nacional boliviana que coadyuvaron a ese proceso y de los cuales los bolivianos asumen esa responsabilidad.

Una hipótesis considera que el período del gobierno militar del general Banzer (1971) fue el que gestó los primeros intentos de traficar droga en gran escala. A partir de ese entonces, el negocio se incrementó comprometiéndose significativamente a muchos militares del entorno gubernamental (LAB-IEPALA, 1982).

Sin duda, el personaje más siniestro de la historia boliviana fue el ministro del Interior del gobierno de Luis García Meza, coronel Luis Arce Gómez, cuya trayectoria personal estuvo plagada de las peores cosas que alguien pueda imaginarse y su vinculación con la droga se encuentra en estrecha relación con otros militares y paramilitares en posición de altos mandos en el Ejército y en los gobiernos, tanto de Banzer como de Luis García Meza. A tal punto llegó su fama, que se lo conocía como el “ministro de la droga”, por su afán sistemático de controlar y consolidar su propia red de tráfico de cocaína. Estas actitudes, casi institucionales, liberalizaron las actividades ligadas a esta cadena delincencial.

Es también innegable que otra de las causas fue la poca o ninguna significación de las políticas internas de desarrollo y crecimiento del país. La política nacional y los programas de desarrollo no lograron revertir la pobreza crónica de grandes segmentos poblacionales del país. Las áreas



rurales más deprimidas, la pobreza de la población en crecimiento, cada vez eran más los marginados y los excluidos y la capacidad de generación de empleo nunca fue significativa, de modo que las condiciones estaban dadas para un recrudecimiento de los problemas sociales y sus consecuencias, entre ellas el narcotráfico.

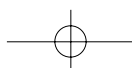
Hasta 1988, los programas de la lucha contra el narcotráfico jamás tuvieron la voluntad política suficiente como para eliminarlo. Por el contrario, parecía existir una suerte de *dejar hacer y dejar pasar* porque, en cierta medida, los problemas económicos y financieros estaban siendo cubiertos con recursos que se generaban en el narcotráfico.

El gobierno de la Unidad Democrática y Popular (1982-1985), una de las administraciones más desordenadas y nefastas en materia financiera, determinó también una suerte de complacencia política para el crecimiento de las actividades vinculadas al narcotráfico. Su debilidad institucional, su falta de coherencia en la definición de una política económica y financiera clara y de políticas para frenar la hiperinflación fueron un caldo de cultivo idóneo para el narcotráfico.

Este régimen constitucional inoperante culmina en el año 1985 con el advenimiento precipitado de un nuevo gobierno que a todas luces tenía entre sus objetivos parar la hiperinflación, el cierre de la mayor parte de las minas de la Corporación Minera de Bolivia con el consiguiente despido de miles de mineros y la eliminación de los movimientos sindicales populares, todas ellas actividades provocativas en materia social y política, pero contundentes para detener la inflación. Esto generó un contingente poblacional impresionante que fue a engrosar las filas del desempleo, a incrementar el comercio callejero y, posteriormente, a ocupar un lugar prominente en la producción de hojas de coca y de droga.

## B. La producción de hojas de coca. Crecimiento y capacidad de la producción de droga

Es impresionante cómo la producción de coca sufre cambios significativos a lo largo de todos estos años y cómo este problema, que parecía de fácil solución, se convierte en un problema sobre el que es difícil argumentar cuál será su futuro. Existen dudas sobre el éxito de los programas de lucha contra el narcotráfico, por lo que se puede colegir de los mismos datos que proporcionan las entidades especializadas tanto nacionales como americanas, inclu-



yendo las Naciones Unidas. Las tablas 1, 2, 3, 4 y 5 que se presentan muestran precisamente esa preocupación.

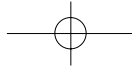
El análisis de esta información muestra la magnitud de lo que se está mencionando. El Chapare se convirtió en una zona de libre comercio de hojas de coca, de pasta base, de sulfato y clorhidrato, de artículos robados, además de todos aquellos otros productos que venían del contrabando casi generalizado en toda la República. Definitivamente, esta zona era considerada "tierra de nadie".

Desde luego que no toda la coca fue transformada en cocaína, pero los porcentajes están muy próximos al 100 %. El potencial en la producción de hojas de coca seca como de sus derivados es elocuente, pero más elocuentes son los precios de estos productos y de cómo estos van variando a medida que se va cambiando el destino del mercado. Por ejemplo, en el momento de mayor liberalidad del comercio de droga, el valor de 1 ha de coca en Bolivia equivalía a US\$ 2.950; esto, traducido en pasta base de cocaína, equivalía a US\$ 3.770 y en términos de clorhidrato, a US\$ 7.260. Esta cantidad de droga, en los mercados mayoristas de EE.UU., equivalía a US\$ 10.7730 y en los mercados minoristas, a US\$ 564.000 (Plan Dignidad, 1999; UNODC, 2005).

Para ilustrar mejor lo anteriormente planteado: un kilogramo de pasta base en Bolivia se podía adquirir en US\$ 725; un kilogramo de clorhidrato de cocaína se podía adquirir en US\$ 1,00. Este kilogramo, en los mercados mayoristas de EE.UU., equivalía a US\$ 21.000 y en el mercado minorista se traducía en US\$ 110.000 (Plan Dignidad, 1999; UNODC, 2005).

Estos datos muestran la magnitud financiera del negocio en las diferentes facetas de la cadena del mercado internacional. Entonces, es muy fácil deducir el porqué del crecimiento de esta actividad que pese a ser riesgosa desde todo punto de vista, no dejó de ser atrayente, particularmente para aquellas familias empobrecidas y marginadas de las áreas rurales y urbanas de Bolivia. En otras palabras, había que arriesgar porque las alternativas legales no daban ni siquiera para garantizar la subsistencia alimentaria familiar. En cambio, los excedentes generados por las actividades ilícitas daban incluso la posibilidad de capitalizar y de garantizar un futuro promisorio.

Siguiendo el análisis de las tablas, 1988 fue el año en que la capacidad de producir droga llegó a alcanzar a 432,6 toneladas métricas por año, con lo que el negocio boliviano era de más de 313 millones de dólares solamente por la venta de la potencial droga.



Para obtener 432,6 toneladas de droga fue necesario producir más de 160 millones de kilogramos de hojas de coca. Al precio actual (2004) de US\$ 5 el kilogramo de coca (ver Tabla 6), se está hablando de un negocio de más de 800 millones de dólares, sin tomar en cuenta el negocio de los precursores, el del transporte y el de aquellas actividades colaterales y complementarias que estructuran un mercado competitivo.

A partir de ese año es que Bolivia empieza a preocuparse por el problema institucionalmente y con mayor seriedad.

Es bueno también hacer notar que pese a lo interesante del negocio, la transferencia real del excedente hacia los detentadores del poder financiero internacional es grande. En última instancia, ¿quién se favorece con la economía coca-cocaína? Sólo el 1 % de estos recursos se queda en el país; el 22 % se queda en poder de los mayoristas internacionales y el 77 % es para el minorista internacional (Plan Dignidad, 1999; USAID/Bolivia).

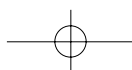
### C. La política nacional de la lucha contra el narcotráfico

Frente a estos problemas de real magnitud que se han sucedido en casi total libertad entre mediados de los años 70 hasta 1988, las entidades gubernamentales y los organismos de cooperación, particularmente USAID y UNFDAC de Naciones Unidas, desarrollaron planteamientos y alternativas de solución con criterios, en algunos casos, represivos y, en otros más conciliadores. Siempre han sido esfuerzos no muy contundentes durante todo este tiempo. Recién después de 1988 las cosas se tornaron más eficientes, pero también a partir de ese año, se crearon otros problemas que al presente los seguimos viviendo.

A partir de 1988, los cultivos de coca ya no crecieron en la magnitud de los primeros años. Por el contrario, hubo una tendencia leve a disminuir hasta 1999, en que los resultados de la erradicación de cultivos de coca fueron contundentes.

El haber llegado a esa situación fue parte de un proceso permanente de negociación entre los gobiernos de Bolivia, Estados Unidos y las Naciones Unidas; pero también, de permanentes negociaciones y conflictos entre el gobierno boliviano y los campesinos organizados en las federaciones de productores de coca.

Desde luego que el intento más serio para combatir este problema se da con la ascensión del líder del Movimiento Nacionalista Revolucionario en



1985, Dr. Víctor Paz Estensoro, en cuyo gobierno se analizó el problema con rigurosidad y se planteó que había que desarrollar acciones rápidas y eficientes para erradicar o, cuando menos, reducir los cultivos de coca a niveles normales del pasado inmediato, cuando la coca era usada sólo para los propósitos de la masticación, de las infusiones y de los ritos religiosos.

En ese contexto político, en el mes de noviembre, se firma un convenio entre los productores de coca y el Gobierno para la reducción voluntaria de 1.000 hectáreas. Desafortunadamente, no logra implementarse por el incumplimiento del Gobierno en relación con la construcción de algunas obras de desarrollo y del incumplimiento del gobierno de EE.UU., que debía desembolsar recursos para la compensación monetaria por hectárea de coca reducida.

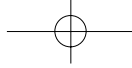
En 1986, en una acción conjunta entre Bolivia y EE.UU., se desarrollan maniobras militares que logran indirectamente deprimir el precio de la hoja de coca y este significativo hecho se convierte, en el futuro, en un objetivo de largo plazo; es decir que a través de la depresión permanente del precio de la hoja de coca, era posible erradicar los cultivos.

Después de varios intentos surge el Plan Trienal de Lucha contra el Narcotráfico, mediante el que se pretendía erradicar 50.000 hectáreas en tres años. Dicho plan se complementó con la Ley de Sustancias Controladas, mediante la cual se determinaba la prohibición total del cultivo de la coca en todo el territorio nacional, exceptuando la zona tradicional de los Yungas de La Paz, cuya producción era supuestamente destinada exclusivamente para el consumo nacional legal.

El Plan y la Ley fueron duramente combatidos por las organizaciones de campesinos cocaleros a través de movimientos sociales de todo tipo.

Estos movimientos cocaleros, a diferencia de aquellos generados en el Perú o Colombia, nunca estuvieron vinculados a movimientos guerrilleros. Se especuló mucho sobre estas posibilidades, pero lo efectivo y real es que estuvieron al margen de Sendero Luminoso o las FARC de Perú y Colombia, respectivamente, y tampoco tuvieron ligazón alguna con los movimientos guerrilleros de Nancahuazu o los de Teoponte.

Lo que sí es evidente es que la lucha por la defensa de la “hoja sagrada de la coca” ha generado movimientos masivos de campesinos en las áreas productoras de coca. En la ciudad de Cochabamba y La Paz, muchos de esos han merecido el apoyo sentimental de la población, sin que esto signifique un apoyo a las actividades ilícitas derivadas de la producción de coca.



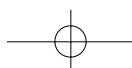
La Ley de Sustancias Controladas y el Plan Trienal fueron aprobados en marzo de 1987 en la Cámara de Senadores y no llegaron a tratarse en la Cámara de Diputados porque un movimiento campesino masivo que incluyó huelgas, paros y bloqueos y una serie de escaramuzas en Villa Tunari y Cochabamba obligó al Gobierno a nuevas reuniones de concertación y a una nueva firma de entendimiento entre estas dos fuerzas.

En febrero de 1988 se lleva a cabo el primer encuentro nacional de productores de coca, que concluyó con la amenaza de movilizar a 30.000 campesinos sobre la ciudad de La Paz si el Gobierno no garantizaba un plan de desarrollo integral y de sustitución de cultivos de coca sobre la base de los propios planteamientos campesinos que, entre otras cosas, establecían el respeto a la tradición de los cultivos de coca así como su uso y consumo, y buscaban la libertad total para la producción, circulación y comercialización, bajo el supuesto de que esta actividad lícita es inseparable del proceso económico nacional desde sus orígenes y que se encuentra motivada por el consumo y usos ancestrales en la alimentación, en la medicina y en los rituales religiosos (CEDIB-IESE, 1992).

Establecían una diferencia entre la hoja de coca en su estado natural, que no produce efectos a la salud humana y la coca *iter-criminis*, que es la coca transformada por medios químicos y convertida en el alcaloide cocaína. Por eso los campesinos, en su propuesta, consideraban que esta hoja transformada debía estar bajo el régimen de la Ley de Sustancias Controladas; en cambio, planteaban una norma o régimen de la coca para ocuparse de esta en su estado natural.

Después de varios intentos y presiones de todo tipo, se aprueba, finalmente, en julio de 1988, la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, más conocida como Ley 1.008, que recupera muchas de las sugerencias sustanciales que habían manifestado los campesinos cocaleros, como el reconocimiento del cultivo y el uso tradicional de la hoja de coca, la eliminación del concepto de “erradicación forzosa” y la aplicación de los programas de desarrollo sobre la base de los planteamientos del Plan Integral de Desarrollo y Sustitución (PIDYS).

Con estas dos disposiciones se inicia la lucha contra el narcotráfico de una manera sistemática y organizada y, además, se gestan las bases del “desarrollo alternativo” como el elemento que debería compensar con creces la reducción voluntaria de los cultivos de coca.



#### D. Algunas características de la Ley 1.008

Esta ley establece un régimen especial para la coca y otro para las sustancias controladas. En el primer caso, se considera el cultivo de la coca como una actividad agrícola-cultural orientada en forma lícita hacia el consumo, al uso medicinal y a los rituales de los pueblos andinos.

Se establecen tres zonas para los cultivos de coca: la zona de producción tradicional, la de producción excedentaria y las de producción ilícita. Los procesos de reducción voluntaria de cultivos de coca debían circunscribirse a las zonas de producción excedentaria y sobre la base de planes anuales de reducción, de sustitución y desarrollo, iniciándose con 5.000 ha anuales hasta alcanzar la meta de 8.000 ha. Toda hectárea erradicada debía recibir una justa compensación económica.

La zona de producción ilícita es prácticamente todo el territorio boliviano, excepto las otras dos mencionadas. De acuerdo con estos artículos de la ley, está totalmente prohibido el cultivo de coca. Las plantaciones existentes en esas zonas serán objeto de erradicación obligatoria y sin ningún tipo de compensación.

El régimen de las sustancias controladas establece normas para el control y manejo de estos elementos, así como la tipificación de los delitos, sus respectivas sanciones, etc. Este rótulo también ha merecido duras críticas de los entendidos en la materia, dado que muchos de sus artículos van en contra de algunas disposiciones del Código Penal y de la propia Constitución; pese a ello, la ley sigue vigente.

La aplicación de la Ley y del Plan Integral de Desarrollo y Sustitución determina el establecimiento de un cuerpo normativo de decretos, reglamentos y disposiciones de todo tipo que estructuran el marco institucional, establecen responsabilidades e inician el proceso que a la fecha no tiene todavía visos de ser resuelto en el mediano plazo, no obstante los resultados exitosos obtenidos.

En este proceso, dos instancias gubernamentales son las que asumen la responsabilidad total del proceso de la lucha contra el narcotráfico: el Ministerio del Interior o, actualmente, de Gobierno, como responsable de la interdicción al narcotráfico en todas sus facetas así como de la erradicación de cultivos de coca ilegales, y el Ministerio de Agricultura, como responsable de los procesos de reducción de cultivos de coca en las áreas excedentarias y de los programas de desarrollo alternativo.

El proceso fue lento; particularmente, la reducción de cultivos de coca. A lo largo de los años 90, fue más bien pernicioso en el sentido de que los campesinos que erradicaban sus cultivos recibían una compensación equivalente a US\$ 2.000 por ha y al poco tiempo se trasladaban a otros lugares y volvían a cultivar coca; de ahí que la erradicación neta fue prácticamente nula, salvo aquella del año 1990, que estuvo favorecida indirectamente por un proceso sostenido de interdicción en Colombia que deprimió efectivamente el precio de la coca. Gracias a esa medida externa pudieron erradicarse más de 7.000 ha, lo que probablemente haya sido uno de los logros más destacados de la lucha contra el narcotráfico.

Este programa de reducción de cultivos de coca y el mecanismo pernicioso de la compensación económica produjeron un gasto al Tesoro General de la Nación de más de US\$ 100 millones desde 1988 hasta 1998 (Plan Dignidad - 1999).

Si se analizan la Ley y los programas de reducción de cultivos de coca, ésta debía haber concluido en 1994. Desafortunadamente, no fue así y recién en 1998, bajo el régimen democrático del gobierno del general Banzer, se implementó el Plan Dignidad que, entre otras cosas, establecía como objetivo que Bolivia debía salir del circuito coca-cocaína para el año 2002. Lo paradójico es que en líneas arriba del presente trabajo se indica que los inicios de un proceso dinámico de producción de droga se habrían dado cuando el régimen dictatorial del general Banzer y en 1998, asumía un reto difícil y increíble en calidad de presidente democráticamente elegido. Sin embargo, los datos fueron elocuentes y basta analizar los cuadros de producción de coca y erradicación de las tablas 3, 4 y 14.

## E. El tráfico de drogas

Es difícil saber cuál fue y es realmente la producción anual de droga en el país. Lo que se conoce es el potencial de la producción de droga y en función de este dato, se puede afirmar que las instituciones encargadas de la represión y de la interdicción, si bien están desarrollando sus acciones con la mayor voluntad y esfuerzo, en los hechos no se afecta casi nada la red del narcotráfico, esto en razón de que la coca, casi en su integridad, se está cosechando; algo de esa se vende en los mercados primarios legales establecidos por los convenios entre Gobierno y cocaleros. El resto de la coca, de la cual no está registrado con seguridad que esté siendo procesada y las cantidades de

droga incautadas, no tiene relación alguna con el potencial de droga que se estima.

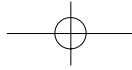
Los datos (tablas 7, 8 y 9) sobre operaciones, incautaciones y arrestos anti-narcóticos realizados entre 2002 y 2004 muestran las siguientes cantidades: 42.544 kg en 2002; 66.811 kg en 2003; y 155.182 kg en 2004. Dos cosas se pueden concluir de estos datos: primero, la eficiencia de las entidades interdictivas, que cada año van mejorando su accionar; y segundo, que el narcotráfico sigue vigente y en crecimiento.

La diferencia del tráfico de drogas de la década del 80 con la actual es que aquella estaba en manos de pocas familias nacionales vinculadas a los carteles de Colombia. Al presente, la producción de pasta base de cocaína que se logra en pozas de maceración es responsabilidad de unidades pequeñas de procesadores diseminados por todo el territorio selvático del Chapare, de modo que su control y destrucción correspondiente es cada vez más difícil.

En la actualidad, los precursores químicos que antes se comercializaban en grandes cantidades son una responsabilidad de tipo personal, pues se trata de una suerte de "contrabando de hormiga", lo que también dificulta su control; la comercialización de la droga sigue el mismo camino descrito anteriormente, es decir, ya no existen envíos grandes y significativos. Ahora la droga es comercializada en cápsulas, mimetizada por gramos –a lo sumo, por algunos kilos–, por lo que la interdicción al tráfico ya no es contra un empresario significativo del narcotráfico; ahora es apenas a un transportador que, de repente, no tiene nada que ver con los otros procesos y que, por incauto y por ganar unos pesos, responde al llamamiento de los verdaderos traficantes.

Es normal que para este tráfico de hormiga se utilice también a niños y mujeres de toda edad. Entonces, los resultados ya no son los de antes; son significativos, pero de a poco. Y esto no quiere decir que la coca y la cocaína estén desapareciendo; por el contrario, parece que siguen vigentes y en las mismas proporciones que en el pasado inmediato.

La droga procesada en Bolivia era transportada generalmente hacia Colombia vía aérea. Actualmente, la producción está destinada hacia Brasil, Argentina, Paraguay y Chile, que son los países por donde se envía a los mercados de Europa y los Estados Unidos de América. Incluso las áreas fronterizas de Beni y Pando, al norte de Bolivia, son utilizadas para el transporte de droga peruana hacia los países mencionados.<sup>8</sup> La droga generalmente es transportada vía terrestre o fluvial.<sup>9</sup>



Los principales centros de acopio y de envío para la droga peruana, en el norte de Bolivia, son Riberalta y Guayaramerín. Los productores del Chapare hacen sus envíos hacia Santa Cruz utilizando ríos y sendas a través de Yapacani, Montero, Cotoca, Puerto Suárez y, finalmente, Brasil. Para la ruta del Sur, que también incluye Brasil, Paraguay y Argentina, se hace vía Yacuiba, Villazón y Bermejo. Cuando el destino es Chile, se lo hace a través de Pisiga, Tambo Quemado y vías clandestinas a lo largo de la frontera con Chile.

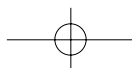
El tráfico de precursores químicos es otra actividad ligada al narcotráfico y utiliza grandes segmentos de la población que, recurriendo al “contrabando hormiga”, trasladan estos productos desde la frontera o de los centros urbanos más próximos hacia las áreas procesadoras de droga, que ya no son exclusividad del Chapare, sino que se hallan también dispersas en el valle central de Cochabamba y el Alto de La Paz.

La información refleja la importancia que tiene esta actividad en la economía de Bolivia así éstas sean ilegales, porque los precios de la droga, de la coca y de los precursores químicos son apreciables y competitivos respecto de cualquier otra actividad legal.

Recientemente, en junio de 2005, la ONU, a través de su Oficina contra la Droga y el Delito, ha publicado un documento con el título de “Bolivia: monitoreo de cultivos de coca”. El mismo es una llamada de atención que ya se hizo en otro documento que se preparó para la GTZ,<sup>10</sup> pero se transcribe como reflejo de lo que es la preocupación de muchas personas que, de una u otra manera, hacen un seguimiento sistemático del problema.

Se insiste en que el problema del narcotráfico no será resuelto por la vía de la represión mientras existan mercados internacionales que demanden estos productos y a precios competitivos. No se cree que esto se solucione en el mediano plazo; máxime, si ahora existe un empoderamiento significativo de los productores de coca, que tienen en el Movimiento al Socialismo (MAS) su instrumento político más significativo y con posibilidades de manejar la política nacional en el próximo período presidencial. Es posible que Evo Morales no sea presidente, pero que tendrá una bancada parlamentaria numerosa, la tendrá, además de muchas alcaldías provinciales que se las ganó en elecciones anteriores, todas ellas con capacidad para dirigir la política nacional.

El estudio de la ONU revela que en Bolivia existen más de 27.700 ha de cultivos de coca hasta 2004, y eso implica un crecimiento del 17 % en rela-



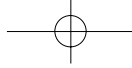
ción con 2003, lo que confirma una tendencia creciente desde hace cinco años atrás. Esto se debe a un incremento de los cultivos de coca, en el Chapare, de 7.300 ha a 10.100 ha (38 %), y a un crecimiento del orden del 7 % en los Yungas de La Paz.

Se han detectado más de 4.000 ha en los parques nacionales, con el consiguiente deterioro del bosque primario de dichos parques; de hecho, esta cantidad de hectáreas representa el 40 % del cultivo de coca en esa región. Entre 2003 y 2004, el cultivo de coca en los parques nacionales se incrementó en un 71%.

El Chapare está produciendo un equivalente de 49.000 toneladas métricas, de las cuales se supone que 38.000 están destinadas para la producción de droga. Esto quiere decir que la capacidad de producción de droga, al presente, es de 107 toneladas por año.

Por lo anterior, es difícil predecir un triunfo para la política nacional de lucha contra el narcotráfico, y esto no pasa por minimizar el gran esfuerzo realizado por los programas de desarrollo alternativo; por el contrario, existe conciencia de que la respuesta al narcotráfico debe ser necesariamente una respuesta económica, es decir, Bolivia debe hacer los esfuerzos más significativos para salir de la crisis económica, social y política; debe tratar de solucionar los problemas estructurales de la pobreza, generar empleo masivo y constante, buscar propuestas económicas para fortalecer la balanza comercial y de pagos, y todo esto no es sencillo ni de soluciones de corto o mediano plazo, pero por lo menos debe hacerse ese esfuerzo. El narcotráfico subsiste y subsistirá mientras haya drogadictos o mientras haya demanda, y esa demanda viene de aquellos países donde la estructura de valores ha cambiado significativamente, donde la familia ya no es el núcleo central de la sociedad.

Si las políticas del desarrollo alternativo o cualquier otra no buscan soluciones para la generación masiva de fuentes de trabajo, particularmente en aquellos centros como el Alto de La Paz, las áreas marginales de Cochabamba y de Santa Cruz, los problemas serán mucho mayores y los movimientos del pasado reciente serán mucho más violentos, aunque en ellos la coca y la droga pasen a un segundo y tercer plano. Las demandas sociales ya no son para seguir cultivando coca; por el contrario, la gente necesita solucionar sus problemas de hambre y de miseria. Este debe ser el camino, lo otro se soluciona por añadidura. El Chapare es un área potencial para la producción de coca y de droga, pero también es un emporio geográfico con



potenciales, en muchos casos, todavía no descubiertos. Por el momento, Bolivia se vanagloria de tener vastas áreas geográficas con la mayor parte de la biodiversidad latinoamericana, que necesita ser explorada y explotada con todos los efectos positivos que ello implica.

### III. Efectos del narcotráfico

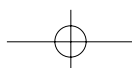
#### A. En materia social

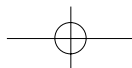
El impacto mayor en términos sociales fue la migración de la población (ver tablas 10 y 11). Las causas se relacionan con las condiciones de vida en las áreas rurales y la creciente pobreza de la población. La población fue atraída por la producción de coca y la alta remuneración en las actividades ilícitas; más tarde fueron los procesos migratorios provocados por las propias políticas estatales, como la del D.S. 21.060 de 1985, que provocó el cierre de la minería nacionalizada y el despido masivo de miles de mineros.

En los últimos años, el Chapare se convirtió en la zona de mayor atracción y recibe contingentes poblacionales de distintos lugares del país, sin ningún tipo de cultura tropical, todos marginados de las áreas urbanas y rurales de los departamentos de Cochabamba, Potosí, Oruro y La Paz, que tenían distintos patrones culturales, hablaban idiomas distintos y se asentaban en un área agro-ecológicamente distinta a su medio original.

Este proceso de colonización espontáneo generó cambios de formas de vida, de patrones y de valores pero también, de formas organizativas. Se reproducen los sindicatos agrarios bajo la denominación de "sindicatos cocaleros", que si bien son organizaciones que se gestan por las relaciones obrero-patronales, en el caso del Chapare es como una institución que garantiza la hegemonía sobre un territorio para gestar acciones de autoayuda pero también, como mecanismo de confrontación al Gobierno, particularmente a sus organismos de represión al narcotráfico y a la erradicación de cultivos de coca y como mecanismo de presión política.

Los miembros de los sindicatos, "propietarios" de una parcela de terreno o simplemente parcelarios o productores *al partido* tienen que llevar a cabo una serie de actividades y responsabilidades dentro de la organización, como pagar cuotas mensuales, asistir a reuniones del sindicato, de la central o de la federación para tratar temas relativos a la administración sindi-





cal, al destino de las cuotas mensuales, a la definición de programas de cooperación, a la definición de trabajos comunitarios, a la definición de sanciones y expulsiones, etc.<sup>11</sup>

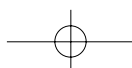
La presencia sindical es una muestra de la presencia sociocultural de sus respectivos lugares de origen; los nombres de las colonias en el Chapare corresponden a los nombres de las localidades de origen valluno o andino altiplánico.

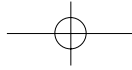
La heterogeneidad de la población, el poco acceso a las condiciones mínimas de los derechos humanos, la falta de justicia, de educación, de puestos de salud y las condiciones ilegales del cultivo de coca llevan a un número elevado de la población a ser considerados flotantes, es decir, no se asientan en forma definitiva en la región. Muchos de ellos migraron con la ilusión de retornar, en el corto plazo, a sus lugares de origen. De hecho, las formas constructivas de sus viviendas son precarias y provisionales. La poca asimilación de la cultura tropical se muestra en el hecho de que no entierran a sus muertos en el lugar del fallecimiento sino que los trasladan a su lugar de origen.

El auge de la producción de hojas de coca y su cadena productiva se convierten en la base económica de sustento de la población sin que implique una disminución de los cultivos tradicionales que, de una u otra manera, significaban parte de la lucha por garantizar la subsistencia alimentaria y de la reproducción familiar.

Otro aspecto que caracterizó la época y la zona es el crecimiento desmesurado de la delincuencia en general. La proliferación de restaurantes, bares y cantinas mostraban una zona condicionada y preparada para incentivar la prostitución, la aparición de enfermedades venéreas, del consumo de droga y del uso indiscriminado de armas de fuego. Supuestamente, la zona registró en los primeros años altos índices de criminalidad pese a que muchos de los acontecimientos no fueron detectados ni, mucho menos, denunciados, es decir, las cosas se sucedían en una total impunidad por la baja presencia del Estado y de sus organizaciones policiales y de control.

Pese a que el consumo de droga se acentuó en el subtrópico de Cochabamba, esto no afectó a las poblaciones campesinas ni, mucho menos, a las poblaciones originarias del lugar. En todo caso, parece que los registros de consumo se inician con los "pisa cocas" y se generalizan en aquellas poblaciones flotantes provenientes de las áreas deprimidas de los principales centros



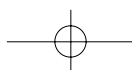


urbanos del eje La Paz-Cochabamba-Santa Cruz, quienes generalmente se dedican a actividades secundarias de la cadena del narcotráfico. En cambio, las poblaciones provenientes de las áreas rurales que siempre tuvieron en la práctica de la agricultura su principal actividad buscaron hacerse de un terreno para continuar con la lógica agropecuaria y, en este caso, la práctica del cultivo de la coca, por ser rentable y de fácil implementación, no requiere de mayores cuidados ni de mucho conocimiento, se cosecha cuatro veces al año y tiene un mercado asegurado y con precios competitivos desde todo punto de vista.

Como se trataba de áreas de colonización, el acceso a la educación, a la salud, al saneamiento básico (agua potable y alcantarillado), la justicia y todo aquello que implican los derechos humanos era prácticamente nulo. Si bien existía un sistema de escuelas y colegios para garantizar la educación básica, los niveles de acceso de la población en edad escolar eran bajos y los pocos que asistían a clases lo hacían irregularmente y las más de las veces abandonaban en los primeros años del proceso.

Las enfermedades gastrointestinales por la falta de sistemas de agua potable y eliminación de excretas eran las más frecuentes, pero a eso había que añadir la incidencia de las enfermedades tropicales como la fiebre amarilla, el dengue y la malaria, que afectaron a las personas provenientes de las áreas rurales de los valles y andinas. Los peligros típicos de un área de colonización como las picaduras de diversas clases de mosquitos y arañas, mordeduras de víboras, etc. provocaron contratiempos a esas poblaciones y aparecieron nuevas enfermedades como la *lesmaniasis* o *lepra blanca* que, incluso al presente, sigue generando problemas serios al sistema de salud boliviano.

La justicia y los derechos humanos estuvieron conculcados. Era imposible, en un área tan convulsionada, establecer acciones judiciales, habida cuenta, además, de la existencia de grupos armados de narcotraficantes que respondían a diversos grupos hegemónicos de poder que luchaban por controlar hegemonías espaciales y controlar segmentos claves de la cadena productiva del narcotráfico. Los derechos humanos quedaban, por lo tanto, como meros eslóganes porque cada uno luchaba por su supervivencia física en una tierra de nadie. Los ajusticiamientos o “ajustes de cuentas” estaban a la orden del día y provocaban temores en la sociedad. Muchas veces, este tipo de acontecimientos se producían en las principales ciudades, particularmente en Santa Cruz y Cochabamba.

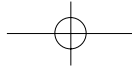


Probablemente, uno de los acontecimientos que afectó notablemente a la sociedad boliviana es el asesinato del biólogo y naturalista Noel Kemp Mercado, acaecido en una de las áreas protegidas más significativas del Departamento de Santa Cruz; este hecho fue la mejor llamada de atención para iniciar una real acometida contra este flagelo que estaba carcomiendo a la sociedad.

El movimiento cocalero creció significativamente en el contexto nacional, en primera instancia, apoyado por grupos de la clase media, particularmente de aquella politizada y de tendencia de izquierda, pero sin llegar a conclusiones políticas determinantes. Sin embargo, dado el permanente acoso policial de las fuerzas nacionales, la presión de las organizaciones internacionales ha logrado enraizar un profundo sentimiento de unidad y de cohesión de los productores cocaleros que en el presente constituyen una fuerza humana de consideración que no se debe desmerecer en ningún caso.

El terrorismo estuvo vigente por muy poco tiempo, pero todos esos acontecimientos fueron, como se dijo anteriormente, una suerte de “ajuste de cuentas” entre personas involucradas en las actividades del narcotráfico; en ningún caso se ha podido establecer una suerte de ligazón económica o política a los grupos del terrorismo subversivo como el de Sendero Luminoso o las FARC, como tampoco se ha podido evidenciar alguna relación con los grupos internos de la izquierda o de la extrema derecha como sucede en otras partes. En algún momento de la historia del pasado mediato (años 90), se organizó una agrupación supuestamente terrorista de corte izquierdista y con ascendencia aymara bajo la denominación de MRTK (Movimiento Revolucionario Tupaj Katari) que posteriormente se legalizó como una agrupación política. Sin embargo, esta organización inició sus actividades con algunos asaltos y actos terroristas que, desde luego, fueron reprimidos, y sus dos ideólogos estuvieron en la cárcel. A ellos no se les detectó ninguna relación con grupos de narcotraficantes, pese al auge de esos delitos.

La mayor parte de los acontecimientos sociales y políticos más trascendentales de esta primera etapa se han producido por incumplimientos de los gobiernos de turno o por presiones de la ayuda externa americana en relación con la erradicación de cultivos, pero en ningún caso ha llevado este movimiento a una suerte de acciones terroristas; mucho menos, de reivindicaciones político partidarias.



## B. En materia económica

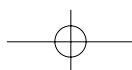
El crecimiento de la producción de hojas de coca provocó una conversión de la agricultura tropical tradicional de subsistencia en una agricultura más comercial, altamente rentable desde todo punto de vista.

Los precios de los productos, particularmente de la coca y de la droga y el ingreso familiar generado por estas actividades, además de la valorización comercial de sus productos tradicionales, fue el acicate financiero más importante en las decisiones familiares. El precio de la hoja de coca se cotizaba por cargas (paquete de 100 libras de hoja de coca seca). Los organismos de lucha contra el narcotráfico detectaron 1983 como el año de mayor trascendencia, tal como ya se manifestó líneas arriba. El rendimiento promedio de una ha de coca en el Chapare es de 2.764 kg/año y de 1.798 kilogramos para los Yungas de La Paz.<sup>12</sup> Esto quiere decir que, a los precios de 1983, el campesino cocalero del Chapare, en algún momento ha recibido, por una hectárea de coca, aproximadamente 40.000 dólares. Desde luego que este precio fluctuó solamente unos días o a lo sumo muy pocas semanas.

Sin embargo, estos datos puntuales no permiten hacer generalizaciones, dado que pueden distorsionar el impacto real del narcotráfico. Gran parte de la información obtenida en esa época provenía de organismos ligados a la lucha contra el narcotráfico, por lo que sus sesgos mostraban una suerte de tendencia para mostrar y justificar determinadas políticas, pero es innegable que la estructura productiva y comercial del área cambió sustancialmente.

Este auge ilegal distorsionó la economía nacional. Los salarios que se pagaban en la economía formal eran insignificantes en relación con los salarios de la economía ilegal y esto repercutió en la demanda de productos, particularmente de productos suntuarios, que ingresaban por la vía del contrabando, que fue uno de los mecanismos más idóneos para el blanqueo de dólares del narcotráfico. No es ajeno para el ciudadano común que las ferias comerciales de las principales ciudades como La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, incluidas las ferias comerciales de Shinahota, Eteramasama e Ivirgarsama se caracterizaban por tener en oferta los artículos electrodomésticos más sofisticados y a precios mucho menores que en los propios lugares de origen y que todos ellos compartían espacios con la droga en sus distintas fases de elaboración.

No obstante los peligros del auge del narcotráfico, algunas familias que arriesgaron lograron capitalizarse de tal manera que aseguraron su destino



por muchas generaciones. Pero esto es algo que no es posible generalizar; algunas otras, la mayoría, siguen, al presente, lidiando entre lo legal y lo ilegal, a los tumbos entre golpes de suerte positivos y negativos. Y otras, definitivamente, están sufriendo las consecuencias de la rigidez de la Ley 1.008.

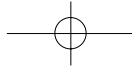
Se estima que el narcotráfico ha generado un promedio anual de más de 1.400 millones de dólares, de los cuales más de 430 millones se introdujeron en el flujo financiero nacional.<sup>13</sup> Esta situación, probablemente, es la explicación de cómo una economía tan frágil pudo soportar una inflación anual de 22.000 % en la década del 80.

En los años 80, las exportaciones legales bolivianas sufrieron una disminución apreciable debido a que la mayor parte de las inversiones nacionales estaban basadas en la cooperación internacional antes que en el flujo de divisas provenientes de las exportaciones legales. Estudios del Ministerio de Hacienda en 1990 estimaban que el déficit de la balanza cambiaria de 114 millones de dólares fue financiado por acciones ilegales. En esa misma época, las importaciones de contrabando arrojaban una cifra cercana a los 490 millones de dólares. Esto demuestra que la economía de la droga tenía un efecto "positivo" en la balanza de pagos y de comercio exterior del país, en el sentido de que este flujo permitió equilibrar la capacidad de importación y generar un efecto revalorador del tipo de cambio. De ser un país exclusivamente exportador de materias primas, Bolivia se convierte en exportador de valor agregado (cocaína), sin barreras arancelarias, sin restricciones fitosanitarias y sin regulaciones administrativas-burocráticas, y esto impactó significativamente en la economía nacional. Para 1988, se calculó que el valor agregado de la producción de cocaína (participación porcentual en el PIB nacional) fue del 8,5 % (USAID, 1998). Cuando se aplicó el Plan Dignidad en 1999, este dato bajó a menos del 2 % (ver Tabla 12).

Para el mismo período, la producción de la economía ilícita de la cocaína representaba el 88,7 % de las exportaciones legales de Bolivia (ver Tabla 13). Para 1999, este dato bajó al 7,3 %, que todavía sigue siendo significativo dada la ilegalidad del aporte.

Se estimó que aproximadamente 80.000 personas fueron empleadas en todo ese período y, de esas, 57.000, estaban directamente relacionadas con la economía de la coca.<sup>14</sup>

Los sectores que aprovecharon considerablemente los efectos del narcotráfico y del lavado de dólares fueron los de la construcción y el contrabando de artículos electrodomésticos y de vehículos de uso suntuario. Pero



además, la lógica del manejo de mercados por parte de las organizaciones municipales y de las autoridades locales y departamentales le dieron preponderancia a este tipo de actividades y no es casual que en los mercados feriales de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz existan áreas exclusivas para la oferta de este tipo de productos, bajo la denominación de “Miamicito”, como queriendo explicar la procedencia de dichos productos.

Aun así, el efecto fue positivo para la economía nacional, porque en función de estas actividades y de los excedentes generados, se crearon empleos, se mejoró el ingreso de la población, creció la demanda, etc. Pero en términos éticos y morales, todo fue negativo: el estigma del narcotráfico afectaba particularmente a la población que nada tenía que ver con estas actividades. El boliviano, el peruano y el colombiano, en cualquier aeropuerto internacional, eran considerados potencialmente narcotraficantes.

### C. En materia institucional

Institucionalmente, el Chapare estuvo manejado por organizaciones criminales de todo tipo. Las instituciones gubernamentales, por su poca presencia y la falta de recursos financieros, no combatían la criminalidad de forma consecuente sino que, más bien, la dejaron librada a su propio desarrollo.

En este marco de ilegalidad, la presencia institucional más idónea fueron los sindicatos agrarios, las centrales y las federaciones de campesinos colonizadores, que en las primeras épocas del auge estuvieron agrupados en cinco federaciones que tenían sus propias áreas de influencia, siendo hasta la fecha la Federación del Trópico, ubicada en la provincia Chapare del Departamento de Cochabamba, la más grande, de la que el señor Evo Morales es su líder indiscutible desde 1989.

Cada Federación está constituida por un número determinado de centrales y cada una de éstas se divide en sindicatos y es aceptada por todas las organizaciones nacionales y extranjeras y se constituyen en interlocutores válidos en las negociaciones sobre la producción de coca, su comercialización, su control; pero además, son interlocutores en la definición de políticas de erradicación y de desarrollo alternativo, en la definición de políticas de ocupación de tierras, en su distribución y son también mecanismos idóneos del control social en todas sus manifestaciones.

Fue al amparo del sindicato y de las propias federaciones que se generalizó la ocupación, de facto, de terrenos privados y fiscales y su distribución a las

familias solicitantes pero también, la expulsión de aquellos que no cumplieran con los compromisos en el pago de cuotas sindicales, por inasistencia a reuniones e incumplimiento en el bloqueo de carreteras o en las marchas regionales y nacional o, simplemente, por no cumplir con las disposiciones sindicales.

El sindicato, la central y la federación, por lo tanto, se convierten en las organizaciones más representativas del área.

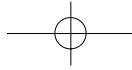
En esa época, el empresariado privado resignó sus inversiones, sus terrenos y sus aspiraciones y se redujo exclusivamente al comercio, a la gastronomía, a la prostitución, etc., actividades ligadas a la dinámica del mercado ilegal. Las empresas legales de la industria, el comercio, la hotelería, la agricultura, la agroindustria, aún incipientes, prácticamente desaparecieron.

La presencia del Estado fue minimizada y anulada, no existía ninguna fuerza estatal para hacer frente a este mal. Ninguna institución nacional ni, mucho menos, regional o local, deseaba tener una participación en el área, por sus vinculaciones tenebrosas con el crimen manejado por mafias colombianas, bolivianas y peruanas. Ningún organismo internacional (exceptuando EE.UU.) deseaba, en esas condiciones, asumir responsabilidades de asistencia para el desarrollo económico ni de apoyo financiero y, mucho menos, técnico hasta 1988, cuando se aplica la Ley 1.008 y el Estado empieza a recuperar su rol protagónico.

#### D. En materia medioambiental

Como toda área tropical o subtropical, el Chapare es un área frágil en el sentido de que las condiciones agro-ecológicas no son aptas para desarrollar actividades agrícolas extensivas, dado que la precipitación pluvial es una de las mayores de Latinoamérica (7.000 mm/año); los suelos son superficiales y expuestos a la erosión hídrica por la rápida deforestación, la capa humífera es muy reducida y no es posible mecanizar; existen limitaciones de todo tipo como, por ejemplo, demasiada acidez; la zona es caracterizada por ser apta para actividades forestales antes que agropecuarias. En este sentido, el crecimiento de la coca generó deforestación; el bosque primario fue eliminado en gran parte del territorio, lo que puso en riesgo el equilibrio ecológico y la biodiversidad existente en la zona.

La planta de coca, que es cosechada hasta cuatro veces al año, esquilma la tierra. Esto implica que en los terrenos donde se haya cultivado este producto, no es posible cultivar otro; para poder recuperarlos con los niveles de nutrientes originales, deben descansar más de 25 años, tiempo en el que la cobertura

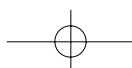


orgánica natural o el humus se repone y puede, en este caso, nuevamente ser utilizada en prácticas agrícolas. No obstante, existen también cultivos legales que esquilman y lamentablemente no se dice nada al respecto. Por eso, lo aconsejable para las áreas subtropicales es la práctica de los cultivos perennes o forestales.

Por otra parte, la producción de pasta base o sulfato de cocaína generalmente se realizaba en lugares próximos a los cursos de agua. El proceso consistía en preparar pozas de maceración de hojas de coca (zanjas de un metro de ancho por unos cinco o seis metros de largo revestidas de plástico) en las que la hoja era macerada en kerosene, gasolina o diesel, además de ácido sulfúrico y otros ingredientes químicos, y pisoteada hasta lograr una pasta lo suficientemente compacta o hasta tratar de sacarle todo el jugo posible. Esta práctica se realizaba en plena selva, lo más lejos posible de los principales centros urbanos y de cualquier otra actividad humana, por lo que se extendió horizontalmente en el territorio del Chapare, lo que hizo dificultoso su control, además de contaminar el ambiente, los cursos de agua y el suelo con sus consiguientes efectos nocivos para el ecosistema.

Es difícil establecer cuál fue el daño efectivo y real de este proceso. Bolivia no tenía la capacidad tecnológica de saber o conocer las prácticas para la medición de impactos y tampoco conocía los procesos para mitigar efectos negativos de prácticas como la descrita. Pero lo que sí es evidente es que extensiones considerables de bosque primario han desaparecido, se han generado trastornos en el régimen de lluvias y los ríos se han convertido en peligrosos por las inundaciones que provocan y por el material que arrastran.

Además, la zona está circundada por tres parques nacionales y dos áreas protegidas: el Parque Nacional Isiboro Secure, el Parque Nacional Carrasco, el Parque Nacional Amboro, el área protegida de los Yuracarés y el área protegida de los Yuquis. Estos parques han sido intervenidos por los cocañeros en forma irracional y dispersa, por lo que es prácticamente difícil de establecer el daño causado. En el caso del Parque Nacional Isiboro Sécure, ha sufrido una penetración de más de 30.000 ha, imposible de revertir dada la cantidad elevada de población asentada. Territorialmente, está muy alejado de los principales centros poblados del Chapare, lo que lo convierte en una zona de atracción para actividades ilícitas. En general, el subtrópico de Cochabamba es considerado por biólogos como una de las zonas de mayor biodiversidad y por esta razón merece un tratamiento especial en su manejo.



**TABLA 1**  
**Cultivo de coca en la Región Andina, 1994-2004 (en ha)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Cambio 2003 - 2004
Bolivia	48.100	48.600	48.100	45.800	38.000	21.800	14.600	19.900	24.400	23.600	27.600	17 %
Perú	108.600	115.300	94.400	68.800	51.000	38.700	43.400	46.200	46.700	44.200	50.300	14 %
Colombia	45.000	51.000	67.000	79.000	102.000	160.000	163.000	145.000	102.000	86.000	80.000	-7 %
Total	201.700	214.900	209.500	193.600	191.000	220.500	221.000	211.100	173.100	153.800	157.900	3 %

Fuente: Sistema de Monitoreo Nacional apoyado por UNODC. Departamento de Estado de los EE.UU.

**TABLA 2**  
**Potencial de producción de cocaína en la Región Andina 1994-2004 (en tm)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Cambio 2003 – 2004	Total 2004
Bolivia	255	240	215	200	150	70	43	60	60	79	107	35%	16%
Perú	435	460	435	325	240	175	141	150	165	155	190	23%	28%
Colombia	201	230	300	350	435	680	695	617	580	440	390	-11%	57%
<b>Total</b>	<b>891</b>	<b>930</b>	<b>950</b>	<b>875</b>	<b>825</b>	<b>925</b>	<b>879</b>	<b>827</b>	<b>805</b>	<b>655</b>	<b>670</b>	<b>2%</b>	

Fuente: UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2004*.

**TABLA 3**  
**Metodología de cálculo para la producción de hojas de coca y de droga**

Zona	Superficie de coca en producción ha	Rendimiento kg/ha/año	Producción kg/ha/año	Factor de conversión hoja seca de coca/pasta en kg	Clorhidrato de cocaína - kg
Chapare	1,00	2.764	2.764	370	7,50
Yungas - Zona tradicional	1,00	936	936	315	3,00
Yungas - Zona transitoria	1,00	1.798	1.798	315	5,70

Fuente: *Operación Breakthrough*, 1993.

**TABLA 4**  
**Superficie y producción de hojas de coca en el Chapare y en los Yungas de La Paz**

Año	Yungas	Chapare	Coca (Yungas) en kg	Coca (Chapare) en kg	Coca (Bolivia) en kg
1963	1.700	1.300	3.056.600	3.593.200	6.649.800
1970	1.800	2.650	3.236.400	7.324.600	10.561.000
1975	1.600	9.685	2.876.800	26.769.340	29.646.140
1980	6.418	16.370	11.539.564	45.246.680	56.786.244
1985	6.675	37.611	12.001.650	103.956.804	115.958.454
1988	8.913	51.098	16.025.574	141.234.872	157.260.446
1991	13.200	33.600	23.733.600	92.870.400	116.604.000
1992	12.800	31.600	23.014.400	87.342.400	110.356.800
1993	13.100	32.900	23.553.800	90.935.600	114.489.400
1994	3.100	33.900	23.553.800	93.699.600	117.253.400
1995	14.000	33.700	25.172.000	93.146.800	118.318.800
1996	14.400	33.000	25.891.200	91.212.000	117.103.200
1997	14.000	31.500	25.172.000	87.066.000	112.238.000
1998	14.200	23.500	25.531.600	64.954.000	90.485.600
1999	14.000	7.500	25.172.000	20.730.000	45.902.000
2000	13.700	5.600	24.632.600	15.478.400	40.111.000
2001	15.300	4.200	27.509.400	11.608.800	39.118.200
2002	18.700	5.000	33.622.600	13.820.000	47.442.600
2003	23.550	4.600	42.342.900	12.714.400	55.057.300

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por DIRECO, PIDYS, *Estrategia de lucha contra el tráfico ilícito de drogas 2004-2008*.

**TABLA 5**  
**Producción potencial de droga en Bolivia**

Año	Yungas	Chapare	Coca (Yungas) en kg	Coca (Chapare) en kg	Coca (Bolivia) en kg
1963	1.700	1.300	9.703,49	9.711,35	19.414,84
1970	1.800	2.650	10.274,29	19.796,22	30.070,50
1975	1.600	9.685	9.132,70	72.349,57	81.482,27
1980	6.418	16.370	36.633,54	122.288,32	158.921,86
1985	6.675	37.611	38.100,48	280.964,34	319.064,81
1988	8.913	51.098	50.874,84	381.715,87	432.590,71
1991	1.200	33.600	6.849,52	251.001,08	257.850,60
1992	800	31.600	4.566,35	236.060,54	240.626,89
1993	1.100	32.900	6.278,73	245.771,89	252.050,62
1994	1.100	33.900	6.278,73	253.242,16	259.520,89
1995	2.000	33.700	11.415,87	251.748,11	263.163,98
1996	2.400	33.000	13.699,05	246.518,92	260.217,97
1997	2.000	31.500	11.415,87	235.313,51	246.729,39
1998	2.200	23.500	12.557,46	175.551,35	188.108,81
1999	2.000	7.500	11.415,87	56.027,03	67.442,90
2000	1.700	5.600	9.703,49	41.833,51	51.537,01
2001	3.300	4.200	18.836,19	31.375,14	50.211,33
2002	6.700	5.000	38.243,17	37.351,35	75.594,53
2003	11.550	4.600	65.926,67	34.363,24	100.289,91

Fuente: *Operación Breakthrough*, 1993; DIRECO, 2004.

**TABLA 6**  
**Precios mensuales de hoja de coca en Chapare (US\$/kg)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Promedio anual	0,9	1,0	1,2	1,3	1,3	1,2	1,8	1,5	4,4	5,5	5,7	5,5	5,6	5,4	5,2

Fuente: DIRECO (Dirección de Reconversión Agrícola), publicado en *Bolivia. Monitoreo de cultivos de coca*, Oficina Contra la Droga y el Delito, ONU, 2005.

**TABLA 7**  
**Decomisos de hoja de coca, 2002-2004 (kg)**

Departamento	2002	2003	2004
La Paz	31.291	22.375	66.396
Cochabamba	214	11.105	37.748
Santa Cruz	7.343	20.828	30.441
Tarija	1.407	4.451	10.183
Oruro	1.205	4.682	6.120
Potosí	357	1.321	1.942
Sucre	0	1.450	1.448
Beni	728	600	904
Pando	0	0	-
Total	42.544	66.811	155.182

Fuente: *Bolivia. Monitoreo de cultivos de coca*, Oficina contra la Droga y el Delito, ONU, 2005.

**TABLA 8**  
**Incautaciones de drogas, Bolivia, 1997-2004 (kg)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Base de cocaína	10.848,0	8.906,0	6.905,0	5.044,0	4.280,0	4.741,0	6.934,0	8.189,0
Cocaína								
HCL	1.477,0	2.440,0	802,0	555,0	334,0	362,0	5.969,0	531,0
Heroína	2,9	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cannabis	3.617,0	320,0	2.160,0	3.745,0	7.055,0	8.754,0	8.510,0	28.200,0

Fuente: *Antinarcotics Special Force (FELCN)*, publicado en United Nations, Office on Drugs and Crime, Country Profile Bolivia, 2003.

**TABLA 9**  
**Dstrucción de laboratorios clandestinos y pozas**  
**de maceración**

<b>Tipo</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Laboratorios de precursores	19	15	8	3	2	6	0	3
Laboratorios de cocaína	10	4	3	17	3	1	0	4

Fuente: FELCN, 2003.

**TABLA 10**  
**Crecimiento de la población del Chapare**

	<b>1955</b>	<b>1967</b>	<b>1976</b>	<b>1979</b>	<b>1981</b>	<b>1992</b>	<b>1996</b>	<b>2001</b>
Población	12.000	24.380	31.160	50.000	83.525	105.838	141.822	146.921

Fuente: *Atlas del Chapare* 2005, sobre datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística.

**TABLA 11**  
**Asentamientos humanos**

Jerarquía poblacional (1978)	1978 Número de habitantes	1988 Número de habitantes	Tasa de crecimiento en %	Jerarquía poblacional (1988)
Villa 14 de Septiembre	7.000	12.725	82	Villa 14 de Septiembre
Valle Ivirsa	3.000	3.925	31	Ivirgarsama
Germán Busch	3.000	2.860	- 0.48	Isinuta
Ibuelo	2.700	3.340	24	Villa Tunari
Paractito	2.300	3.595	56	Eteramasama
Valle Sajta	2.000	4.120	106	Valle Sajta
Chipiriri	2.000	3.975	99	Chipiriri
Litoral	1.800	2.790	55	Valle Ivirsa
Isinuta	1.500	5.555	270	Todos Santos
Eteramasama	1.500	4.290	186	Mariposas
Espíritu Santo	1.400	2.850	104	Lauka Eñe
Chimore	1.400	2.630	69	Paractito
Mariposas	1.300	3.880	198	Ibuelo
Puerto Villarroel	1.197	1.800	50	Germán Busch
Todos Santos	1.000	3.895	289	Espíritu Santo
Puerto Alegre	1.000	1.140	14	Litoral
Lauka Eñe	1.000	3.625	262	Chimore
Bolívar	800	925	16	Puerto Villarroel
Villa Tunari	732	4.600	528	Puerto Alegre
Ivirgarsama	250	6.520	2508	Bolívar

Fuente: PRODES (Proyecto de Desarrollo Chapare Yungas) 1978; DIRECO (Dirección de Reconversión Agrícola) 1988. Citados en el Plan Integral de Desarrollo y Sustitución 1988.

**TABLA 12**  
**Valor agregado neto de la producción de coca-cocaína (como % del PIB)**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	8,5	6,0	4,3	3,0	4,3	3,6	4,0	5,0	2,0	2,0	Menor al 2 %

Fuente: USAID, 1998.

**TABLA 13**  
**Exportaciones de la economía ilícita de la coca-cocaína (como % de las exportaciones legales)**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	87,3	65,7	30,7	26,7	33,4	27,0	23,0	25,9	14,9	16,5	7,3

Fuente: USAID, 1998.

**TABLA 14**  
**Erradicación y cultivo de coca en Bolivia, 1995-2004 (ha)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Erradicación	5.498	7.512	7.026	11.621	16.999	7.953	9.435	11.853	10.087	8.437
Cultivo de coca	48.600	48.100	45.800	38.000	21.800	19.600	19.900	24.400	22.800	27.600

Fuente: *Bolivia. Monitoreo de cultivos de coca*, Oficina contra las Drogas y el Delito, ONU, 2005.

### Notas

1. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), 2003. Con 63,8 años, los bolivianos viven en promedio 7 años menos que los otros latinoamericanos.
2. Consejo Nacional contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID), *Estrategia integral boliviana de lucha Contra el tráfico ilícito de drogas 2004-2008*, La Paz, Bolivia, septiembre, 2004.
3. World Bank 2004: 2,7. El índice de Gini es uno de los más altos de América Latina.
4. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) 2003, 2004.
5. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), 2003.
6. La zona cocalera del Departamento de Cochabamba está administrativamente conformada por parte de las provincias de Chapare, Carrasco y Tiraque. Sin embargo, para generalizar, todo el territorio se conoce con el nombre genérico de Chapare.
7. Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas 1.008.
8. United Nations: Office on Drugs and Crime. Country Profile, 2003.
9. *Ibidem*.
10. Hoyos, C; Decker, J; Bartelt, N: "Análisis de un Perfil de Drogas en Bolivia. Posibilidades de Acción de Desarrollo orientado hacia el control de drogas".
11. Ver: Spedding, A.L. (2004): The cocalero movement and drug policy in Bolivia. In: Cocalero movements in Peru and Bolivia: Coca or Death? Drugs and Conflict. Debate Papers, April 2004 N° 10. Transnational Institute. 2004/4
12. Ver Plan Integral de Desarrollo y Sustitución. 1988. Operación "Breakthrough". La plantación de la coca y la producción de base de cocaína en Bolivia". *Drug Intelligence Report. DEA. Intelligence Division*.1993. DEA-94070
13. Estrategia Nacional de Desarrollo Alternativo. 1990. Grupo UDAPE, dirigido por Samuel Doria Medina.
14. Gonzalo Flores y José Blanes. CERES. Incluido en Las drogas y el Ajuste en Bolivia. Economía Clandestina y Políticas Públicas. Roberto Laserna. Serie de "Documentos de Trabajo". 1994

### Referencias bibliográficas

AGUILO, FEDERICO (1992). *Narcotráfico y violencia*, CEDIB-IESE.

ÁLVAREZ, ELENA (1997). *Economic Effects of the Illicit Drug Sector in Peru*.

- BARTELT, NATALIE; DECKER MÁRQUEZ, JOSÉ; HOYOS, CRISTINA (2004). *Análisis de un perfil de drogas en Bolivia: posibilidades de acción de desarrollo orientado hacia el control de drogas*, GTZ.
- BLACUT ALCALÁ, GUSTAVO (1992). *Tráfico ilícito de cocaína: los precursores y las sustancias químicas en la Ley 1.008*, SEAMOS.
- BLANES JIMÉNEZ, JOSÉ; MANSILLA, H.C.F.: *La percepción social y los hechos reales del complejo coca/cocaína*, SEAMOS.
- CANELAS ORELLANA, AMADO; CANELAS ZANNIER, JUAN CARLOS (1982). *Bolivia: coca cocaína*. Los Amigos del Libro.
- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN BOLIVIA (1992). *De Cartagena a Texas: entre el desarrollo y la interdicción*, CEDIB.
- CENTRO PARA EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL DESARROLLO (1991). *El impacto de capital financiero del narcotráfico en América Latina*, CERID.
- DORIA MEDINA, SAMUEL; JUSTINIANO S., JOSÉ GUILLERMO (1992). *La economía de la coca en Bolivia: análisis macro y macroeconómico*, SEAMOS.
- DUHALDE, EDUARDO ALBERTO (1990). *Los políticos y las drogas*.
- GARCÍA SAYAN, DIEGO: *Narcotráfico: realidades y alternativas*, Comisión Andina de Juristas.
- HIRSUTA, M., GERARDO (1995). *De Huanchaca al narcoavión "Revelaciones"*, Gráfica Latina.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS PARA AMÉRICA LATINA Y AFRICA (1994). *Coca/ cocaína y narcotráfico*, IEPALA.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, ILDIS (1987). *Debate agrario: la economía campesina y el cultivo de la coca*, ILDIS.
- (1988). *Temas de política social: efectos del narcotráfico*, ILDIS.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2005). *Coca, Drugs and Social Protest in Bolivia and Perú*.
- LATIN AMERICA BUREAU, LAB (1982). *De la coca a la cocaína*, IEPALA, 1982.
- MANSILLA, H.C.F.; TORANZO ROCA, CARLOS F. (1991). *Economía informal y narcotráfico*, ILDIS.
- MINISTERIO DE GOBIERNO BOLIVIA (1998). *Estrategia boliviana de la lucha contra el narcotráfico 1998-2002*.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (Bolivia) (1990). *La lucha contra el tráfico ilícito de drogas en Bolivia*.
- MIRANDA V., EDWIN (1995). *De Huanchaca al narcoavión "Revelaciones"*, Gráfica Latina.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (2004). *Bolivia: monitoreo de cultivos de coca*.

## El narcotráfico en Bolivia: análisis y consecuencias 119

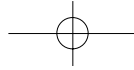
- OFICINA DE POLÍTICA NACIONAL PARA EL CONTROL DE DROGAS (EE.UU.) (1999). *Estrategia nacional para el control de drogas 1999*.
- PALZA MEDINA, JAVIER (1991). *La coca en la construcción nacional*, Signo A & G.
- PULGAR TAPIA, MATILDE (1995). *Mujer campesina y drogas*, Programa de las Naciones Unidas, PNUD.
- QUIROGA T., JOSÉ ANTONIO (1990). *Coca/cocaína: una visión boliviana*, AIPE/PROCOM-CEDLA-CID.
- SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS, CICAD (1999). *Sistema estadístico uniforme sobre el área de control de la oferta* (CICDAT), CICAD.
- SUBDESAL, Defensa Social y DINAPRE (1992). Plan Nacional de Prevención, Control del Tráfico Ilícito de Drogas y Desarrollo Alternativo.
- ZAMBRANA ROMÁN, JEBNER (1999). *Guerra antidrogas: entre halcones y palomas*, Fondo Editorial de los Diputados.

### RESUMEN

Bolivia está librando una batalla contra el narcotráfico que ha afectado considerablemente la estructura institucional, económica, social y política gracias a un crecimiento desmesurado del consumo de drogas, particularmente de la cocaína, en los países desarrollados. Es una actividad condenada por la sociedad y por sus respectivas leyes pero, para Bolivia, en algunos momentos de su historia, fue un "colchón financiero" muy saludable dada la crisis que vivía. Dados los actuales resultados, el narcotráfico sigue vigente aunque no con la misma liberalidad del pasado y esto muestra que es muy difícil predecir un resultado positivo de los programas de la lucha contra este mal si es que de por medio no existe una voluntad política internacional para eliminar o disminuir considerablemente la demanda y la solución de la pobreza de los países mencionados que siguen siendo parte de una crisis estructural que no logra revertir la miseria y el hambre de sus pueblos.

El artículo trata de explicar los efectos de este problema en la estructura económica, social y política de Bolivia.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXII - Nº 3 - Septiembre, 2005



# El futuro de la ONU: desarrollos y perspectivas desde 1990

Klaus Dicke

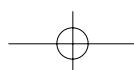
**E**l intento de ensayar un pronóstico acerca del futuro papel de la ONU exige efectuar previamente un inventario y una evaluación de su desarrollo desde 1990. El inventario deberá abarcar tanto al Consejo de Seguridad como también –cuanto menos en forma sucinta– otros órganos y campos de actividades de la organización mundial. En un segundo apartado se pasará a analizar qué significa el conflicto en torno a Irak para el futuro de la ONU, para desarrollar, por último, algunas tesis respecto del futuro papel de la organización mundial.

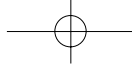
## I. Acciones destinadas a mantener la paz desde 1990

Cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas fue convocado en 1990 para tratar la invasión de Irak a Kuwait, el organismo había aprobado en sus 45 años de existencia un total de 659 resoluciones. Entre

KLAUS DICKE

Klaus Dicke se doctoró en 1983 en Tübingen con una tesis sobre derechos humanos e integración europea. En 1992 realizó su trabajo de habilitación en Kiel, sobre la problemática de la eficiencia y efectividad de las organizaciones internacionales. Desde 1995, se desempeña como profesor de Teoría Política e Historia de las Ideas en la Friedrich-Schiller-Universität de Jena. Sus temas de especialización son los derechos humanos y la ONU. De 1998 a 2002, ha sido el presidente de la Sociedad Alemana para las Naciones Unidas.





ellas figuraban resoluciones ciertamente importantes como las referentes a Corea, Medio Oriente, Rodesia y Namibia.

Sin embargo, nadie se animaría a afirmar que hasta ese momento el Consejo de Seguridad era un órgano que venía ejerciendo siquiera en forma aproximadamente satisfactoria la “responsabilidad primordial” de mantener la paz y la seguridad internacionales establecida en el artículo 24 de su Carta. Conflictos como el de Vietnam y Camboya vieron un Consejo pasivo y unos 250 vetos, desde 1990, prácticamente paralizaron al Consejo en temas decisivos.

Por lo tanto, hacia mediados de la década del ochenta, nadie hubiera pronosticado las siguientes cifras: en los treinta años posteriores a 1990, el Consejo de Seguridad aprobó más de 850 resoluciones, entre las que figuran regulaciones sumamente complejas como los estatutos de cese de fuego en Kosovo y Afganistán y la creación del Tribunal Internacional para el Enjuiciamiento de los Responsables de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario en el Territorio de la ex Yugoslavia. Para poder hacer justicia a este enorme crecimiento cuantitativo de las actividades cumplidas en el marco de su rol político, el Consejo creó una serie de sub-organismos, entre los que cabe mencionar las Comisiones de Sanciones, además de una nueva forma de manifestación: las Declaraciones del Presidente del Consejo de Seguridad. En este período, el Consejo votó más misiones de paz que todos los órganos de la ONU juntos en la historia previa a 1990. Para poder evaluar adecuadamente su actividad en este período, es necesario distinguir entre el aspecto político y jurídico, que hace a la toma de decisiones, y el aspecto operativo, que hace a la ejecución de las diferentes misiones.

## II. Mecanismos de toma de decisiones en el Consejo de Seguridad

Una evaluación política y jurídica de la práctica que sigue el Consejo en su toma de decisiones desde 1990 permite mencionar cinco modificaciones:

- *Primero*: a más tardar hacia comienzos de 1990, el Consejo dio a entender que estaba dispuesto a insertar sus futuras actividades en una interpretación amplia del concepto de “amenaza a la paz” contemplada en el artículo 39 de la Carta. En la práctica, efectivamente actuó de acuerdo con la voluntad manifestada.

Esto ha determinado que después de 1990 estuviera en condiciones de reaccionar ante los escenarios absolutamente cambiantes en los que se desarrollaban los conflictos internacionales y que abarcara situaciones tales como la protección de los chiítas y curdos en Irak y el conflicto en Haití o Somalia, hasta las guerras privatizadas de África y –ya en 1992– el terrorismo internacional. El punto de referencia que permitía constatar un caso de amenaza a la paz era el derecho de orden internacional, en especial los derechos humanos y la no proliferación de armas de destrucción masiva. En ese sentido, el Consejo demostró gran flexibilidad y capacidad de adaptación frente a la nueva realidad de los conflictos mundiales y se mantuvo, al mismo tiempo, fiel al concepto de paz jurídica.

- *En segundo lugar*, el Consejo de Seguridad se vio obligado a dedicar (en los casos Namibia y Camboya incluso antes de 1990) gran parte de sus esfuerzos a un aspecto del mantenimiento de la paz que Boutros-Ghali introdujo en su Agenda para la Paz de 1992 con el nuevo concepto de construcción de la paz post-conflicto (*post-conflict peace-building*), es decir, a la necesidad de adoptar una serie de medidas destinadas a reconstruir el Estado en las regiones en conflicto y acompañar políticamente su ejecución, en cooperación con el Secretario General de la ONU. El régimen electoral de Namibia, la constitución de emergencia de Kosovo, el marco legal para los intentos de reconstrucción en Afganistán, el proceso de paz en Timor Oriental y, más recientemente, el marco exterior para la estabilización y la reconstrucción de Liberia, fueron aprobados con un sustancial aporte de la ONU y del Consejo de Seguridad. Demostró ser especialmente eficaz su función legitimadora.
- *En tercer lugar*, el Consejo de Seguridad (siguiendo también en este punto las necesidades de la práctica cotidiana) pisó tierra virgen en más de un sentido en el derecho internacional. La institución del tribunal internacional de enjuiciamiento a los responsables de cometer crímenes de guerra en el territorio de la ex Yugoslavia basta como ejemplo: siguiendo el procedimiento habitual, el Consejo solicitó en una primera instancia al Secretario General que confeccionara un informe acerca de las condiciones políticas y jurídicas que debían darse para la institución del tribunal. A la vez, el Secretario General consultó a los estados y organizaciones no gubernamentales y sometió al Consejo el siguiente dictamen: normalmente, la institución de un tri-

bunal debe hacerse por vía de un tratado multilateral; sin embargo, debido a que ello demandaría un tiempo indefinidamente largo y no garantizaría la adhesión de todos los afectados al tratado, recomendaba la constitución del tribunal bajo el Capítulo VII de la Carta.

El Consejo siguió la propuesta del Secretario General. Al hacerlo basó su accionar en una interpretación totalmente nueva de la soberanía de un Estado, allanó el camino a la individualización de la responsabilidad penal en conflictos armados y comenzó a actuar en calidad de poder reglamentario internacional.

No hubo protestas serias cuando el 28 de septiembre de 2001 el Consejo de Seguridad votó una resolución tomada bajo el Capítulo VII que puso en vigencia la Convención para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo Internacional, que si bien había sido aprobada por la Asamblea General y estaba a la firma de los estados miembros, aún no había entrado en vigor. El Consejo no sólo votó la entrada en vigencia de la Convención sino que simultáneamente creó una Comisión para supervisar su puesta en práctica. Fue un acto de legislación internacional puro, aceptado y efectivo y constituyó toda una novedad en la historia del derecho internacional.

- *En cuarto lugar*, el Consejo de Seguridad dictó en los casos de Libia en conexión con el caso Lockerbie,\* Afganistán –antes de 1999–, Angola, Sierra Leona y Liberia una serie de medidas que involucraban a actores no estatales.

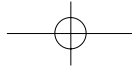
Un resultado de esta política es el llamado proceso Kimberley, es decir, el intento de los estados de Sudáfrica, Angola, Bélgica y otros de llegar a través de la cooperación entre estados, sector privado y ONGs a un tratado multilateral sobre un sistema de certificación del diamante bruto, en un esfuerzo por poner coto al terrible fenómeno de los llamados “diamantes de sangre”. Lo actuado en este tema en menos de tres años y que pasó casi inadvertido para la opinión pública es política y jurídicamente de máxima relevancia. Debe tenerse en cuenta que la exportación ilegal de diamantes

\* (N. de la R. de DP: el libio Abdelbaset Ali Mohmed Al Megrahi fue juzgado culpable de colocar la bomba que destruyó el vuelo 103 de Pan Am en 1988 sobre la ciudad escocesa de Lockerbie, que causó la muerte de 270 personas).

brutos desde Angola asciende a un volumen diario de casi un millón de dólares, que las guerras financiadas por particulares en Angola, el Congo, Liberia, Sierra Leona y otros estados en gran parte obtienen sus recursos del comercio con estos diamantes y que los mayores problemas para una regulación efectiva no son de orden técnico sino político-jurídico. La relación que existe entre esta certificación y el derecho neoliberal de la OMC revela, además, que la actividad del Consejo de Seguridad desemboca directamente en cuestiones que hacen a un orden constitucional global.

Finalmente y *en quinto lugar*, el Consejo se esforzó por abordar cuestiones estructurales en temas que hacen al mantenimiento de la paz y por llegar a reglas o estándares únicos. Esto comenzó en 1990 con la instrucción dada al Secretario General de elaborar un estudio sobre futuras medidas destinadas a asegurar la paz, que fue cumplida en la agenda de paz ya citada, y continuó luego con el tratamiento de los informes muy críticos del Secretario General sobre Srebrenica y el llamado Informe Brahimi hasta los recientes esfuerzos por introducir una reforma al Consejo de Seguridad. Entre los resultados obtenidos figuran, por ejemplo, las directivas generales para problemas cotidianos en las misiones de mantenimiento de la paz –mujeres en conflictos armados, HIV/ SIDA y conflictos armados, soldados niños– y una cooperación sensiblemente mejor entre el Consejo de Seguridad y la Secretaría General.

No es conveniente pretender asimilar el Consejo de Seguridad a un “gobierno mundial”, pero sí cabe preguntarse si los logros alcanzados en el nivel mundial por los Estados Unidos, ni que hablar de Europa, pueden compararse con este balance de la organización mundial desde 1990 que apenas hemos podido esbozar en los cinco puntos enumerados. Acierta Madelaine Albright cuando dice que, vista a la luz del día, la tan mentada estrategia norteamericana de la prevención realmente no ofrece nada nuevo, pero también deberíamos preguntarnos a qué se debe que haya merecido más atención política que la capacidad innovadora reflejada en la práctica por el Consejo de Seguridad desde 1990. Una de las razones podría radicar en que el éxito práctico de las operaciones de paz realizadas por mandato y bajo la bandera y responsabilidad de la ONU fue disímil y que de ninguna manera se compadece con las expectativas eufóricas que despertaron las misiones de paz de la ONU a comienzos de los noventa.

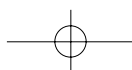


### III. Balance de las misiones de paz

En lo referente a los logros y fracasos de las operaciones realizadas o también omitidas por la ONU desde 1990, podemos trazar apenas las grandes líneas. En particular, parecen importantes seis puntos, tres referidos a casos concretos y tres de carácter general.

El *primer* caso concreto es el de la ex Yugoslavia. En esta misión, la ONU tuvo que hacer varios aprendizajes dolorosos. En primer lugar, quedó demostrado que la confianza depositada en los cascos azules como elemento de cooperación se ve masivamente defraudada cuando una de las partes en conflicto decide no cooperar. En tal caso, la organización no cuenta con opciones de escalada directa. Se suma un segundo fenómeno, que es el de la doble agenda: para los Balcanes hubo agendas nacionales –rusa, francesa, alemana– que no estaban coordinadas con la agenda del Consejo de Seguridad. Cabe extraer dos conclusiones. Primero, el Consejo de Seguridad sólo puede tener éxito cuando concentra las agendas políticas y cuando se reconoce su responsabilidad primaria por la paz mundial. Segundo, el recurso de los cascos azules sólo es una opción cuando existe la voluntad de cooperación de todas las partes en conflicto. En todos los demás casos es más conveniente recurrir directamente a misiones bajo el Capítulo VII. La capacidad de la ONU de llevar adelante este tipo de operaciones es limitada, lo que nos lleva a otros casos.

Se trata, en *segundo* lugar, de los casos de Somalia y Ruanda como sinónimos de fracaso de la ONU. En el primero de los casos, a pesar del significativo éxito de UNOSOM I, no fue posible estabilizar el país ni solucionar el problema de los lazos tribales en descomposición: el fracaso fue lamentable en todo sentido. En Ruanda se conocía el peligro de una guerra entre tribus. Sin embargo, no se actuó con firmeza. No es posible ahondar en los motivos, pero podemos extraer la siguiente conclusión: las consecuencias psicológicas fueron un verdadero revés para la idea del aseguramiento multilateral de la paz y pusieron al desnudo una debilidad básica de la seguridad colectiva incluso después de 1990: su selectividad. En el caso de Yugoslavia, se adujo el petróleo como explicación de la vacilante actitud demostrada. En el caso de Ruanda, fue lisa y llanamente el miedo de sufrir una segunda Somalia. También pudo haber sido falta de valentía lo que determinó que en este rincón alejado del mundo, supuestamente marginal, se prefiriera mantener guardados los principios tan caros en otras circunstancias. De

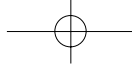


todos modos, desde Somalia y Ruanda, el Consejo de Seguridad debe preguntarse cómo piensa manejar en un futuro el problema del “doble estándar”.

El *tercer* caso es el de Kosovo. Desde la Resolución 1.244 reina una suerte de caos ordenado, una maraña de competencias y compromisos de organizaciones internacionales en proceso de consolidación cuyo objetivo no está claro –la fórmula de la 1.244 hace mención a una “autonomía sustancial”–, y que hasta ahora apenas si alguna vez logró llevar a todas las partes étnicas involucradas a sentarse a una misma mesa; en el mejor de los casos, se registra algún progreso en la creación de la infraestructura técnica y política mientras persiste, aunque apenas perceptible, el total aislamiento serbio. La única esperanza de estabilidad radica en que las tropas de la KFOR permanezcan en el país durante largo tiempo. De cualquier forma, es un éxito rotundo que a la sombra del caos ordenado reinante en Kosovo los *winterschools* del grupo Coimbra lograran reunir a estudiantes serbios, albaneses, croatas y montenegrinos para debatir con estudiantes de los estados de la UE sobre democracia y defensa de minorías. Con este resultado, el futuro europeo al menos es o vuelve a ser posible.

En *cuarto* lugar, y en lo que se refiere a las posibilidades operativas de la ONU, cabe mencionar ante todo que cualquier misión exige del Secretario General un importante esfuerzo de organización y coordinación. La composición y conducción de contingentes de tropas y policías deben ser coordinadas con los estados en cuestión. En general intervienen más de una docena de organizaciones internacionales, lo que requiere –como por ejemplo en el caso de la ex Yugoslavia– una conjunción de fuerzas militares y civiles de seguridad y reconstrucción con participación de la OTAN, la OSCE, la UE, diferentes estados miembros y, sobre todo, las partes involucradas en el conflicto. A pesar de la reducción de personal, la capacidad de la Secretaría ha mejorado sensiblemente en la década del noventa; *lessons learned-groups*, los informes ya mencionados del Secretario General mismo y del grupo en torno a Brahimi han determinado mejoras, al menos en las áreas de comunicación y gestión en la estructura de conducción, sin que pueda reconocerse ya una estrategia de rutina para grandes operaciones.

Ello se debe, en *quinto* lugar, a la necesidad de considerar las particularidades de cada caso concreto, aunque en casos como Kosovo, Afganistán, Liberia, y ahora Irak, se agrega que la intervención de la ONU tuvo lugar en un momento en que el conflicto ya estaba muy avanzado y las diferentes condiciones de operaciones se negociaron recién en los momentos inmediata-



mente previos a la misión. En esos casos, se cristalizaron divisiones de trabajo que en el caso de Afganistán, por ejemplo, limitaron el rol de la ONU fuertemente al área humanitaria y la intermediación de ayuda técnica, en tanto que la conducción política quedó reservada a la conjunción entre el gobierno del país y el mando militar. No está demostrado que este giro favorezca la seguridad colectiva.

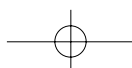
Finalmente, cabe mencionar, en *séxto* lugar, los límites fijados a las misiones de las Naciones Unidas. Estos son exclusivamente de orden político y radican en la presencia y grado de alcance con el que los estados, y en especial los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, están dispuestos a intervenir en las zonas de conflicto bajo la conducción del Consejo de Seguridad.

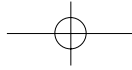
#### IV. Balance en otras áreas

No es posible limitar la actividad de la ONU a las misiones de mantenimiento de la paz, aunque desde 1990 éstas han vuelto a ocupar el centro de la escena. Por eso mencionaremos, al menos tangencialmente, los restantes campos de acción de la ONU, que desde la perspectiva alemana pueden parecer secundarios, pero que para la mayoría de los 191 miembros son de importancia existencial o, mejor dicho, lo fueron hasta ahora. No son pocas las áreas en las que se operaron evidentes cambios. Veamos algunas pocas referencias:

En el campo de la cooperación económica, la OMC relegó en muy poco tiempo otros regímenes a un segundo plano. El fracaso de la cumbre de la OMC en Cancún debido a la negativa de un grupo de 21 países en desarrollo demuestra dos cosas: en primer lugar, la concentración del multilateralismo económico en la OMC y, en segundo lugar, crecientes problemas para lograr un consenso, sobre todo con vistas a que siguen sin solución las cuestiones colaterales sociales, ambientales y de desarrollo del orden comercial mundial.

En el campo de la política ambiental, se evidencian los límites propios del multilateralismo cooperativo en sí. En primer lugar, con vistas a las problemáticas globales, es decir, aquellas que permanecen sin resolver cuando una parte importante se niega a cooperar. En segundo lugar, se evidencian límites totalmente diferentes que ocasionalmente se definen como sobrecarga



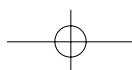


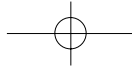
de compromisos (*overload of commitments*): Suecia recientemente destacó que su pertenencia a numerosos acuerdos ambientales internacionales condiciona la agenda de ministerios enteros en razón de los viajes que deben realizar los funcionarios a las más diversas regiones del planeta. Se plantea entonces la cuestión de los beneficios marginales, que a la vez exigen pensar en reformas, por ejemplo, con vistas al PNUMA. Al mismo tiempo, indican que al menos en algunas áreas concretas, la solución más racional sería pasar de la cooperación internacional a la supranacional. La entrada en vigor de los tratados marinos internacionales ha permitido dar ese paso en el caso de la protección del fondo marino.

Para el área de los derechos humanos podría decirse algo similar, pero aún más llamativo es otro giro en la evolución. En efecto: tanto la Convención Mundial contra el Racismo aprobada en Durban como la existencia de varias convenciones internacionales –Corte Penal Internacional, Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal,\* Convención sobre prohibición de reclutamiento de soldados niños– que han surgido a instancia de iniciativas de las redes de ONGs son indicadores del cambio radical operado en la escena política en la que se mueve la diplomacia multilateral. El cambio de nombre que ha sufrido el departamento del Ministerio de Relaciones Exteriores alemán encargado de las relaciones con la ONU, ahora denominado Departamento de Cuestiones Globales, Naciones Unidas, Derechos Humanos y Ayuda Humanitaria y la predisposición del Ministerio, imposible de imaginar una década atrás, de incorporar representantes de la juventud a la Delegación ante la Asamblea General, marcan estos cambios y las reacciones a los mismos. Otro claro indicio es el hecho de que la única conferencia mundial del año 2003 estuvo dedicada a la sociedad de la información. La globalización es el nuevo desafío para la ONU en general.

Ante este marco de referencia, debe valorarse también la llamada “Iniciativa Compacta Global” (*Global Compact-Initiative*) lanzada por Kofi Annan en 1999. En la Cumbre Económica Mundial en Davos, Annan había propuesto que las empresas multinacionales se comprometieran a observar

\* N. de la R. de DP: una mina antipersonal es un dispositivo explosivo concebido para mutilar o matar a la persona que lo acciona. Estas minas son armas indiscriminadas por lo que respecta al objetivo y al momento en que se disparan. Muchos años después del término de los conflictos, continúan matando y mutilando a combatientes y civiles, hombres y mujeres, adultos y niños.



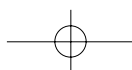


cinco principios muy sencillos en las áreas de derechos humanos, derecho laboral y protección ambiental. A cambio de comprometerse a informar anualmente sobre sus mejores prácticas en estas áreas, tendrían el derecho de usar el logo del Global Compact en sus relaciones públicas y podrían presentarse como *Partners of the United Nations*. En tan solo cuatro años, la iniciativa se transformó en una enorme red de empresas y ONGs. En la actualidad, se sirven de la iniciativa incluso estados, como en el caso de las conferencias dedicadas a analizar las posibilidades de incluir las empresas multinacionales en los esfuerzos para secar los pantanos de las llamadas “guerras privatizadas” en África.

Ejemplos como la campaña HIV/SIDA de la ONU y otros permiten afirmar que el resultado más importante en relación con el futuro de las Naciones Unidas es un cambio fundamental del entorno político de la organización y sus estados miembros. La *homepage* como instrumento de política, las redes globales como *constituency*, el aprovechamiento de los conocimientos de las organizaciones no gubernamentales y la inclusión de actores no públicos en todas las etapas del proceso político es ya una realidad diaria en el funcionamiento de la ONU. En la evaluación del futuro rol de la ONU, deberán tenerse en cuenta no sólo los nuevos estilos políticos sino también un claro cambio en la forma de encontrar consenso y legitimidad.

## V. Las consecuencias del conflicto de Irak

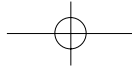
Los acontecimientos del 20 de marzo de 2003, así como los desarrollos que se remiten hasta los años noventa y que desembocaron en la guerra de Irak, sin duda han disparado una grave crisis de la seguridad colectiva. Sin pretender relativizar en absoluto sus consecuencias, toda evaluación deberá tener presentes los siguientes datos: en primer lugar, con la resolución 1.511 del 15 de octubre de 2003, se restableció la paz en la ONU en la medida en que se demostró que era posible alcanzar coincidencias. En particular, el Secretario General pudo imponer sus reclamos en lo referido a la seguridad del personal de las Naciones Unidas. No obstante, debió pagar un alto precio: la ONU no sólo compartirá en adelante la responsabilidad política de lo que va a ocurrir de aquí en más en Irak sino que, una vez más, ha aceptado una división de trabajo que la sitúa nue-



vamente en el rol de hacer la limpieza humanitaria sin que hasta el momento se pueda apreciar si en el caso de Irak está en condiciones de cumplir con esta tarea.

En segundo lugar, la posición de los EE.UU. se ha visto deteriorada por la guerra de Irak. La discusión política en Estados Unidos mismo se ha vuelto nuevamente polifona, una vez que los críticos del unilateralismo que se habían llamado a silencio después del 11 de septiembre de 2001 volvieron a hacer oír sus voces. Al artículo de Michael Glennon publicado en la edición de verano de *Foreign Affairs*, que contiene un abierto rechazo a la ONU y al concepto de la seguridad colectiva, le siguió una defensa de la ONU casi europea en cuanto a claridad por parte de Madeleine Albright en *Foreign Policy* y un artículo de Shashi Tharoor acerca del rol de la ONU en *Foreign Affairs*. Los acontecimientos en Irak demostraron también lo que la única superpotencia no está, precisamente, en condiciones de hacer. El retorno a una posición de liderazgo en el Consejo de Seguridad es en interés de los EE.UU., pero para semejante regreso debe superar obstáculos como la reserva observada durante la conferencia de anuncio de contribuciones (*Pledging Conference*) en Madrid, pero también ante la presentación de una resolución contra Israel en el Consejo de Seguridad por parte de Siria, cuyo objetivo político era inducir a los Estados Unidos a vetar la resolución y, por ende, hacer un “acto de demostración”.

En este contexto, es de destacar que en la inauguración de la 58va. Asamblea General, Kofi Annan incluyó nuevamente el tema “Reforma de las Naciones Unidas” y en particular, la reforma del Consejo de Seguridad en la agenda. Cabe pensar que la iniciativa se sustenta en la convicción de que la pérdida de credibilidad que enfrenta el Consejo de Seguridad sólo puede ser revertida si se toman las medias necesarias y en la suposición de que ninguno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad realmente se siente cómodo con su rol político en las Naciones Unidas y que en ese sentido, es necesario aprovechar el momento propicio. Seguramente sería temerario esperar que una reforma del Consejo de Seguridad pueda lograrse en un plazo perentorio a través de la reforma de la Carta de las Naciones Unidas, pero la iniciativa de Annan al menos promete un nuevo dinamismo.

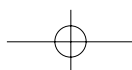


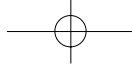
## VI. Algunas tesis sobre el futuro rol de la ONU

Quiero hacer tan sólo unas pocas apreciaciones al respecto. Un posible camino para incrementar la capacidad de la organización mundial en toda el área de la llamada construcción de la paz post-conflicto consiste en una revitalización y re-canalización del Consejo Fiduciario con el fin de transformarlo en una agencia de reconstrucción de “estados fallidos”. Son múltiples las ventajas que ofrecería esta agencia, que podría vincularse al Consejo de Seguridad como actualmente lo hace la IAEA. Cabe mencionar la posibilidad de concentrar el conocimiento, incrementar el personal disponible, aliviar el trabajo del Consejo de Seguridad y de la Secretaría e incluso de fortalecer la autoridad de las Naciones Unidas. Por otra parte, esta solución permitiría crear un interlocutor político en las cuestiones que hacen a una construcción de la paz postconflicto. El peligro consiste en que, de esta manera, el rol de la ONU podría quedar limitado al mantenimiento de la paz. Por otra parte, en la medida en que se le asignen competencias a este órgano, se incrementaría también la necesidad de proveerlo de la legitimidad correspondiente.

En términos absolutamente diferentes se plantea un tema que ocasionalmente se discute en Alemania y que se refiere a si es necesario impulsar una reforma del Consejo de Seguridad para facilitar la lucha contra el terrorismo internacional. Al margen de que muchas posibilidades de acción previstas en el Capítulo VII de la Carta no fueron aprovechadas después del 11 de septiembre, sin duda existe la necesidad de adoptar medidas políticas. Ante todo, será necesario que la Asamblea General llegue a un consenso acerca de una convención más amplia sobre la lucha contra el terrorismo. Condición para ello es y seguirá siendo la pacificación de Medio Oriente.

Finalmente, resta hacer referencia a que el 20 de marzo de 2003 en absoluto ha llevado a una inacción del Consejo de Seguridad. Todo lo contrario: el 15 de octubre del presente año se votó la misión de las Naciones Unidas de Liberia, la mayor de los últimos años. El éxito de esta misión determinará si se trata de un primer paso en dirección a un orden de paz en África central al que, sin embargo, deberán seguirle otros muchos. En particular con miras a África, será necesario avanzar en una mayor regionalización de las misiones de paz: es posible asumir que este tema jugará un papel importante en el debate acerca de las reformas que deberán encarar las Naciones Unidas.

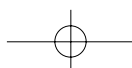
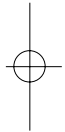


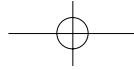


## RESUMEN

En este trabajo se ensaya un pronóstico acerca del futuro papel de la ONU. Con tal propósito, se realiza previamente un inventario y una evaluación de su desarrollo desde 1990. Esto abarca tanto al Consejo de Seguridad como también a otros órganos y campos de actividades de la organización mundial. A continuación se analiza qué significa el conflicto de Irak para el futuro de la ONU y su papel en el marco de la organización mundial.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXII - N° 3 - Septiembre, 2005





## DISCURSOS Y CONFERENCIAS

# Discurso pronunciado en la 40<sup>ma</sup> Conferencia sobre Política de Seguridad en Munich

12 de febrero de 2005

## Angela Merkel

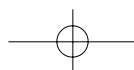
**E**l 8 de mayo conmemoramos el sexagésimo aniversario del fin de la Segunda Guerra Mundial y de la liberación de Europa del nacionalsocialismo. El conflicto nos deparó dolor y destrucción inconmensurables. En el siglo XX, nuestro continente conoció así el abismo. Hoy, sin embargo, podemos afirmar que los enemigos de entonces se han transformado en amigos. 45 años después del fin del nacionalsocialismo, cayó la cortina de hierro. Este año, los alemanes estamos en condiciones de festejar el 15to. aniversario de nuestra reunificación. Europa, por su parte, festeja haber superado su división. Los acontecimientos de las últimas semanas en Ucrania nos han mostrado una vez más la fuerza que nace de los movimientos democráticos.

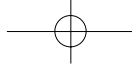
Las dictaduras fueron superadas por una política inspirada en valores. Han triunfado la libertad, la democracia y el estado de derecho. Los principales beneficiarios somos los alemanes. Nunca antes en la historia reciente nos encontramos en una situación más feliz que hoy: gozar de la paz en libertad.

En el discurso de asunción de su segundo mandato, pocas semanas atrás, el presidente norteamericano Bush dijo: “La mejor esperanza para la paz en nuestro mundo radica en la difusión de la libertad en todas las regiones del mundo”. Uno de sus antecesores en el cargo lo formuló así:

### ANGELA MERKEL

Presidenta de la Unión Demócrata Cristiana Alemana (CDU) desde 2001. En la actualidad, preside el bloque de la CDU/CSU del Parlamento Federal Alemán.





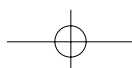
“Mientras no florezca la libertad en todos los países, tampoco puede florecer en uno solo”. Fue John F. Kennedy quien se expresó en estos términos durante su visita a Alemania en 1963, en la iglesia San Pablo de Frankfurt. Dos presidentes, un mismo objetivo de la política interior y exterior norteamericana.

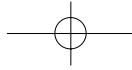
Para Alemania, la conclusión es que sólo si nuestra política tiene un claro fundamento de valores representará los intereses de nuestro país hacia adentro y hacia afuera. Sólo así podremos preservar en el más largo plazo nuestra seguridad y nuestro bienestar. Las amenazas que se ciernen sobre nosotros en el siglo XXI son evidentes: terrorismo, difusión de armas de aniquilación masiva, “estados fallidos”. Sólo podremos combatirlos si permanecemos unidos.

Ante este marco referencial de desafíos y amenazas, quiero formular cuatro coordenadas para una política exterior y de seguridad que exprese los intereses alemanes y redunde en beneficio de nuestro país.

*Primero: una Alemania económicamente fuerte.* La verdad es, sencillamente, que aquel país que exhiba un fuerte crecimiento económico en Europa podrá hacer valer su influencia estratégica. El potencial económico de Europa y el de Alemania están estrechamente entrelazados. No sólo asumimos responsabilidad por nuestro país. Como principal economía de la UE, asumimos simultáneamente una gran responsabilidad por el bienestar europeo. La capacidad de hacer valer los intereses alemanes, y también de construir capacidad militar, depende esencialmente de nuestro poder económico. Por eso la política alemana debe continuar avanzando firmemente en el proceso de reformas económicas, porque de ello dimana también la fuerza necesaria para proyectar el espacio en el que deberá desenvolverse la política exterior y de seguridad. No debemos resignarnos a que nos vean como el “hombre enfermo de Europa”.

*Segundo: una Europa ejecutiva.* En el siglo XXI, Europa necesita una política exterior y de seguridad común. Esta decisión básica fue tomada en los años noventa. Cuanto más grande sea la UE, tanto más importante será, sobre todo para Alemania, el éxito de tal proyecto. Cada vez son menores las posibilidades de que un país pueda crear unilateral o bilateralmente las condiciones necesarias para resguardar su libertad, su seguridad y su bienestar. Por el contrario, las medidas unilaterales o iniciativas tomadas en forma unilateral con anuencia de unos pocos países despiertan la resistencia de los demás actores y, al fin y al cabo, los daños para todos son mayores que el beneficio que un país puede haber cosechado indivi-





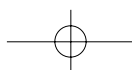
dualmente. A partir de su experiencia histórica y su situación geográfica, le cabe a Alemania un rol especial como mediadora y factor de equilibrio en Europa.

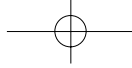
La Unión Europea ha demostrado estar en condiciones de asumir misiones de seguridad. Las operaciones en los Balcanes, entre ellas la misión ALTHEA de la UE en Bosnia, así lo demuestran. Avanza también la creación de una industria armamentista conjunta. Sin embargo, visto objetivamente, hay que admitir que la capacidad militar de los europeos sigue siendo limitada, tanto en lo que se refiere a su radio de acción como a su calidad.

La creación de grupos de combate europeos es un paso importante en la superación de este déficit. Existe la esperanza de que en dos o tres años a contar desde ahora, la UE estará en condiciones de intervenir en situaciones de crisis agudas, incluso fuera de Europa, si la defensa de sus intereses de seguridad así lo exige. Celebro el aporte previsto por Alemania a al menos tres de estos grupos de combate. Pero también me permito recordar que la UE originalmente tenía previsto crear hasta 2003 una fuerza de intervención rápida de 60.000 hombres. Sin embargo, esta fuerza existe más en el papel que en los hechos. La misma situación no debe repetirse en el caso de los grupos de combate.

Europa sólo podrá encontrar una política exterior y de seguridad común si impulsa su integración política. El mercado doméstico, la moneda común y el Tratado para la Creación de una Constitución Europea son expresiones de esta integración.

La integración debe anteponerse a una ampliación sin límites. Esto exige la definición de las bases culturales e históricas de Europa, de su finalidad y sus fronteras. Por eso, el ingreso de Turquía a la UE en calidad de miembro pleno no es tanto una cuestión de cumplimiento de los criterios de Copenhague por parte de ese país sino, más, un tema de la capacidad de integración de los estados miembros de la UE, que actualmente suman 25 y pronto serán 27 o 28 países. Una UE ejecutiva nos beneficia a nosotros. La Unión Demócrata Cristiana (CDU) y la Unión Social Cristiana (CSU) abogan por encarrilar las próximas negociaciones con Turquía en dirección a un status especial, es decir, una cooperación privilegiada, ubicada un peldaño más abajo al de la membresía plena. Esta cooperación permitiría asegurar la integración de Turquía en la política de seguridad europea.



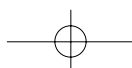


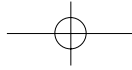
*Tercera coordenada: una alianza transatlántica confiable.* La cooperación transatlántica es y seguirá siendo el pilar estratégico sobre el que se apoyan la libertad y la seguridad de nuestro continente. En esta cooperación, la OTAN sigue jugando un papel institucional central, aun después del fin de la Guerra Fría.

La Unión Europea, manifestó el ministro de Relaciones Exteriores alemán Joschka Fischer haciendo una autocrítica en la retrospectiva de la discusión en torno a Irak, se mostró incapaz de dialogar en el momento preciso. Ahora es tiempo de un comienzo nuevo, la mirada puesta en el futuro y habiendo dejado atrás la desconfianza. Para ello deben darse dos condiciones: 1) Europa no debe comprenderse como contrapeso de los EE.UU. o incluso creer que una posición alternativa pueda fortalecer la identidad europea. Alemania cumple un rol central en estos esfuerzos. Las diferencias de opinión no deberán generar nunca más un frente abierto entre ambos socios. 2) Los Estados Unidos deben interceder en favor de una UE fuerte y ejecutiva y reconocer en Europa un socio igualitario en cuestiones de seguridad. Interpreto la visita del presidente Bush a la OTAN y la UE en Bruselas, y en pocos días más en Alemania, como una expresión de voluntad de ambas partes de proveer a esta cooperación. Celebro expresamente esta voluntad. Cuanto más concreta sea la agenda común en materia de relaciones exteriores, tanto más grandes serán las oportunidades para que nazca una nueva confianza. Habrá que esperar una próxima situación de crisis para comprobar qué tan sustentable es este nuevo comienzo. Lo importante es, efectivamente, que la agenda común se muestre resistente a las crisis.

Necesitamos el fortalecimiento de la OTAN. La organización no puede contentarse con ser una suerte de alianza de reserva. Debe ser el espacio en el que se deciden la política de seguridad y las acciones militares. En los Balcanes, en especial en Bosnia y en Kosovo, lo hemos logrado. Desde el fin de la Guerra Fría, la OTAN ha mostrado evidentes cambios, pero aún no ha terminado de definir su rol. Coaliciones cambiantes de voluntarios no pueden servir de sustituto para una política de seguridad confiable, impulsada en el marco de una alianza firme.

Una OTAN vital requiere de una equitativa distribución de las cargas entre todos sus miembros. Es, sobre todo, un llamamiento a los europeos y se aplica tanto a la capacidad operativa irrestricta de la *Response Force* de la OTAN como a muchas cuestiones que hacen a la tecnología militar y a la capacidad de resistencia, es decir, en última instancia, a la capacidad de cooperar con





las fuerzas armadas norteamericanas. Al respecto, Alemania tiene un largo camino por delante.

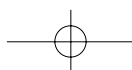
No quiero dejar lugar a dudas de que las fuerzas armadas alemanas, la *Bundeswehr*, realiza un trabajo admirable en Bosnia, en Kosovo, en Afganistán, en la ayuda humanitaria y también aquí en Alemania. Merece todo nuestro reconocimiento. Pero el reconocimiento debe dar lugar siempre al necesario respaldo político y financiero.

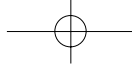
La reestructuración de la *Bundeswehr* para una mejor capacidad operativa en el nivel internacional es la respuesta necesaria a los nuevos desafíos. Los peligros terroristas no conocen de fronteras y aun cuando sus causas están en regiones geográficas remotas, sus efectos pueden desplegarse en cualquier momento en el interior de nuestro propio país. Los límites entre la seguridad interior y exterior se van diluyendo. En este sentido, las operaciones internacionales con participación de Alemania y la defensa del territorio nacional así como las misiones interiores de la *Bundeswehr* son dos caras de una y la misma moneda. Ante esta realidad, la Unión Demócrata Cristiana sostiene la necesidad de mantener el servicio militar obligatorio, aunque éste deberá verse complementado por un claro componente de defensa nacional.

Una cosa es la adhesión verbal a la cooperación transatlántica y otra, los desafíos concretos. La agenda transatlántica común es ambiciosa.

En primer lugar, quiero echar una mirada al proceso de paz en Medio Oriente. El reciente encuentro entre Ariel Sharon y Mahmud Abbas es motivo de esperanza. Celebro expresamente el mayor compromiso de los EE.UU. y apoyo el rol activo de los europeos representados por Javier Solana para ofrecerse como socio equitativo para las partes en conflicto. Durante mucho tiempo, las posibilidades de llevar la paz a Medio Oriente no fueron tan grandes como en este momento. Debemos aprovecharlas con total decisión.

Veamos, en segundo término, Irak: las exitosas elecciones permiten alentar un cauto optimismo para el futuro de la región. La conducta de los ciudadanos iraquíes ha demostrado que los graves problemas de seguridad que enfrenta el país no son esencialmente producto de una resistencia popular y que se remiten más a un terrorismo que actúa con total brutalidad y desprecio por el ser humano. El pueblo iraquí merece nuestro pleno apoyo. Un mayor compromiso con la reconstrucción de Irak y el restablecimiento de su estabilidad y seguridad es lo que exige la hora. Un aspecto importante es la





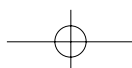
formación de las fuerzas de seguridad y la organización de estructuras administrativas. Celebro que el gobierno alemán desee apoyar activamente el proceso de reconstrucción en Irak.

Luego está Afganistán: la estabilización del país avanza lentamente; las elecciones se desarrollaron en forma exitosa. El plan de impulsar este proceso mediante la presencia de un PRT británico en Kandahar coincide con el interés alemán. Por eso es correcto analizar la posibilidad de que unidades de la *Bundeswehr* puedan hacerse cargo de la misión británica en Masar-i-Sharif. Insistimos, no obstante, en la necesidad de que ese despliegue no ponga en riesgo el cumplimiento de las tareas desarrolladas en otros puntos de Afganistán y en que se faciliten los recursos necesarios para esta operación y la seguridad de las tropas alemanas. Estoy segura de que en muy poco tiempo más, todos los involucrados acordarán una mejor cooperación entre ISAF y Enduring Freedom.

Está, además, Irán: las relaciones con este país serán una prueba de sustentabilidad de la Alianza Transatlántica. Debemos hacer todo lo que esté al alcance de nuestras posibilidades para persuadir a Irán de que la renuncia a sus aspiraciones de producir armas nucleares redundará en su propio interés. Se trata de un conflicto que deberá ser solucionado por la vía diplomática. Si Alemania, Francia, Gran Bretaña y los EE.UU. actúan juntos, será posible lograrlo. Irán no debe llamarse a engaño en cuanto a la firme decisión de Occidente. Tampoco debemos dejar lugar a dudas de que este problema de seguridad tiene su origen en Irán y no del otro lado del Atlántico.

Por otra parte, si aspiramos a que Irán modifique su comportamiento, será necesario aplicar todo el espectro de posibilidades diplomáticas. El necesario diálogo entre la UE y los EE.UU. deberá llevar forzosamente a aunar criterios acerca de cómo pueden incentivar el proceso de persuasión no sólo los europeos sino también los EE.UU. En la unidad, la firmeza y la negociación y sólo en esas tres manifestaciones juntas, radica la clave para la solución del problema.

Otro aspecto de importancia fundamental para la realidad transatlántica es la relación de Alemania y Europa con Rusia. Abogamos por una cooperación estratégica. Ello no implica, sin embargo, que pueda haber una equidistancia de Europa con respecto a Rusia y a EE.UU. Celebramos un exitoso desarrollo democrático en Rusia y estamos dispuestos a apoyar al presidente Putin en esta tarea. Aunque tampoco puede resultar perjudicial una palabra franca entre amigos.

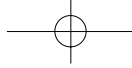


Tampoco podemos dejar de mencionar a Corea del Norte. Los acontecimientos más recientes nos muestran que debemos prestar más atención a las regiones que no figuran entre las regiones europeas vecinas que hasta ahora concitaron nuestra mayor atención. No es una sorpresa el que Corea del Norte admita públicamente poseer armas atómicas, pero no por eso deja de ser un motivo de preocupación. Nuestro objetivo debe ser lograr que Corea del Norte retorne al diálogo entre las seis naciones y que finalmente renuncie a desarrollar un programa nuclear con fines militares. Un conflicto abierto necesariamente repercutiría gravemente sobre Europa. Por eso es importante comprender que la estabilidad de esa región es un objetivo irrenunciable para los intereses de seguridad europeos.

Finalmente, llegamos a China. Abogo por una cooperación basada en la confianza recíproca con este país que juega un papel cada vez más importante en el orden global. Como al mismo tiempo nos sentimos comprometidos con una política basada en los valores occidentales, no existen, a mi juicio, motivos para flexibilizar unilateralmente las actuales restricciones a la exportación de armamentos.

*Cuarta y última coordenada de la política de exterior y de seguridad alemana: Naciones Unidas con la debida ejecutividad.* Es necesario mejorar la ejecutividad y, por ende, la credibilidad de las Naciones Unidas. Las experiencias acumuladas a partir de los sucesos en Bosnia, Ruanda, Irak y el Sudán obligan a tomar acciones. Al respecto, es imprescindible una reforma de los procesos de decisión del organismo. En relación con este último punto, en estos momentos se está discutiendo una posible ampliación de las bancas en el Consejo de Seguridad. El gobierno alemán aspira a obtener para mi país una banca en el Consejo. Considerando que por ahora una banca europea no es una alternativa viable, la aspiración resulta razonable siempre que a la postre no haya miembros de primera, segunda y tercera clase. Claro que una banca de primera clase en el Consejo de Seguridad conlleva también una responsabilidad de primera clase. Si Alemania aspira a tener un status pleno, deberá mostrarse dispuesta a asumir la responsabilidad correspondiente.

Por otra parte, celebro expresamente que en las Naciones Unidas se haya puesto en marcha un proceso destinado a desarrollar el derecho de gentes; en particular, respecto de la legítima defensa contra el peligro y en dirección a una obligación internacional de protección en caso de graves violaciones a los derechos humanos. Es deseable que la ONU conti-

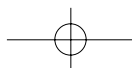


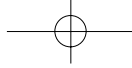
núe conduciendo este proceso. Necesitamos contar con una ONU reformada como institución fundamental para una nueva política interior mundial

En muchos ámbitos, sin embargo, no podemos esperar hasta que ello prospere. En especial África está atravesando por una situación que requiere un nuevo realismo en lugar de la actual política muchas veces virtual frente al continente. El mero anuncio de nuevas condonaciones de deuda no podrá evitar la amenaza de un creciente número de estados fallidos. Sin embargo, es necesario evitarlo para impedir que surjan nuevos lugares de refugio para terroristas, de comercialización para armas químicas y se desaten nuevas corrientes migratorias. Por eso es importante que Europa y los Estados Unidos hagan ingentes esfuerzos para ayudar a restablecer junto con la ONU las condiciones de funcionamiento en estos estados. Sólo entonces la condonación de las deudas permitirá un nuevo comienzo para las personas y no para las clases dirigentes y *warlords* corruptos.

Desde nuestra perspectiva, es importante que Alemania se guíe en sus relaciones exteriores por estas cuatro coordenadas: “eficiencia en el propio accionar”, “integración europea”, “alianza transatlántica” y “una comunidad de pueblos ejecutiva”. Si nos atenemos a estos preceptos, representaremos adecuadamente los intereses alemanes y seremos un socio confiable. En cambio, no sería funcional a los intereses alemanes una política que oscile entre el multilateralismo, las iniciativas bilaterales y el unilateralismo, y cuya defensa de los derechos humanos y de las restricciones a la exportación de armamento oscile entre todas las variantes posibles.

En consecuencia, abogo por una política que sepa interpretar la vocación alemana de integración y equidad a partir de su responsabilidad histórica. Se trata de una política inspirada en valores y comprometida con el objetivo de alcanzar una paz en libertad. Para ello es necesario desarrollar una concepción de largo plazo sobre la base de la unidad europea y la cooperación transatlántica que actúe dentro de alianzas firmes y que integre en su concepción exterior todos los ámbitos políticos, desde la diplomacia clásica y las relaciones económicas hasta la fuerza militar. Provista de estas herramientas, Alemania podrá enfrentar los desafíos del siglo XXI consciente de sus propias responsabilidades.

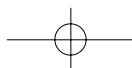
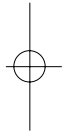


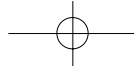


## RESUMEN

Sólo si la política alemana tiene un claro fundamento de valores representará los intereses del país hacia adentro y hacia afuera. Las amenazas que se ciernen sobre nosotros en el siglo XXI son evidentes: terrorismo, difusión de armas de aniquilación masiva, "estados fallidos". Sólo podremos combatirlos si permanecemos unidos. Es necesario desarrollar una concepción de largo plazo sobre la base de la unidad europea y la cooperación transatlántica que actúe dentro de alianzas firmes y que integre en su concepción exterior todos los ámbitos políticos, desde la diplomacia clásica y las relaciones económicas hasta la fuerza militar.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXII - Nº 3 - Septiembre, 2005





## ENSAYOS

# ¿Goodbye America? Sobre las coordenadas de la cooperación transatlántica

Johannes Urban

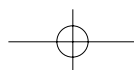
**A** la discusión interna en Europa acerca de la guerra de Irak le siguió un debate periodístico sobre la identidad de la Europa unida y su realización concreta. “El análisis que al mismo tiempo es un llamamiento” de Jacques Derrida y Jürgen Habermas provocó reacciones de destacadas personalidades, dado que el “renacimiento de Europa” como contra modelo de Norteamérica propagado por ambos es tan candente como discutido.

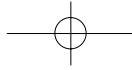
¿Debería despegarse Europa de los EE.UU.? El texto publicado en el diario alemán *Frankfurter Allgemeine Zeitung* en su edición del 31 de mayo de 2003 constituye un análisis en función de las imágenes de Europa y Norteamérica trazadas durante el debate. Caracteriza y transporta la argumentación de los autores. Y se traduce en el pensamiento y el accionar de sus destinatarios en política, medios y opinión pública.

Para identificar los argumentos desarrollados por los autores en favor y en contra de la comunidad occidental de valores e intereses, deben responderse dos preguntas. Primero: ¿dónde ven los autores las diferencias entre Europa y Norteamérica? Segundo: ¿en qué consisten, a su juicio, los puntos en común? Sobre esta base puede discutirse, en tercer lugar, qué

JOHANNES URBAN

Magister Artium por la Universidad Ruprecht-Karl de Heidelberg en Ciencia Política, Ciencia de la Comunicación y Derecho público. Cursó estudios de grado en Ciencia política, Ciencia de la Comunicación y Ciencia Jurídica en el Instituto Geschwister-Scholl de la Universidad Ludwig-Maximilian de Munich. Ha participado del *Washington Semester Program in “US Foreign and Security Policy”* en la American University de Washington D.C.



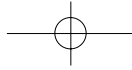


desarrollo cabe esperar para la comunidad occidental de valores e intereses y, en cuarto, si es conveniente que Europa desarrolle una alternativa a la integración transatlántica.

## I. Diferencias

Derrida y Habermas identifican seis temas que confieren sentido a la identidad europea y que, al mismo tiempo, marcan la antinomia con el *imperium americanum*. En primer lugar, la esencia del poder y sus medios. Según Derrida y Habermas, Europa constituye y posee “el suave poder de las agendas de negociación, relaciones y ventajas económicas” a diferencia de Estados Unidos cuyo poder se sostiene las divisiones militares. En relación con este punto de referencia y el terreno de aquel poder, los autores señalan que Europa es hoy una forma de “gobierno más allá del estado nacional”, caracterizada hacia adentro por instituciones supranacionales y hacia fuera, por el modelo de una “kantiana política interior cosmopolita”. Este modelo y esta política cosmopolitas se oponen a la reivindicación de la administración Bush del estado nacional como actor en un concierto de potencias en el que si bien Norteamérica no pretende para sí la batuta de director, sí reivindica el papel de solista. La tercera diferencia, el secularismo de Europa que destacan Derrida y Habermas, apunta a la invocación de Dios que hace el Presidente de los Estados Unidos y que suena extraña a los oídos europeos. En cuarto lugar: Europa es un Estado con sistemas de previsión social, en donde la “doma del capitalismo” con el fin de concretar la justicia social implica la referencia a la alternativa que rechazan los autores: el modelo económico neoliberal de los norteamericanos. A partir de la problemática social, Derrida y Habermas desarrollan la quinta diferencia: “El sistema de partidos nacido de la revolución francesa ha sido copiado muchas veces. Pero sólo en Europa sirve también a la concurrencia de ideologías que someten las consecuencias socio-patológicas de la modernización capitalista a una permanente valoración política”.

La normatividad contenida en esta valoración termina por desplegarse enteramente en la sexta diferencia. Según Derrida y Habermas, la renuncia europea a la pena de muerte es el resultado de “la mayor sensibilidad respecto de las transgresiones de la integridad personal y física”. Precisamente, eso es lo que se les desconoce a los norteamericanos.



Thomas Schmidt critica este dicotómico intento de fundar una identidad que construye una “identidad europea” a partir de aquello que los autores rechazan en Norteamérica: “Lo que se pretende que cohesionase a Europa es el no a Norteamérica, el rechazo hacia los Estados Unidos” (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 8 de junio de 2003). También él constata diferencias. “Sin Norteamérica, Europa correría peligro de convertirse en una ruina”, se lamenta Schmidt de la pasividad de Europa y elogia el “decisionismo” de los Estados Unidos al servicio de la intervención democrática.

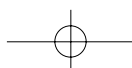
## II. Puntos en común

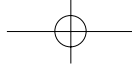
Al igual que Derrida y Habermas, Richard Herzinger se remite a la definición unilateral de poder de los EE.UU.

En una segunda instancia, sin embargo, Herzinger pasa a hablar del destino como nexo de unión: “Europa y los Estados Unidos permanecen soldados entre sí porque los errores y omisiones de uno debe pagarlos siempre también el otro...” (*Neue Zürcher Zeitung* 2 de junio de 2003).

Esta comunidad de destinos tampoco se ve socavada por las diferencias de criterio acerca del trato adecuado que debe dispensarse al desafío del terrorismo islámico. En efecto: “Occidente en su conjunto comprende ahora lo que hace tiempo viene desarrollándose en las sociedades abiertas: la transición de una sociedad de consenso a una sociedad de conflicto...”.

También Timothy Garton Ash y Ralf Dahrendorf ven un punto en común en los diferentes aportes de Europa y los Estados Unidos a una sociedad mundial kantiana. Pero antes que nada manifiestan sus dudas en cuanto a lo que Derrida y Habermas clasifican como europeo y al mismo tiempo no americano: la relación con el poder, el mercado y la religión (*Süddeutsche Zeitung*, 5 de julio de 2003). Hans-Ulrich Wehler también duda de la nitidez de las diferencias encontradas. Señala que los Estados Unidos son mucho más multifacéticos que lo que admite la descripción hecha (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27 de junio de 2003). Finalmente, Derrida y Habermas también admiten puntos en común cuando dicen que “... las naciones europeas comparten estos esquemas mentales caracterizados por el individualismo, el racionalismo y el activismo, con los de Estados Unidos, Canadá y Australia. ‘Occidente’ entendido como contorno espiritual abarca más que sólo Europa”.





### III. ¿Quo vadis?

En tanto que sus críticos reclaman un retorno a los valores europeos en el marco de la comunidad occidental de valores, Derrida y Habermas pregonan la necesidad de despegarse de Norteamérica. Sólo que la probabilidad de semejante desarrollo no es muy grande. Por hábito, convicción o pragmatismo, lo cierto es que quienes toman decisiones en la mayoría de las capitales europeas parecen convencidos de la necesidad de la cooperación transatlántica. Luego de la crisis de Irak intentaron, cuanto menos, tender puentes sobre los abismos transatlánticos y europeos relacionados con la crisis. La condonación de las deudas de Irak por parte de los adversarios de la guerra, Alemania y Francia, aun después de haber quedado groseramente excluidos de las licitaciones para la reconstrucción del país, es apenas uno de muchos ejemplos. También en los Estados Unidos comienza a subrayarse la recíproca dependencia de los socios transatlánticos: "... existen límites sustanciales a lo que Norteamérica puede hacer para ayudar a estabilizar el mundo y moverlo en una dirección más positiva. Solo podremos lograrlo junto con los europeos ...", constata Zbigniew Brzezinski (<http://www.politikwissen.de>). Igual que todos los candidatos demócratas a la presidencia con perspectivas de triunfo, Howard Dean exige un retorno a las alianzas e instituciones internacionales: "Igual que 'la más grande de las generaciones' de nuestro país, veo en instituciones internacionales como las Naciones Unidas una forma de apalancar el poder de los Estados Unidos, de encolumnar a guerreros y amantes de la paz, trabajadores y constructores de la democracia, detrás de causas que promuevan los intereses nacionales de Norteamérica. Trabajaré para hacer que estas instituciones sean más responsables y más efectivas" (*New York Times*, 16 de diciembre de 2003).

Pero incluso sin cambio de régimen en Washington, una revitalización de la comunidad occidental de valores e intereses parece ser el escenario futuro más probable. La fuerte condena de la penosa marginación de las licitaciones en Irak por parte de líderes neoconservadores sirve de ejemplo para la precisión de los intereses económicos en el espacio económico transatlántico altamente interdependiente. Los altos costos y las pérdidas que provoca la intervención en Irak incrementan la presión para proceder a incluir las alianzas e instituciones internacionales más que en el pasado: "... el mundo necesita de

los Estados Unidos y de la Unión Europea para trabajar juntos en favor del progreso, de la seguridad y la justicia... Tenemos grandes objetivos por cumplir, lo que determina que nuestra alianza Atlántica sea tan vital como lo ha sido siempre. Alentaremos la fortaleza y efectividad de las instituciones internacionales..." (George W. Bush, <http://www.whitehouse.gov>).

Las palabras pronunciadas por George W. Bush en Whitehall –recibidas con algún escepticismo entre los observadores– se insertan en el contexto de graves desafíos en materia de política de seguridad. Los éxitos alcanzados con acciones “europeas” y “americanas” complementarias frente a Libia e Irán ilustran las posibilidades de superarlas en el marco de la cooperación transatlántica.

#### IV. ¿Alternativas?

¿Pero no sería deseable la emancipación de un modelo europeo alternativo? La pregunta acerca de alternativas realistas exige una respuesta aunque ésta no pueda ser más que una primera aproximación. Para ello, es preciso mirar el contexto en el que opera Europa:

*Primero:* siguen disminuyendo los recursos disponibles en Alemania y en Europa para una política exterior y de seguridad común. Para Estados Unidos, se estima que el gasto seguirá aumentando.

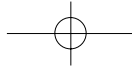
*Segundo:* crecen las dificultades con los socios principales y entre éstos (Estados Unidos, Francia).

*Tercero:* existe un grado de eficacia disímil en las instituciones internacionales (ONU, OTAN, UE). Diferencias de opinión de los estados que las sustentan bloquean una solución coordinada de problemas.

*Cuarto:* cobran mayor importancia intereses políticos (particulares). Se descuidan o se van disolviendo “intereses objetivos” y orientaciones de probada eficacia.

*Quinto:* existe una creciente influencia negativa de los intereses individuales de quienes toman decisiones (por ejemplo, campaña electoral) y otros factores personales, por ejemplo, una tendencia a declaraciones de cierta insolencia” (véase Hanns W. Maull, *Internationale Politik*, 9/2003).

*Sexto:* problemas graves y complejos cuya solución requiere de la cooperación internacional plantean crecientes desafíos a las instituciones regionales y globales.

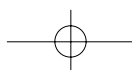


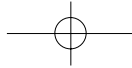
Para superar estos desafíos se requiere, sin duda, de una mayor cooperación internacional. Por eso, una Europa introspectiva, casi “aislacionista”, no es una opción válida. Europa tiene que cooperar en el marco global ¿Pero con quién? ¿Y cómo?

Para poder evaluar posibles alternativas a la estrecha cooperación transatlántica, se requiere echar una mirada a las condiciones de una cooperación internacional exitosa. Es favorable que haya objetivos, intereses, valores, instrumentos y recursos compatibles e instituciones igualmente compatibles.

Si tomamos como ejemplo la constelación de países generada a partir de la crisis de Irak, vemos que existen algunas compatibilidades con China y Rusia. Europa coopera con ambos estados en el marco de la OMC y en la ONU, entre otros organismos internacionales. Sin embargo, un análisis más exhaustivo revelaría pronto grandes diferencias. Estas diferencias afloran sobre todo en relación con una posible compatibilidad de valores que destacan Derrida y Habermas. Si aplicamos el catálogo de valores implícito en lo manifestado por ambos autores a China y Rusia, resulta imposible desconocer las incompatibilidades. Quien achaca a los Estados Unidos graves déficit democráticos difícilmente pueda aceptar la pseudo-democracia rusa o la oligarquía autoritaria de China. En tanto que la pena de muerte queda en suspenso en un creciente número de estados de los Estados Unidos, en China y Rusia está a la orden del día incluso sin mediar el debido proceso. Los dos estados atraviesan procesos de transición, pero es difícil de destacar una compatibilidad de valores que siquiera se aproxime al espacio atlántico.

Incluso puede ponerse en duda la compatibilidad de intereses, como se manifestó en la crisis de Irak, con la formación coordinada de un contrapoder para rechazar las pretensiones de poder de los Estados Unidos. Vladimir Putin persigue un camino tan pragmático como oportunista para devolverle su grandeza a Rusia. Precisamente por eso los ex miembros del Pacto de Varsovia asignan gran valor a una estrecha cooperación con Washington; de ser necesario, a expensas de la unidad y la capacidad de acción europeas. China es hoy un importante desafío económico. Las elevadas tasas de crecimiento económico y demográfico, así como sus crecientes esfuerzos armamentistas, crean una nueva superpotencia con pretensiones hegemónicas, al menos regionalmente. China y Rusia persiguen intereses nacionales que no son compatibles con la agenda de Euro-





pa, empeñadas en el fortalecimiento de las normas e instituciones internacionales a costa de la soberanía del estado nacional. El interés común de corto plazo, e incluso sobre eso podría discutirse, de contener la superpotencia americana, no guarda relación proporcional con estas graves incompatibilidades.

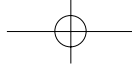
Ahora bien, podría argumentarse que Europa no debería cooperar en primer lugar con China o Rusia, sino con las instituciones internacionales. Esta argumentación desconoce que las instituciones internacionales dependen del voto de los estados que la integran, en particular las potencias representadas en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Europa depende de la cooperación con los estados que hoy tienen poder de veto en el Consejo de Seguridad. La crisis de Irak ha demostrado que difícilmente se pueden alcanzar resultados ciertos sin la cooperación de los Estados Unidos. Sólo juntos, Europa y Norteamérica podrán utilizar las instituciones internacionales para solucionar problemas o para defender los valores y los intereses occidentales, que son también los europeos.

Por lo tanto, está claro que no existen alternativas realistas a una profundización de la cooperación transatlántica. Europa y Estados Unidos dependen una del otro, aun cuando, como dice Robert Kagan, sigan distanciándose entre sí como dos planetas de un mismo sistema solar.

## V. Discusión en función de resultados

No puede ser función de las dirigencias en el campo de la política, la ciencia y los medios de comunicación promover este desarrollo recurriendo a clisés, a una “acentuación temática” de las diferencias en las relaciones transatlánticas, el descrédito del otro a través de los medios de comunicación o, incluso, la división en una Europa “nueva pro americana” y otra “vieja antiamericana”. Se trata de eliminar prejuicios populistas y percepciones erróneas a ambos lados del Atlántico. De lo contrario, quienes toman decisiones corren el peligro de verse condicionados en su libertad de acción precisamente por esos argumentos y métodos. También en lo conceptual (caso “Guantánamo”) se trata de revisar los errores del pasado.

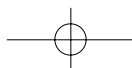
Necesitamos una discusión a fondo sobre las consecuencias y exigencias de las nuevas condiciones generales que esté orientada hacia los resultados. El debate acerca de una *grand strategy* de Occidente tiene que conducir a esta-

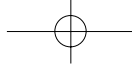


blecer una comprensión acerca de las posibilidades y los límites de acciones conjuntas y complementarias. Los esfuerzos, al parecer algo apresurados, por desarrollar una estrategia común en política europea exterior y de seguridad son un importante paso en esa dirección.

También urge reformar las estructuras de la cooperación transatlántica que –al igual que la OTAN– fueron impedidas de ejercer sus funciones básicas, con el consiguiente daño que ello les causó. La ampliación de instrumentos no militares podría alejar el proceso político de las decisiones disyuntivas y canalizarlas hacia decisiones obtenidas a partir del justo equilibrio de los esfuerzos comunes. Una mayor institucionalización de la cooperación haría menos probable un nuevo “choque de las administraciones”, siempre que exista una mayor inserción en la elaboración de las políticas nacionales. Y, obviamente, se trata también de estrechar las relaciones entre Bruselas y Washington y de integrar los extremos en los procesos de decisión sobre la política exterior y de seguridad.

Nada de todo lo dicho aquí significa que deban descuidarse los marcos de cooperación “extra-occidentales”. La profundización de la cooperación transatlántica más bien debería estar al servicio de una solución global de los problemas. Esto significa forzosamente una mayor inserción de las instituciones internacionales reformadas. Una profundización de la integración transatlántica tampoco debe causar un deterioro en las relaciones de Europa –y de Alemania– con China y Rusia. Por el contrario: genera más posibilidades para diseñar una política que permita integrar estos estados mediante una acción complementaria de los socios transatlánticos en la solución de los problemas globales y fortalecer un proceso de transición más orientado hacia los valores occidentales. Quien no comprende que estos objetivos figuran entre los más importantes de la cooperación internacional resigna precisamente aquellos valores que no cree poder encontrar en los Estados Unidos. Europa y Norteamérica dependen uno de otro y como actores estructurales se ven obligados a desarrollar soluciones conjuntas sustentables para problemas globales cada vez más amenazantes.

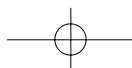


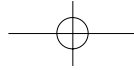


## RESUMEN

¿Sobre qué bases se asienta la identidad de la Europa unida y su realización concreta? Para algunos, sobre aquellos tópicos que trazan antinomias con el *imperium americanum*. Otros, en cambio, critican este intento de fomentar una "identidad europea" a partir de aquello que se rechaza en EE.UU. Lo cierto es que no existen alternativas realistas a una profundización de la cooperación transatlántica. Europa y Estados Unidos dependen una del otro, aun cuando sigan distanciándose entre sí como dos planetas de un mismo sistema solar.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXII - Nº 3 - Septiembre, 2005





# La política exterior de George W. Bush: ¿" más de lo mismo" en el segundo mandato?

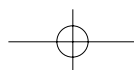
Heinrich Kreft\*

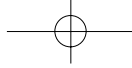
*"More of the same - but with a nicer face"*, coinciden en señalar analistas americanos cuando se les pregunta acerca del rumbo que tomará la política exterior estadounidense durante la segunda administración Bush.<sup>1</sup> Resulta conveniente, entonces, someter, en una primera instancia, la política exterior de los últimos cuatro años a un exhaustivo análisis. El primer mandato del presidente George W. Bush estuvo marcado por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra el World Trade Center, en Nueva York, y el Pentágono, en Washington. Ambos atentados derivaron en un cambio fundamental de los paradigmas de la política exterior y de seguridad norteamericana.<sup>2</sup> Diez años después del fin de la Guerra Fría, la era de la geopolítica quedó definitiva atrás para dar lugar a la era de la política mundial norteamericana. El siglo XX se vio caracterizado por la geopolítica tradicional: la seguridad de los Estados Unidos dependía fundamentalmente de impedir que la masa continental euroasiática cayera bajo dominio de una potencia europea. Los Estados Unidos alcanzaron este objetivo en forma definitiva cuando

\* El autor desea dejar en claro que en este trabajo expresa su opinión estrictamente personal.

HEINRICH KREFT

Vicedirector del departamento de planeamiento en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania. Public Policy Scholar en el Woodrow Wilson International Center for Scholars. Dirigió el Dpto. Económico de la Embajada Alemana en Washington DC.





sobrevino el colapso de la Unión Soviética. Desde entonces, los EE.UU. carecen de un adversario de igual rango. No obstante, su seguridad continúa masivamente amenazada, tal como demostraron los ataques perpetrados hace tres años y medio en Nueva York y Washington. “11/9” ha cambiado la mirada de los Estados Unidos sobre sí mismos y el mundo. El primer ataque serio al continente americano desde que los británicos quemaran la Casa Blanca y el Capitolio en 1814, afectó profundamente a la población norteamericana y al mismo tiempo la ha unido como ningún otro acontecimiento desde el ataque japonés a la flota estadounidense del Pacífico en Pearl Harbor.

A comienzos del siglo XXI, las reacciones internacionales se ven condicionadas por dos fenómenos que también caracterizan la política norteamericana exterior y de seguridad: el dominio militar y político sin precedentes de los Estados Unidos y el surgimiento de un “terrorismo catastrófico” como poderoso efecto colateral de una globalización que libera fuerzas políticas, económicas y sociales que ningún Estado, tampoco los Estados Unidos, puede controlar por sí solo.

## I. Superioridad norteamericana

Aun cuando para los Estados Unidos el 11 de septiembre inició el fin de la era “post Guerra Fría” como declaró poco después el ministro de Relaciones Exteriores Colin Powell, muchos desarrollos que hoy observamos venían perfilándose ya en las décadas pasadas. La década que medió entre el fin de la Unión Soviética el 25 de diciembre de 1991 y los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 podría ingresar algún día a la historia asimilable al período que medió entre 1919 y 1939, en caso de que las páginas de la historia recojan la expresión americana de la “*War*” contra el terrorismo internacional.

El fin de la Guerra Fría, marcado por la caída del muro de Berlín en 1989 y el colapso de la Unión Soviética hacia fines de 1991, encontró a los Estados Unidos en el cenit del poder. A lo largo y a lo ancho del mundo, no había a la vista ningún rival militar ni económico. También culturalmente, los Estados Unidos ejercían un poder de atracción sin igual en todo el mundo. La Guerra del Golfo a comienzos de la década de los noventa fue un éxito avasallante y la guerra de Kosovo contra Serbia se ganó sin tener

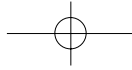
que lamentar víctimas propias. A partir de 1992, los Estados Unidos sumaron más del 35 % del gasto militar mundial por año. Eso determinaba que el presupuesto de defensa de los Estados Unidos fuera más grande que los presupuestos militares de los seis estados juntos que le seguían en orden descendente. Cuatro de estos estados eran, además, estrechos aliados de los Estados Unidos. Tampoco existía razón alguna para suponer un inminente choque con China, que emergía económica y políticamente, en la medida en que se mantuviera bajo control el problema de Taiwán.<sup>3</sup>

### El presupuesto de defensa de los EE.UU. en la comparación internacional (actualizado a 2003)

País	Gasto de defensa (en mil. de mill. U\$S de 2003)	Participación en el PBI (en %)	Participación en el gasto de defensa global (en %)
EE.UU.	404,9	3,7	40,6
Rusia	65,2	4,9	6,5
China	55,9	3,9	5,6
Francia	45,7	2,6	4,6
Japón	42,8	1,0	4,3
Gran Bretaña	42,8	2,4	4,3
Alemania	35,1	1,5	3,5
India	16,2	2,6	1,6
Corea del Norte	5,5	25,0	0,55
Irán	3,1	2,4	0,31

Fuente: The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2004/2005*, Oxford University Press, págs. 353-358.

Asimismo, la década pasada estuvo caracterizada en los Estados Unidos por un crecimiento económico sin parangón, en tanto se desvanecía la perspectiva de un "siglo del Pacífico" y de un desafío económico japonés basado en un capitalismo más eficiente. Al comienzo de la presidencia de George W. Bush, la participación de los EE.UU. en el producto bruto mundial había pasado de 25 a 30 % y el presidente Clinton había logrado transformar por primera vez desde 1969 la debilidad económica más evidente de los Estados Unidos, que era su enorme déficit fiscal, en superávit.



Con el fin del comunismo, desapareció también la única ideología alternativa a la modernización. El avance de los valores, definidos en términos del capitalismo burgués moderno y de la democracia, parecía imparable,<sup>4</sup> lo que indujo a Francis Fukuyama a predecir el “fin de la historia”.<sup>5</sup> A comienzos del nuevo milenio, los Estados Unidos parecían haber ascendido definitivamente a la categoría de una nueva Roma: invencibles e inexpugnables. Para el ex ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Vedrine, a comienzos del nuevo milenio, los EE.UU. se habían convertido en una “hiperpotencia”.<sup>6</sup> Este superpoder de los Estados Unidos ha crecido aún más desde el “11/9”. El presupuesto militar se situó en 2003 en 404,9 mil millones de dólares, con lo que los EE.UU. incrementaron su participación en el gasto militar global al 40,6 %. Con ello se incrementó también la diferencia en el gasto militar entre los EE.UU. y el resto del mundo. No obstante, la participación del gasto militar medido en términos del PBI norteamericano no superó en 2003 el 3,7 %, lo que representa apenas la mitad de los niveles alcanzados durante el período más álgido de la Guerra Fría.

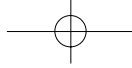
## II. La superpotencia amenazada

En tanto que la Guerra Fría estaba caracterizada por el enfrentamiento de dos bloques con un fuerte armamento convencional y nuclear, el nuevo enfrentamiento es una “guerra gris”,<sup>7</sup> una guerra caliente y, sobre todo, asimétrica, sin fronteras, ejércitos o reglas. En esta guerra están enfrentados los Estados Unidos, léase también Occidente, con un elevado nivel de armamento y un adversario que sólo es conocido y localizable en términos muy difusos. Sus fortalezas nacen de las debilidades de Occidente y de sus sociedades abiertas. Apunta a su destrucción y no dudaría en emplear armas de destrucción masiva si tuviera acceso a ellas. No obstante, busca obtener sus objetivos no a través de sus propios actos sino a través de la reacción que generan estos actos en el adversario.<sup>8</sup>

Los acontecimientos del 11 de septiembre rebatieron la tesis de Fukuyama. El nuevo desafío de Occidente no viene de una forma alternativa de modernización sino de su categórico rechazo en nombre de una religión radicalizada.

Los atentados terroristas fueron la consecuencia de las profundas transformaciones generadas, en buena medida, por la globalización. La revolución tecnológica en los campos de la información y la comunicación derivaron en



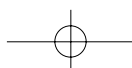


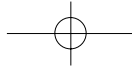
un desplazamiento duradero de poder de los gobiernos y los estados hacia individuos y grupos. La globalización alentó la privatización del poder, en donde el terrorismo no es otra cosa que una forma de privatizar la guerra.<sup>9</sup>

En septiembre de 2001, el presidente Bush advirtió que la lucha contra el terrorismo internacional sería larga, muchas veces imperceptible y sin un final claro. Ni los EE.UU., cuya superioridad militar no tiene parangón histórico, ni la OTAN, estuvieron (ni están) en condiciones de disuadir este tipo de ataques, porque los terroristas no necesitan proteger un país. Provocar un acto masivo de represalia forma parte incluso de su estrategia. En la lucha con el terror no existe un equilibrio del horror. Los terroristas vuelven los instrumentos de la sociedad abierta en su contra y han podido destruir con una alta eficiencia logística el World Trade Center y parte del Pentágono como símbolos del poder americano y occidental.

Para la política exterior americana, el terrorismo se ha convertido en un desafío estratégico. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 le han devuelto a la política exterior y de seguridad norteamericana una dirección clara y una "misión":<sup>10</sup> la lucha contra el terrorismo internacional.<sup>11</sup> Los EE.UU. han perdido su mito de invulnerabilidad. Nadie previó el "terrorismo catastrófico" tal como se manifestara, sobre todo, en Nueva York y, no obstante, la amenaza no era nueva. Ya la administración Clinton había incrementado sensiblemente los recursos presupuestarios destinados a combatir el terrorismo como reacción a toda una serie de atentados contra instalaciones norteamericanas. Esta serie comenzó con el ataque al World Trade Center en 2001, continuó luego con el ataque a instalaciones militares norteamericanas en Arabia Saudita, las embajadas de los Estados Unidos en Kenia y Tanzania y finalmente, al buque de guerra estadounidense USS Cole en el puerto de Aden (Yemen). En todos estos ataques, y en algunos otros frustrados, las huellas llevaban en forma directa o al menos indirecta, a Osama Bin Laden y a su red de terroristas Al Qaeda.

El informe oficial de una comisión dirigida por dos destacados ex senadores había advertido en 1999 acerca del peligro de que la superioridad militar no podría proteger a los EE.UU. de un ataque a su propio territorio. En este aspecto, el informe es casi una profecía cuando dice: "Es probable que americanos caigan en suelo americano, posiblemente en gran número" a causa de un ataque terrorista.<sup>12</sup> Sin embargo, no fue posible movilizar la voluntad política para extraer las necesarias consecuencias de este informe y de otros anteriores y posteriores.





### III. “Los Estados Unidos deben demostrar fortaleza”

En otoño de 2001, una mayoría de funcionarios dentro de la administración Bush llegó a la conclusión de que había sido la debilidad americana la que finalmente alentó al enemigo terrorista a cometer ataques cada vez más descarados. Valga citar al vicepresidente Cheney: “Debilidad, vacilación y falta de voluntad por parte de los Estados Unidos de apoyar a nuestros amigos, eso es provocador ... Alienta a gente como Osama Bin Laden ... a lanzar repetidos ataques contra los Estados Unidos, nuestra gente en ultramar y aquí en casa pensando que de hecho pueden hacerlo con impunidad”.<sup>13</sup>

A partir de ahí, la *homeland security* se convirtió en una nueva prioridad del gobierno de Bush, así como una mejor cooperación internacional en el ámbito de los servicios secretos y de la persecución penal (el contraterrorismo se convirtió en la máxima prioridad para la CIA y el FBI). No obstante, la principal estrategia de la administración consistía en “llevar el combate hacia el enemigo”. Bush dejó en claro desde el comienzo que también serían blanco de las acciones los estados que ofrecían apoyo a los terroristas: “No haremos distinción entre los terroristas que cometieron estos actos y aquellos quienes le dan refugio”,<sup>14</sup> un credo que sería conocido como “doctrina Bush”. Los vínculos entre las organizaciones terroristas y sus estados patrocinantes se convirtieron en “la principal idea estratégica sobre la que se basa nuestra estrategia en la guerra contra el terrorismo”, según Douglas Feith, el número tres en la jerarquía del Pentágono. Bush puso en claro que en esta guerra no había lugar para la neutralidad: “Cada país, en cada región, deberá decidir ahora. O está con nosotros, o está con los terroristas”.<sup>15</sup>

### IV. La caída del régimen talibán en Afganistán

El régimen talibán se convirtió en el primer objetivo de la “guerra gris” contra el terrorismo internacional. “El terrorismo contra nuestra nación no tendrá éxito”,<sup>16</sup> había dicho el presidente Bush pocos minutos después de que la segunda torre del World Trade Center fuera embestida por un avión de pasajeros, sin dejar duda alguna, desde el comienzo, de que los EE.UU. reaccionarían ante estos ataques. Antes de que Osama Bin Laden pudiera reivindicar los ataques, él y su red de terroristas Al Qaeda fueron sindicados como

principales sospechosos. Y dado que se sabía que “OBL” se encontraba en Afganistán, este país quedó directamente en la mira de una posible respuesta militar. El 17 de septiembre de 2001, el presidente Bush dio órdenes de elaborar planes para iniciar acciones militares contra el régimen talibán, ya que “no hay lugar para la inactividad en esta guerra”,<sup>17</sup> según señalaba la entonces Consejera de Seguridad y actual ministra de Relaciones Exteriores, Condoleezza Rice. El presidente Bush estaba decidido a actuar firmemente; incluso, estaba dispuesto a ir más allá de Afganistán. Ese mismo día invitó al jefe del Estado Mayor Conjunto, el general Shelton, y a otros asesores: “Golpeemos duro. Queremos enviar una señal de que hubo un cambio respecto del pasado. Queremos lograr que otros países como Siria e Irán cambien su visión”.<sup>18</sup> Tres días más tarde expuso sus planes ante el Congreso lanzándole un ultimátum al gobierno en Kabul: “El Talibán debe actuar y actuar inmediatamente. Entregarán a los terroristas o compartirán su destino”.<sup>19</sup> Ciertamente, los talibanes hicieron caso omiso a la advertencia y el 7 de octubre de 2001 comenzaron los primeros ataques a Afganistán. La intervención militar perseguía en principio tres objetivos principales: la detención o eliminación de la conducción del grupo terrorista Al Qaeda, la destrucción de la infraestructura terrorista en Afganistán y la caída del régimen talibán.

La guerra de Afganistán instaló en la administración Bush la convicción de que un ataque ofensivo contra el terrorismo sería la mejor defensa. También reafirmó a la administración en su análisis de que el problema del terrorismo esencialmente era un problema de conducta estatal y que, por ende, debía ser combatido procediendo contra estos estados. El ultimátum dirigido al gobierno talibán de entregar la conducción de Al Qaeda y la negativa de éste determinó finalmente la caída del régimen. Sin embargo, su derrocamiento no permitió eliminar la amenaza de la red terrorista Al Qaeda contra los EE.UU.

## V. “Multilateralismo a la carta”

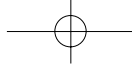
La administración Bush mostró desde el comienzo una profunda desconfianza contra un enfoque político multilateral. En los primeros ocho meses de su mandato se manifestaron varios ejemplos de esta tendencia al unilateralismo (entre estos figuran el Protocolo de Kyoto y la Corte Penal Internacional). La nueva fórmula era “multilateralismo a la carta”, un con-

cepto acuñado por el jefe de Planeamiento en el Departamento de Estado, Richard Haas; es decir, cooperación sólo allí donde fuera necesario y no, como durante la administración Clinton, siempre que fuera posible. Esto pareció cambiar luego de (y debido a) los ataques del “11/9”. El mismo día de los atentados, el gobierno norteamericano se dirigió a las Naciones Unidas y a la OTAN para asegurarse la solidaridad internacional. El 12 de septiembre, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Asamblea General aprobaron sendas resoluciones y la OTAN constató por primera vez en su historia una acción contemplada por el artículo 5 del Tratado de Washington, esto es, un caso de agresión contra un aliado. Sin embargo, pronto se puso de manifiesto que la administración norteamericana interpretaba las instituciones multilaterales sólo de manera instrumental. Un Pentágono desconfiado temía que un rol más protagónico de la OTAN cercenara excesivamente la libertad de acción norteamericana. Esto era producto, en parte, de experiencias ciertas o supuestas en la guerra de Kosovo, pero también respondía al deseo del Presidente de tener la mayor libertad posible en la lucha contra el terrorismo internacional: “Es posible que en algún momento seamos los únicos que quedemos. Está bien para mí. Somos América”.<sup>20</sup> Y el ministro de Defensa Rumsfeld declaró en reiteradas oportunidades: “La misión determina la coalición y no permitiremos que las coaliciones determinen la misión”.<sup>21</sup>

Pese a que existía un amplio apoyo para la guerra en Afganistán, los EE.UU. se limitaron a pedir el apoyo de unidades británicas y australianas. Sólo en una segunda etapa, cuando todo parecía indicar que la estrategia norteamericana podría no resultar, los EE.UU. aceptaron incluir tropas de más de 25 países. En agosto de 2003, la OTAN incluso asumió el comando de las tropas de paz y a comienzos de 2005, los EE.UU. no aportaban siquiera la mitad de las tropas extranjeras destacadas en Afganistán, a pesar de que el país distaba mucho de estar pacificado.

## **VI. El discurso sobre el “eje del mal” y la guerra preventiva como nueva doctrina**

Luego del éxito en Afganistán, muchos observadores esperaban una concentración de la administración norteamericana en estrategias de largo plazo contra el terrorismo internacional, por ejemplo, la intensificación de la

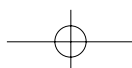


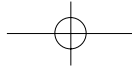
cooperación en el campo de la persecución penal, de la cooperación de los servicios secretos y la lucha contra el lavado de dinero.

En su discurso sobre la situación de la unión en enero de 2002, el presidente Bush dejó, sin embargo, en claro, que su intención era otra. Argumentó que la amenaza contra los Estados Unidos no provenía sólo de los terroristas sino, igualmente, de los llamados “estados rufianes” (*rogue-states*), que se esforzaban por poseer armas de destrucción masiva. Estados como Irak, Irán y Corea del Norte “y sus aliados terroristas constituyen un eje del mal que intenta amenazar la paz del mundo. Al buscar armas de destrucción masiva, estos regímenes constituyen una amenaza grave y creciente. Podrían proveer estas armas a terroristas dándoles los recursos que requiere su odio”. En la lógica del gobierno, los Estados Unidos no podían contentarse con mirar cómo ese peligro se hacía cada vez más grande: “El tiempo no está de nuestro lado. No esperaré a que los eventos se sucedan mientras el peligro se agrupa. No me quedaré de brazos cruzados mientras el peligro avanza cada vez más. Los Estados Unidos de América no permitirán que los regímenes más peligrosos del mundo nos amenacen con las armas más destructivas del mundo”.<sup>22</sup> Poco después, el vicepresidente Cheney recogió el mismo concepto: “... debemos estar preparados ahora para tomar ese tipo de acción valiente ... con respecto a Irak, que requiere asegurarnos de que no seremos golpeados por un ataque devastador cuando la organización se alíe con un estado rufián dispuesto a proveerle el tipo de capacidades letales que Saddam Hussein ha desarrollado y usado durante años”.<sup>23</sup>

A partir de estas declaraciones, los “estados rufianes” se convirtieron en el eje de la amenaza posterior al “11/9” y el “cambio de régimen” se transformó en el objetivo lógico de la política exterior y de seguridad de los Estados Unidos.

Según esta lógica, para enfrentar la nueva amenaza apocalíptica, los Estados Unidos debían estar dispuestos a actuar militarmente contra un régimen, para anticiparse así a un posible ataque. Este concepto se plasmó finalmente en la Estrategia de Seguridad Nacional, presentada en septiembre de 2002: “Dados los objetivos de los estados rufianes y de los terroristas, los Estados Unidos no pueden seguir basándose únicamente en una postura reactiva como lo hicimos en el pasado. La inhabilidad para disuadir a un atacante potencial, la inmediatez de las amenazas actuales y la magnitud del daño potencial que podría ser causado en razón de las armas que





pueden elegir nuestros adversarios no permiten esa opción. No podemos permitir que nuestros enemigos ataquen primero”.<sup>24</sup>

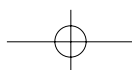
El discurso del “eje del mal” del Presidente y la posterior definición de la prevención como nuevo concepto estratégico significaron un alejamiento claro de los principios de disuasión y contención que durante décadas habían determinado la política exterior y de seguridad de los Estados Unidos. “En lo que a mí se refiere, después del 11 de septiembre, la doctrina de contención carece de todo fundamento”, declaró el presidente Bush en enero de 2003.<sup>25</sup>

Ante la considerable crítica internacional,<sup>26</sup> la administración norteamericana relativizó el cambio de estrategia y declaró que las acciones militares eran apenas una opción entre otras en su política frente a los “estados rufianes”. El ministro de Relaciones Exteriores Powell señaló ante el Congreso: “Queremos contener las actividades de Corea del Norte con respecto a la proliferación y vamos a continuar presionándolos. Pero no hay ningún plan de comenzar una guerra con Corea del Norte; ni tampoco existe un plan para comenzar un conflicto con Irán”.<sup>27</sup> La política de la administración americana frente a Corea del Norte se diferenciaría, pues, notablemente, de la política seguida frente a Irak.<sup>28</sup>

## VII. La caída de Saddam Hussein y la ocupación de Irak

Con el régimen de Saddam Hussein se apartó desde el comienzo un integrante del “eje del mal”. Irak se convirtió en el país “de mayor preocupación”, a pesar de que Corea del Norte e Irán estaban mucho más avanzados en sus programas nucleares. Pyongyang tenía fama de negociar con misiles y tecnología nuclear y se consideraba un hecho el apoyo de Teherán a los grupos terroristas. En cambio, los esfuerzos de Bagdad por obtener armas de destrucción masiva se habían visto obstaculizados considerablemente en la década de los noventa debido a las inspecciones de las Naciones Unidas. No obstante, el gobierno de los Estados Unidos se concentró en Irak, para lo cual había esencialmente cinco razones.<sup>29</sup>

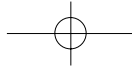
- Varios funcionarios de alto rango de la administración Bush habían llegado a sus cargos con el objeto de provocar la caída de Saddam



Hussein. La mayoría de ellos había integrado la administración de Bush padre y consideraron equivocada la decisión de no marchar sobre Bagdad luego de la liberación de Kuwait. Entre estos funcionarios figuraban el viceministro de Defensa, Paul Wolfowitz,<sup>30</sup> pero también el vicepresidente, Dick Cheney.

- El presidente Bush y varios de sus asesores estaban evidentemente convencidos de que Saddam Hussein había participado de alguna manera en los atentados del “11/9”. En tanto que el Presidente nunca estableció esa vinculación en público, ante sus colaboradores más cercanos manifestó el 17 de septiembre de 2001: “Creo que Irak estuvo involucrado”.<sup>31</sup>
- La mayoría de los asesores relevantes de Bush entendía que Saddam Hussein podía ser derrocado sin demasiado esfuerzo. Corea del Norte, en cambio, poseía ya armas de destrucción masiva y amenazaba con actos de represalias contra Corea del Sur difíciles de evitar. Irán, por su parte, era mucho más grande que Irak y en el caso de un ataque de los EE.UU., el régimen podría haber contado con un masivo apoyo por parte de la propia población. Las fuerzas armadas de Irak, en cambio, nunca se habían recuperado del todo de la primera Guerra del Golfo y el país estaba económicamente debilitado por 12 años de sanciones económicas.
- Algunos miembros de la administración, entre ellos, en particular, Wolfowitz, creían que el cambio de régimen en Irak abría una posibilidad para rediseñar todo Medio Oriente y acercar el conflicto entre Israel y los palestinos a una solución. Otros eran de la opinión de que a partir de Irak sería posible democratizar y modernizar exitosamente Medio Oriente.<sup>32</sup>
- La administración Bush esperaba, además, que una victoria contundente sobre Irak tuviera un efecto disuasivo contra otros “estados rufianes”.

Si bien todos los actores relevantes dentro de la administración estaban convencidos de la necesidad de un cambio de régimen en Irak, no existía coincidencia en cuanto a la mejor forma de alcanzar este objetivo. El vicepresidente Cheney y el ministro de Defensa Rumsfeld consideraron siempre la intervención militar como la única opción, en tanto que el ministro de Relaciones Exteriores, Powell, creía en la posibilidad de ejercer presión



internacional sobre Saddam Hussein y lograr de esta manera que aceptara un desarme a cargo de inspectores de las Naciones Unidas como forma de mantenerse en el poder.

Hacia fines del verano boreal de 2002, todos los involucrados tenían en claro que el “cambio de régimen” en Bagdad era la máxima prioridad y la discusión interna se concentró en el camino a seguir. Powell insistió en destruir las armas de destrucción masiva restantes o nuevas con ayuda de inspecciones de las Naciones Unidas. En un reportaje concedido a la revista *Newsweek* en marzo de 2003, resumió la situación de ese momento en estos términos: “... existía una chance real de que eso podría haber funcionado si [Saddam] comprendía que las intenciones del Presidente eran serias”.<sup>33</sup> En un discurso pronunciado el 26 de agosto de 2002 que tuvo gran repercusión en Alemania, el vicepresidente Cheney había refutado estas consideraciones señalando que estas inspecciones sólo podían llevar a una seguridad engañosa de que Saddam Hussein había sido puesto “... de algún modo en caja”. Pero que seguiría esforzándose por obtener armas nucleares con el objetivo “... de buscar el dominio sobre todo Medio Oriente, controlar una parte importante de los suministros de energía del mundo, amenazar directamente a los amigos de América en toda la región y someter a los Estados Unidos o a cualquier otra nación al chantaje nuclear”.<sup>34</sup>

El presidente Bush optó por el camino de Powell para llegar al objetivo de Cheney, o sea, la caída de Saddam Hussein. La aprobación por unanimidad de la Resolución 1.441 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 8 de noviembre de 2002 fue un gran éxito para la diplomacia de los Estados Unidos. Sin embargo, los Estados Unidos no lograron mantener esta situación favorable más allá de comienzos de 2003. El intento de aprobar una nueva resolución fracasó. En ésta debía dejarse constancia de que Irak había perdido su última oportunidad para el desarme bajo la Resolución 1.441.

Por lo tanto, la intervención militar a Irak que comenzó el 19 de marzo de 2003 tuvo lugar sin el apoyo explícito del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La victoria militar fue convincente y la caída de Saddam Hussein se logró en forma sorprendentemente rápida. Pero el verdadero desafío comenzó recién luego de que el presidente Bush declarara finalizadas las acciones bélicas el 1 de mayo y proclamara la victoria. En los meses subsiguientes, los Estados Unidos no lograron transformar la victoria en un éxito. A comienzos de 2005, los Estados Unidos están

muy lejos de alcanzar sus objetivos originales, que eran no sólo reconstruir Irak sino también, modernizarlo y democratizarlo, convirtiéndolo en un modelo para toda la región.

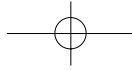
## VIII. Un nuevo mandato para el presidente Bush

A pesar de la difícil situación en Irak, el presidente Bush logró una victoria contundente en las elecciones del 2 de noviembre de 2004 e incluso pudo incrementar la mayoría republicana en el Congreso. 59,5 millones de americanos votaron por Bush 56 millones lo hicieron por su contrincante, John Kerry. Fueron determinantes para el éxito de Bush su capacidad de conducción en la lucha contra el terrorismo internacional, sentida como tal, y su atractivo para la derecha religiosa como defensor de tradicionales valores conservadores.

Inmediatamente después de su reelección, el Presidente dejó en claro que seguiría llevando adelante su política exterior. En una entrevista concedida al *Financial Times*, Colin Powell la calificó de “agresiva”. “Será la continuación de sus principios, sus políticas, sus convicciones”, manifestó.<sup>35</sup>

Al comenzar su segundo mandato, el presidente Bush enfrenta grandes desafíos que limitan claramente su margen de acción en comparación con el comienzo del primero, cuatro años atrás. Las razones de este menor margen de acción radican tanto fuera como dentro de los Estados Unidos. En el plano exterior, Irak, Corea del Norte, Irán y el conflicto israelí-palestino exigen la atención de la administración norteamericana. En el plano interior, el déficit fiscal y comercial, la profunda división del país que se manifestó en las elecciones y la sobre-extensión cada vez más ostensible de las acciones militares limitan sus opciones políticas.

Al comienzo del segundo mandato, los Estados Unidos están involucrados en al menos tres conflictos. El mayor desafío es, sin duda, el conflicto de Irak, al que Washington se enfrenta sin opciones positivas. A juicio del analista Jim Dobbins, de la corporación RAND, la administración Bush ya ha perdido la guerra en Irak a causa de la pérdida de confianza de la población iraquí. Sólo los iraquíes moderados están en condiciones de pacificar el país, pero pueden hacerlo sólo en la medida en que se diferencien de Washington. La única opción que les queda a los EE.UU. para salir de la actual situación empantanada en que se encuentran consiste en



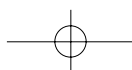
reducir la propia presencia e iniciar el retiro definitivo, procediendo simultáneamente a un rápido entrenamiento de las fuerzas de seguridad iraquíes, y asegurarse la cooperación de los estados vecinos y de Europa.<sup>36</sup>

Simultáneamente, Irak es el centro del teatro de operaciones en la lucha del terrorismo internacional contra Occidente. Osama Bin Laden sigue en libertad y en condiciones de reclutar nuevos seguidores, sobre todo en Irak, pero también en Arabia Saudita. Es improbable que se haya reducido el peligro de que su grupo (u otros terroristas) pueda obtener material nuclear o incluso una bomba nuclear y otras armas de destrucción masiva.

También Afganistán, el primer teatro de operaciones de la “guerra gris”, está muy lejos de una consolidación, a pesar de las exitosas elecciones en el pasado otoño. El gobierno central sigue siendo débil en comparación con la fortaleza de los *warlords* (“caciques”) en las provincias, en tanto que el cultivo de amapola ha alcanzado valores récord.

Difícilmente, el presidente Bush logre llevar a feliz término alguno de estos tres conflictos durante su segundo mandato. Pero también es dable pensar que Corea del Norte y/o Irán terminen por ser un desafío similarmente grande o incluso mayor para la política de relaciones exteriores de los Estados Unidos. Corea del Norte posee entre seis y diez armas nucleares o tiene al menos el material para confeccionarlas.<sup>37</sup> En el caso de Irán, resta esperar para ver si Alemania, Francia y Gran Bretaña pueden persuadir al gobierno en Teherán para suspender en forma permanente su programa de enriquecimiento de uranio, más avanzado de lo que suponían los expertos. En ambos casos, una abierta nuclearización podría inducir a los estados vecinos a imitar estos esfuerzos, lo que desencadenaría una peligrosa escalada regional y un drástico incremento del peligro de que el material nuclear caiga en manos de terroristas.

Otro desafío central para el presidente Bush consiste en volver a poner en marcha el proceso de paz entre Israel y los palestinos. El objetivo fue calificado por Tony Blair durante su visita a Washington, en noviembre último, como “el desafío político más urgente en nuestro mundo actual”. Gracias a la elección democrática de Abbu Abbas como sucesor del fallecido Yasser Arafat y a los planes de retirada de Israel de la Franja de Gaza, se ha abierto en este conflicto una “ventana de oportunidad” que puede volver a poner en marcha el proceso de paz. Es importante que el presidente Bush logre que la retirada de Israel no se limite a Gaza y que esta región no se convierta en un “estado fallido”.



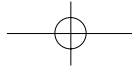
La hipoteca de Irak y una considerable pérdida de confianza en el mundo árabe obligaron a los Estados Unidos a acercarse a Europa para volver a poner en marcha el proceso de paz en Medio Oriente. En su conferencia de prensa del 4 de noviembre, el presidente Bush manifestó su intención de “acercarnos a nuestros amigos y aliados, nuestros socios en la UE y la OTAN, para promover el desarrollo y el progreso, vencer a los terroristas y alentar la libertad y la democracia como alternativas a la tiranía y el terror”. A tal efecto sirve también el primer viaje a Europa del presidente de los Estados Unidos en la segunda mitad de febrero, durante el cual visitó Bruselas, Mainz y Bratislava. En Eslovaquia se celebrará un encuentro con el presidente Putin. Las relaciones ruso-norteamericanas han experimentado el año pasado un notable deterioro a causa de las medidas adoptadas por las autoridades rusas contra el oligarca del petróleo Chordokovski y las maniobras de Putin en relación con las elecciones en Ucrania.

En el nordeste asiático, los Estados Unidos tienen crecientes problemas para conciliar su “política de una sola China” con los compromisos de seguridad norteamericanos frente a Taiwán. El presidente Bush podría verse involucrado en su segundo mandato en un conflicto en el estrecho de Taiwán, en caso de que los políticos taiwaneses quisieran tomar medidas serias en dirección a la independencia, contra lo que China con seguridad procedería militarmente.

## IX. Peligro de sobre-extensión

Tanto en lo militar como en lo político y económico, los Estados Unidos siguen siendo el número uno sin discusión. Sin embargo, en la segunda mitad de la primera administración Bush, Washington llegó, en forma visible para todos, a los límites de su propio poder.

La economía de los Estados Unidos crece a un ritmo sensiblemente superior al de la europea, pero los fundamentos de este crecimiento parecen resquebrajarse cada vez más. En el último año de la presidencia de Bill Clinton, el presupuesto de los Estados Unidos exhibía un superávit de 236 mil millones de dólares. El drástico incremento del presupuesto para defensa y *homeland security* a causa de los atentados del 11 de septiembre y las simultáneas rebajas impositivas han contribuido sensiblemente al déficit fiscal, que llega a 400 mil millones de dólares anuales. A pesar de la mayo-



ría republicana en el Congreso, cabe esperar que crezca la presión sobre la administración para recortar el gasto en defensa y *homeland security*, pero también para la ayuda al desarrollo y los programas contra el SIDA. Se agrega un creciente déficit de cuenta corriente de unos 600 mil millones de dólares en 2004, es decir, aproximadamente un 5,5 % del PBI. Ambas cosas aumentan la dependencia de los Estados Unidos de los tenedores de grandes reservas de dólares en el exterior, en especial en Asia oriental (China, Japón). Si estos países dejaran de financiar el déficit de los Estados Unidos, Alan Greenspan o su sucesor sólo tendrían la opción de incrementar sensiblemente las tasas de interés, con importantes efectos negativos para la economía estadounidense (pero también otros estados endeudados, por ejemplo, en América Latina).

A comienzos de 2005, los Estados Unidos tienen 135.000 soldados destacados en Irak y otros 15.000 en Afganistán. Precisa movilizar más reservas, lo que le resulta cada vez más difícil. Una crisis en la península coreana, algo que no se puede descartar, pondría a los militares estadounidenses en serias dificultades. Si bien siguen contando con la capacidad necesaria para realizar ataques preventivos, otro compromiso militar comparable al de Irak sobrerexigiría en estos momentos a las fuerzas militares de los EE.UU.

El talón de Aquiles de los EE.UU. es su dependencia energética. Washington importa por día unos 12 millones de barriles, más de la mitad de su consumo de petróleo. Es poco probable que el precio del petróleo disminuya sensiblemente en un futuro próximo. Actualmente, existe un equilibrio entre la oferta y la demanda, lo que significa que si un productor mediano como Nigeria o Venezuela dejara de producir, el precio del petróleo podría trepar a nuevos valores récord.

## **X. Continuación de la actual política exterior** ***“with a nicer face”***

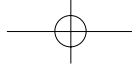
A pesar de estas debilidades, los Estados Unidos siguen siendo la única superpotencia del mundo, sin cuya participación no resulta posible mantener las actuales estructuras de orden ni se pueden establecer otras nuevas. La gran mayoría de los norteamericanos, incluidos los que votaron el 2 de noviembre por John Kerry, apoya una activa política mundial de los Estados Unidos.

Si bien los atentados del 11 de septiembre determinaron que la administración Bush abandonara rápidamente la clásica política geoestratégica, recién ahora y en razón de las persistentes dificultades en Irak, parece imponerse el criterio de que la actual estructura del mundo ya no responde a la estructura de la Guerra Fría o, para citar al politólogo francés Dominique Moisi: "La era global no modificó el hecho de que en el mundo nada es posible sin los Estados Unidos. Pero la multiplicidad de nuevos actores también significa que es muy poco lo que los Estados Unidos pueden alcanzar solos".<sup>38</sup> Para Henry Kissinger, la prueba de la historia para los Estados Unidos consistirá en determinar si logra transformar su actual hegemonía en un consenso internacional y sus propios principios, en normas internacionales aceptadas mundialmente. En ello se habría manifestado la grandeza de Roma y de Gran Bretaña.<sup>39</sup>

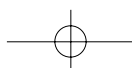
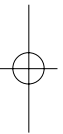
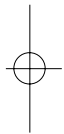
La mayoría de los observadores sólo espera un cambio de estilo y de retórica en la política exterior de los Estados Unidos, sin que se modifique en lo sustancial. En la conferencia de prensa ya citada, inmediatamente después de su reelección, el presidente Bush explicó cómo se acercaría a sus aliados: "Me acercaré a otros y explicaré por qué tomo las decisiones que tomo"; no habló de consultas. Pero existe la esperanza de que un cambio en la retórica y la certeza de una sobre-extensión de las propias fuerzas repercutan también sobre aspectos sustanciales de la política exterior en el segundo mandato de Bush.

## Notas

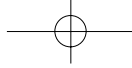
1. Así se manifestaron, entre otros, Strobe Talbott, Präsdiendtpresidente de Brookings; Richard Haass, presidente del Council on Foreign Relations, y Jessica Tuchman Mathews, presidenta de Carnegie Endowment ante el autor.
2. Cf. Kreft, Heinrich, "¿Cambio de paradigma en la política norteamericana? Der 11. September und die Folgen", en *Die Politische Meinung*, 384, 11, 2001, págs. 41-45.
3. Cf. Kreft, Heinrich, "China – die kommende Großmacht. Vom Objekt zum Akteur der internationalen Politik", en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B51, 2000, págs. 21-29.
4. Lieven, Anatol, "The Secret Policemen's Ball: The United States, Russia and the international order after 11. September", en *International Affairs* 78, 2, 2002, págs. 245-59.



5. Fukuyama, Francis, "The End of History", en *National Interest*, Summer 1989.
6. Hubert Vedrine mit Dominique Moisi, *France in an Age of Globalization*, Washington, DC 2001.
7. (Habría que aclarar aquí que se trata del artículo que nosotros publicamos en el 3/03) Respecto del concepto de "guerra gris", cf.: Heinrich Kreft, "Vom Kalten Krieg zum 'Grauen Krieg'. Uneingeschränkte Bündnissolidarität mit den USA" en *Internationale Politik* 12/01, pág. 43-46; Heinrich Kreft, "Vom Kalten zum 'Grauen Krieg' – Paradigmenwechsel in der amerikanischen Außenpolitik", en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 21 de junio 2002, págs. 14-22.
8. Fromkin, David, "The Strategy of Terrorism", en James F. Hoge Jr. - Fareed Zakaria (ed.), *The American Encounter: The United States and the Making of the Modern World*, New York, 1997, pág. 345.
9. Cf. Nye, Joseph S., *The Paradox of American Power. Why the World's only superpower can't go it alone*, New York, 2002, Capítulos 2 y 3.
10. "We have found our mission". Dicho por el presidente Bush, citado por Steven Mufson, "Foreign Policy's 'Pivotal Moment'", en *Washington Post*, 27.9.2001 y Harvey Sicherman, "Finding a Foreign Policy", en *ORBIS*, Spring 2002, págs. 215-227. Cf., también, G. John Ikenbery, "American Grand Strategy in the Age of Terror", en *Survival*, 43,4, Winter 2001-02, pág. 19-34.
11. La administración de los EE.UU. define el "terrorismo internacional" como terrorismo que abarca ciudadanos y recursos de más de un Estado. En un sentido amplio, el terrorismo se define como una violencia con motivos políticos contra objetivos civiles e instalaciones militares "pasivas" (*non-combatant*) por parte de grupos o agentes secretos.
12. Hart, Gary - Rudman, Warren, *United States Commission on National Security, American Security in the 21st Century*, Washington, DC, 1999.
13. El vicepresidente Dick Cheney en NBC News, *Meet the Press*, 16 de marzo de 2003.
14. Bush, George W., "Address to the Nation," 11 de septiembre de 2001. [www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html), (consultado en enero de 2005).
15. George W. Bush, "Address to a Joint Session of Congress and the American People", 20 de septiembre de 2001, op.cit.
16. Bush, George W., "Remarks After Two Planes Crash into the World Trade Center", 11 de septiembre de 2001 ([www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09), consultado en diciembre de 2004).
17. Citado en Carney, James - Dickerson, Jon F., "Inside the war Room", en *Time*, 12 de diciembre de 2001, pág.117.
18. Citado en Woodward, Bob, *Bush at War*, New York, 2002, pág. 98.



19. Bush, George W., "Address to Joint Session of Congress and the American People", op.cit.
20. Citado en Woodward, Bob, op. cit., S. 81.
21. Donald Rumsfeld en la cadena de televisión CBS, *Face the Nation* del 23 de septiembre de 2001.
22. Bush, George W., *State of the Union Address*, 29.1.2002.
23. Dick Cheney en NBC News, *Meet the Press*, el 16 de marzo de 2003.
24. National Security Strategy of the United States, Sept. 2002, pág. 15.
25. Manifestado por George W. Bush en la Conferencia de prensa con el primer ministro británico Tony Blair el 31 de enero de 2003.
26. El ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Vedrine, definió (en *The New York Times*) a raíz de ello la política exterior estadounidense como "simplistic" y el comisionado exterior de la UE, Chris Patten, habló (*The Guardian*) de un "unilateralist overdrive" de la administración de los EE.UU.
27. U.S. Senate, Committee on the Budget, *Hearing with Secretary of State Colin Powell on the President's Fiscal Year 2003 Budget Proposal*, 107th Congress., 2d session, 2, February 2002 (www.fnsg.com) consultado en diciembre de 2004.
28. Cf. Kreft, Heinrich, „Die USA und die zweite nordkoreanische Nuklearkrise“, en Köllner, Patrick (Hrsg.), *Korea 2003, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Institut für Asienkunde, Hamburg, 2003, págs. 1-10.
29. Más extensamente: Kreft, Heinrich, „Weltpolitik statt Geopolitik. Die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik im Zeichen des „Grauen Krieges“, en Reiter, Erich (ed.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik*, 2003, págs. 441-461, 456 y ss.
30. Ver Elliott, Michael - Carney, James, "First Stop, Iraq", en *Time*, 31 de marzo de 2003, pág. 75.
31. Según Woodward Bob, Bush lo habría repetido varias veces en diferentes momentos, "Bush at War", op. cit., pág. 99 y 167.
32. Entre otros, el viceministro de Defensa Wolfowitz, durante un debate en la Johns Hopkins University (SAIS) en el verano de 2002, del que participó el autor y nuevamente, en el *Washington Post*, el 12 de septiembre de 2003, „Wolfowitz Shifts Rationale on Iraq War“, pág. A 23.
33. Wolfe, Richard - Lipper, Tamara, "Powell in the Bunker", *Newsweek*, 24 de marzo de 2003, pág. 31.
34. Cheney, Dick, „Speech to the Veterans of Foreign Wars 103rd National Convention“, 26 de agosto de 2002 (www.whitehouse.gov/news/releases/2002709), consultado en 2004.
35. Entrevista con Hubert Wetzel y Guy Dinmore (<http://www.state.gov/secretary/rm/37937pf.htm>), (consultado en diciembre de 2004).



174

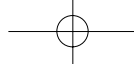
Heinrich Kreft

36. Dobbins, James "Iraq, Winning the Unwinnable War", en *Foreign Affairs*, enero/febrero 2005 (Dobbins es director del International Security and Defense Policy Center en la corporación RAND y fue embajador especial de los EE.UU. para Kosovo, Bosnia, Haití, Somalia y Afganistán).
37. Kreft, Heinrich, „Die USA und die schwelende nordkoreanische Nuklearkrise“, en Patrick Köllner (ed), *Korea 2004, Politik, Wissenschaft, Gesellschaft*, Institut für Asienkunde, Hamburg, 2004, pág. 263-275.
38. Moisi, Dominique, "The Real Crisis over the Atlantic", en *Foreign Affairs*, julio-agosto 2001, pág. 153.
39. Kissinger, Henry, "Our Nearsighted World Vision", en *Washington Post*, 10 de enero de 2002, A.19.

## RESUMEN

*"More of the same - but with a nicer face"*, coinciden en señalar analistas americanos cuando se les pregunta acerca del rumbo que tomará la política exterior estadounidense durante la segunda administración Bush. La mayoría de los observadores sólo espera un cambio de estilo y de retórica en la política exterior de los Estados Unidos, sin que se modifique en lo sustancial. Aun así, existe la esperanza de que un cambio en la retórica y la certeza de una sobre-extensión de las propias fuerzas repercutan también sobre aspectos sustanciales de la política exterior en el segundo mandato de Bush.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXII - Nº 3 - Septiembre, 2005



# Como un gran movimiento Aportes de la Doctrina Social de la Iglesia contemporánea a los partidos democratacristianos\*

Rodrigo Guerra López

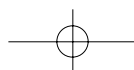
## I. De la ideología al escepticismo pragmático

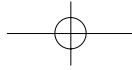
La primera mitad del siglo XX se caracterizó por distintos fenómenos de *polarización ideológica* que dieron lugar a importantes luchas políticas en todo el planeta. Las nociones de “izquierda” y de “derecha” no sólo indicaron diversos modelos de organización social, sino compromisos y valores que movieron a más de un pueblo a la lucha, incluso armada. En esta época, parecería que sin importar cuál fuera la ideología, la tónica general en ambos bandos consistió en afirmar la supremacía de sí mismo a través de la búsqueda de la negación del otro.

Durante al menos dos décadas después de la Segunda Guerra Mundial, el conflicto entre las ideologías pervivió haciendo en muchas ocasiones de

\* La presente exposición amplía las ideas expuestas en diciembre de 2003 durante un seminario organizado por el Partido Acción Nacional (PAN), la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en la Ciudad de México (Seminario Internacional “Humanización y equidad”, PAN - ODCA - KAS, Ciudad de México, 16 de diciembre de 2003). En aquel evento se me solicitó desarrollar los aportes de la Doctrina Social de la Iglesia (DSI) contemporánea a los partidos democratacristianos.

RODRIGO GUERRA LÓPEZ  
Doctor en Filosofía por la Internationale Akademie für Philosophie im Fürstentum Liechtenstein. Catedrático de Metafísica y Filosofía del Derecho en la Universidad Panamericana (Ciudad de México). Coordinador del “Observatorio Social” del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM).



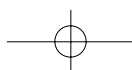


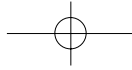
la política y de la democracia sólo recursos retóricos para la justificación y legitimación del grupo en el poder. Sin embargo, desde principios de la década del setenta, comenzó un proceso de absorción de las ideologías en conflicto. En países como México, el sistema político tuvo la capacidad de reintroducir paulatinamente a una parte importante de la disidencia dentro de la burocracia gubernamental o, al menos, de localizarla en pequeños reductos controlables.

Lentamente, sin embargo, la democracia hizo eclosión prácticamente en todos los rincones de América Latina. A través de grandes sacrificios personales y sociales, los espacios libres de participación y discusión se ampliaron gradualmente de manera significativa. Sin embargo, esta ampliación no logró evitar que más pronto que tarde la democracia se convirtiera en muchos ambientes en un *recurso procedimental para realizar concertaciones en torno a las cuotas de poder que permiten administrar las crisis que, por otro lado, se presentan como recurrentes*. Con esto, la vida política tendió una vez más a volverse una actividad autorreferenciada, eludiendo la activación de una democracia participativa más plena. De esta manera, en la actualidad, los conflictos que la democracia intenta resolver son los conflictos de poder que ella misma ha creado a partir de la concertación de las fuerzas políticas. En este entorno, más pronto que tarde, surge el fenómeno consistente en que la solución propuesta en un caso es el nuevo conflicto que es preciso resolver en la etapa siguiente. Así aparece un círculo vicioso que es difícil de romper: el círculo de los acomodados y reacomodados del poder dentro de una realidad que cada día es más lejana respecto de la vida del pueblo real.

Si la confrontación ideológica “derecha-izquierda” tuvo su lugar durante más de la mitad del siglo XX, si a esto le siguió una parcial asimilación de la disidencia dentro de las burocracias, parecería que estos no hubieran sido más que los signos de un fenómeno más sutil y eficaz que emergió nítidamente hacia la última década del siglo XX: desde todos los ángulos de la geometría política, partidos, movimientos y organizaciones sociales, en todos los niveles, fueron ingresando en *la moderación y hasta en el escepticismo respecto del valor de los contenidos ideológicos y giraron hacia la búsqueda de la pragmatización de las propuestas de acción política*.

Conviene subrayar un poco más este punto: *escepticismo sobre los contenidos teóricos y pragmatismo en la acción* es un binomio que no sólo ha





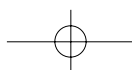
caracterizado las denominadas “izquierdas”, sino que un sinnúmero de movimientos y organizaciones políticas de “derecha” padecieron el mismo fenómeno, aun cuando utilizaron categorías diversas para expresarlo.

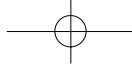
Los efímeros éxitos de unos y de otros al momento de aplicar el mencionado binomio muestran de manera elocuente que algo falló. De hecho, hoy, es un lugar común afirmar que los partidos, movimientos y grupos políticos se encuentran en un escenario de crisis de participación, de compromiso, de coordinación, de propuesta y de respuesta...

¿En qué consiste esta crisis? ¿Representa verdaderamente un peligro? La disolución ideológica y el pragmatismo en la resolución de problemas son dos elementos que impiden que los actores políticos puedan *leer adecuadamente la sociedad en sus múltiples dimensiones*. Alguien podría pensar que el vacío ideológico precisamente permitiría una mirada más objetiva de la realidad respecto de las interpretaciones filosófico-políticas que campearon durante los últimos cincuenta años. Sin embargo, esto no sucedió así. La inteligencia requiere de categorías y de hábitos intelectuales para poder comprender. Las deficiencias de muchas ideologías no son argumento para promover tácita o explícitamente el desencanto por la razón, por el pensamiento y aun por las propias ideologías políticas.

Por otra parte, muchos militantes y dirigentes partidistas, en la actualidad, con simplicidad pasmosa, sostienen que el pragmatismo reconduce al realismo. Sin embargo, lo que hace el pragmatismo es valorar la realidad en función de su practicidad, de su dimensión utilitaria. Toda realidad que no opere de acuerdo con los criterios de eficiencia del paradigma pragmático queda marginada y excluida por definición.

En nuestra opinión, así es como *se ha generado un debilitamiento de las aspiraciones democráticas de la sociedad*. Las personas, aun cuando no lo expresemos con términos técnicos, percibimos las deficiencias de los mecanismos de representación, de los partidos, de los gobiernos: los proyectos políticos con contenido axiológico y sensibilidad histórico-cultural son escasos o nulos. Esta *anomia ideológica*, acompañada por el *pragmatismo utilitarista* hoy tan de moda, fácilmente provoca que las personas y los grupos se sientan usados, utilizados como medios y no respetados en su dignidad. En una palabra, todos, como sociedad, también vivimos nuestro propio escepticismo, es decir, *en muchas sociedades crece el sentimiento generalizado respecto de la inutilidad de la acción y la participación política*.<sup>1</sup> El desarraigo de la actividad política respecto del mundo vital (*lebenswelt*) ha creado un grandísimo





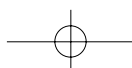
problema de deslegitimación de quienes participan activamente en ella, sobre todo a través de grupos, movimientos e instituciones supuestamente representativas.

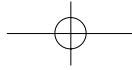
Este fenómeno, por otro lado, no nos debe extrañar, ya que las intensas controversias propias de la Guerra Fría se dieron en el interior de una misma matriz que los filósofos y los sociólogos denominan “modernidad ilustrada”.

En efecto, si bien es cierto que las “derechas” y las “izquierdas” durante el siglo XX tuvieron importantes discrepancias de tipo ideológico, una misma premisa fundamental las alimentaba a ambas simultáneamente: la idea de una razón autofundada que sostenía a la vez la idea de un Estado auto-legitimado. La crisis de este paradigma, el incumplimiento de las promesas que habitaban en el interior de las propuestas racionalistas de la “derecha” y de la “izquierda” por igual generaron poco a poco una reacción: la reacción “post-moderna”. Bajo este nombre, lo que quiere decirse es que la razón creadora de modelos ideales de organización social ha sido desencantada y exhibida en sus contradicciones internas.

De este modo, la postmodernidad desconfía por principio de sistemas y de absolutos. Su pretensión es afirmar lo fragmentario, lo relativo, lo instintivo en nombre del individuo y su derecho a pensar cualquier cosa o aun, a “no pensar”.<sup>2</sup> En este clima cultural, *el pragmatismo racionalista (taylorista, marxista, etc.) es sustituido por el pragmatismo escéptico postmoderno*, que renuncia a buscar convergencia en cualquier otro espacio que no sea el del consenso de base relativista. Puesto que la realidad es leve e insoportable, la única manera de curar el mal que nos aqueja es encontrar *cómo ponernos de acuerdo sin importar demasiado en qué nos ponemos de acuerdo*.<sup>3</sup>

Hace no mucho tiempo, Leszek Kolakowski publicó un punzante estudio que, en parte, afronta precisamente esta cuestión. En su libro *La modernidad siempre a prueba*, le dedica un capítulo a lo que él denomina la “auto-enemistad de la sociedad abierta”.<sup>4</sup> En este texto, Kolakowski explica que cuando Karl Popper atacó las ideologías totalitarias,<sup>5</sup> descuidó la otra cara de la amenaza, ya que tanto la democracia como la “apertura” de la “sociedad abierta” pueden conducir a la parálisis y a la eventual autodestrucción de esta forma de convivencia. Dicho de otro modo, *la democracia puede ser ajusticiada por la misma democracia si no cuida de las condiciones tanto éticas como pragmáticas que le dan viabilidad y sustento*: “La causa de la ‘sociedad abierta’ no estará perdida mientras no transforme su apertura en enfermedad y debilidad propias”.<sup>6</sup>

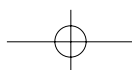


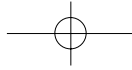


## II. Elementos para una alternativa

El diagnóstico anotado hasta aquí describe en trazos más bien gruesos un fenómeno que ameritaría un análisis mayor.<sup>7</sup> No podemos continuar en esta ocasión con más detalles sobre el mismo. Sin embargo, esperamos que estas breves líneas nos permitan comenzar a vislumbrar que *los partidos y la democracia nunca están garantizados del todo*. Ellos no pueden unir por sí mismos a los ciudadanos que conviven en el Estado. Incluso cuando de alguna manera puede decirse que estén bien dirigidos, no producen automáticamente el bienestar social y, mucho menos, una vida buena.<sup>8</sup> La dinámica de participación y representación propia de los partidos y de la democracia no tiene su origen en ellos sino en otras dimensiones de la realidad social que, por cierto, no suelen regirse por las leyes del quehacer político. Justamente, esta última apreciación nos mueve a pensar que para su fundamentación y conservación, los partidos y la democracia tienen que acudir a otras fuerzas y poderes que los trascienden. Dicho de otro modo, *la democracia y los partidos viven de unos supuestos que ellos mismos no pueden garantizar*. Viven de un dinamismo que ellos no producen. Esto significa que hay algo *insustituible* para la democracia y para los partidos que no se fundamenta en el nivel de la lógica del poder y que, sin embargo, sostiene a la política como realidad humana.<sup>9</sup>

Mientras la democracia y los partidos estén planteados sólo en el nivel de los mecanismos institucionales, de las estructuras jurídicas y de los métodos de concertación, sufrirán la erosión de legitimidad que ha desgastado a la política como política. *Lo que hoy requieren nuestras democracias es superar el escepticismo pragmático y reinterpretar cuáles son las preguntas fundamentales de la población, cuál es la historia e identidad de nuestro pueblo y cuáles son los símbolos que tienen poder de convocar a este pueblo para una tarea común. Todas estas son cuestiones de orden cultural antes de convertirse en problemas de mercadotecnia para las instituciones*. Precisamente en estas cuestiones es donde podemos encontrar la dinámica fundamental requerida para vitalizar el quehacer democrático y darle sustento ético. *Es aquí, precisamente, donde la Doctrina Social de la Iglesia (DSI) instala su discurso convocando a afirmar la dignidad de la persona, a reorientar el mercado con auténtica responsabilidad social, a optar por los más pobres, a crear subjetividad social y a defender la soberanía cultural de las naciones para así, gradualmente, reorientar el Estado en función del pueblo real, ¡en función de la nación!, y no viceversa.*





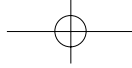
Estos cinco grandes temas de la DSI son los que merecerían, desde mi punto de vista, una reconsideración en los partidos de inspiración demócratacristiana, ya que fungen como el sustrato cultural que le da viabilidad ética y pragmática al quehacer democrático en la actualidad.

#### A. La persona como fundamento de una antropología normativa

Ha sido típico en la DSI y en los partidos demócratacristianos sostener que el principio y fin de todo dinamismo social es la persona humana. Sin embargo, la noción de persona ha sido objeto de una profundización gracias al Magisterio de Juan Pablo II, cuando la define como un sujeto que merece ser afirmado por sí mismo.

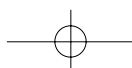
¿Qué quiere decir esto? Que la noción de persona realmente se distingue de la noción de individuo. No es un mero cambio verbal el que se opera cuando se habla sobre la persona humana. Juan Pablo II es particularmente consciente de que en muchos lugares, la noción de persona se ha utilizado de manera puramente retórica tratando con ella de ocultar una filosofía individualista al momento de comprender al hombre, la sociedad y el Estado. La persona es un ser irreductible a otros, no es un mero caso singular de una especie animal particularmente evolucionada. La persona es un tipo de realidad *sui generis*, con género propio, que merece ser reconocida de acuerdo con su peculiar estatuto. ¿Cuál es este estatuto? La persona, a través de su libertad, se revela como un ser capaz de ponerse a sí mismo los fines de su acción, es decir, la persona, al autodeterminarse, se manifiesta como fin y no como medio. Para Karol Wojtyła, como filósofo, es imposible explicar la auto-teleología de la persona si ésta no es propiamente un fin.<sup>10</sup> Justamente, su condición de fin es la que permite entender que la persona es “digna”, es decir, que posee un valor absoluto incuestionable. Este valor es el fundamento y origen de la norma más importante y primaria de todas: *¡Persona est affirmanda propter seipsam! ¡Hay que afirmar a la persona por sí misma y nunca usarla como medio!* Este imperativo moral ya había sido descubierto por Karol Wojtyła al leer críticamente la filosofía moral kantiana en sus años como profesor universitario. Él la denominaba *la norma personalista de la acción*.<sup>11</sup>

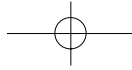
Es curioso que justamente una de las encíclicas de Juan Pablo II más fuertemente acusadas de ser –según algunos de sus objetores– una reca-



ída neo-tomista sea precisamente el documento en el que la norma personalista de la acción campea en todo su planteamiento y en su formulación explícita. Nos referimos a la Encíclica *Veritatis Splendor*. En ella, el fundamento de la moral no es un cierto código heterónomo, una exposición teórica de “valores” o una suerte de ideal de decencia preconcebido. El fundamento de la moral cristiana es el encuentro con la presencia de una Persona. Precisamente, el amplio pasaje en el que se narra el encuentro del joven rico con Jesús intenta mostrar el fundamento personalista de la moral cristiana. Este argumento permitirá que el Papa sostenga con toda su autoridad magisterial que: “Es a la luz de la dignidad de la persona humana –que debe afirmarse por sí misma– como la razón descubre el valor moral específico de algunos bienes a los que la persona se siente naturalmente inclinada. Y desde el momento en que la persona humana no puede reducirse a una libertad que se autoproyecta, sino que comporta una determinada estructura espiritual y corpórea, la exigencia moral originaria de amar y respetar a la persona como fin y nunca como un simple medio implica también, intrínsecamente, el respeto de algunos bienes fundamentales, sin el cual se caería en el relativismo y en el arbitrio.”<sup>12</sup>

¿Por qué es importante destacar esto? ¿Realmente representa una novedad? Desde nuestro punto de vista, el sostener que la persona es fin y no medio nos permite descubrir la *dimensión normativa de la antropología*. El uso puramente retórico de la noción de persona se descubre en su mentira precisamente en este punto. Por ejemplo, en el proceso de diseño de políticas públicas, la noción de persona *impon*e obligaciones prácticas específicas. Así, un modelo económico no puede ser calificado de “humanista” si no permite que la normatividad que brota de la persona irrumpa como un factor regulador superior a las leyes del mercado. Que esto no es una imposición heterónoma sino que la propia dinámica económica puede descubrirlo en su interior es algo que también Juan Pablo II ha destacado con especial énfasis.<sup>13</sup> El mercado no es un ente subsistente, no es un mecanismo auto-legitimado. El mercado sólo encuentra su sentido en el contexto que le ofrecen la persona, su dignidad y sus derechos inalienables.



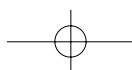


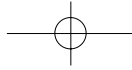
## B. El mercado al servicio de una economía social

Un segundo elemento que caracteriza a la DSI contemporánea es su lectura analítica y diferenciada de las economías de mercado. La Encíclica *Centesimus Annus* ya ha indicado los criterios básicos para comprender el aporte positivo del mercado y sus eventuales riesgos. A la luz de estos criterios, los obispos mexicanos<sup>14</sup> y posteriormente los obispos latinoamericanos, en un documento de gran visión social y pastoral,<sup>15</sup> han precisado un aporte que, en resumen, coloca lo social como dinamismo sustantivo de un modelo de desarrollo y el mercado como el factor adjetivo.

Las políticas económicas neoliberales atribuyen un papel central y casi redentor a la dinámica del mercado. Desde el punto de vista de las exigencias de la dignidad humana, un modelo económico así es del todo inadecuado para los partidos democratacristianos. La Doctrina Social de la Iglesia no reprueba la economía de mercado, pero exige el respeto a la dignidad y libertad de la persona humana, a la primacía del trabajo sobre el capital y al destino universal de los bienes que enmarca en su dimensión justa el legítimo derecho a la propiedad privada. El reciente documento del CELAM, intitulado *Globalización y nueva evangelización*, nos dice a este respecto: “Un modelo que sostenga de manera explícita o implícita el mercado como dinamismo central del desarrollo de un país o de un conjunto de países es: a) irreal, debido a que el mercado no corrige por sí mismo las grandes e inequitativas concentraciones de riqueza que él mismo fomenta; b) inestable, porque cultiva la volatilidad de los capitales haciendo sumamente vulnerables a millones de personas; c) inmoral, ya que genera de modo sistemático exclusión y pobreza, atentando así contra los derechos de la persona y contra el bien común. Las economías centralmente planificadas fracasaron estrepitosamente tanto por su falta de efectividad como por su deficiente antropología. Por ello, es necesario también evitar estos dos errores en las nuevas economías de mercado que, colocando como criterio fundamental la lógica del intercambio, vulneran gravemente dimensiones de la persona humana, que se encuentran regidas por otro tipo de criterios entre los cuales se hallan los relacionados con la solidaridad y la gratuidad para con los más débiles.”<sup>16</sup>

En Latinoamérica, la mentalidad neoliberal se encuentra profundamente arraigada en los sectores que privilegian, como criterio para el desarrollo, los resultados económicos generales por encima de los bienes que





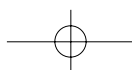
necesitan las familias concretas.<sup>17</sup> Es profundamente contrario a una auténtica posición humanista aceptar con resignación la imposibilidad práctica de crear una economía de mercado auténticamente alternativa, como si lo único que pudiera hacerse fuera un esfuerzo compensatorio por vía de la política social. Mientras la política social de los estados siga visualizándose de manera subordinada a la política económica, los más pobres continuarán pagando con dolor el costo de nuestra irresponsabilidad.

### C. La opción preferencial por los pobres

Un tercer elemento a considerar, precisamente, es el papel que la irrupción de los pobres ha jugado en la conformación de la DSI contemporánea. Durante muchos años, la “opción preferencial por los pobres” fue interpretada en algunos sectores como una característica de ciertos tipos de consagración religiosa o como consigna facciosa de determinadas corrientes de la “teología de la liberación”.

Es realmente asombroso constatar cómo la mera expresión de “opción preferencial por los pobres” genera aún, en ciertos ambientes, suspicacias de manera casi automática, como si fuera un principio exclusivo de grupos radicalizados o de coqueteos neo-populistas. Esto se explica sin demasiados problemas cuando constatamos que existen diversas modalidades de compromiso social cristiano que con cierto grado de inconciencia se han tornado en factores de legitimación del neoliberalismo o, al menos, de los valores consagrados por el estándar de vida pequeño-burgués (la pura vitalidad, el éxito y el poder, entre otros). Que los cristianos nos ocupemos de los marginados calmando su resentimiento por la exclusión que sufren parecería ser útil y positivo para la mentalidad neoliberal. Pero que se ponga en cuestión el sistema de producción de los valores sancionados por el mercado pretendiendo reformarlos desde el punto de vista del conjunto de evidencias y exigencias constitutivas de la naturaleza del hombre, esto, en cambio, no se admite.<sup>18</sup>

Para Juan Pablo II, la “opción preferencial por los pobres” no es sólo un ideal de vida para los consagrados o un principio de la Iglesia latinoamericana que habría que tolerar con cierto cuidado. La “opción preferencial por los pobres” es una dimensión constitutiva de la fe cristiana. La fe que no pasa por la constatación de la “presencia real” de Jesucristo en los más pobres<sup>19</sup> se encuentra como deformada y se traduce en consecuencias sumamente graves



tanto en el nivel del estilo de vida personal como en el de la comprensión del orden social.<sup>20</sup> El humanismo político propio de los partidos demócratacristianos tiene en este elemento un factor esencial de fidelidad a su identidad profunda, de legitimación auténtica desde una perspectiva moral y de elemento esencial para construir en términos prácticos una propuesta política auténticamente creíble.

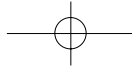
La opción preferencial por los pobres es simultáneamente un principio permanente, un criterio de juicio y una directriz de acción. Evidentemente, concebir así esta cuestión implica tratar y valorar a las personas por lo que son, especialmente a quienes son los últimos en la historia, y evitar todo gesto que privilegie la valoración de las personas en función de un criterio de poder.

Cuando en un partido demócratacristiano permitimos con complacencia el predominio de la apariencia, de las poses de poder y de la petulancia de las “grandes figuras”, colocamos las bases para que nuestro discurso humanista sea imposible de creer en la práctica. En este sentido, los partidos demócratacristianos están llamados a ser una casa común en la que todos, especialmente los más sencillos, pobres y marginados, puedan encontrar acogida en sus reclamos, en sus necesidades y, sobre todo, en sus personas.

#### D. La subjetividad social

Una de las categorías más importantes que Juan Pablo II ha incorporado a la DSI es la referente a la “subjetividad social”.<sup>21</sup> Esta noción quiere afirmar esencialmente que la persona participa su subjetividad a la sociedad cuando es y actúa junto con otros. Los “sujetos sociales” no son, pues, una mera aglomeración de personas sino el espacio que se forma cuando las personas actuamos de manera solidaria en función del bien común.

No es posible reformar la sociedad, el Estado o el mercado con la mera toma de las estructuras. El capítulo V de la Encíclica *Centesimus Annus* justamente está dedicado a explicar que el trabajo debe ser permanentemente cultural y no sólo estructural, es decir, debe buscar incidencia en los estilos de vida, en los modos de acción, con vistas a que la ciudadanía asuma el protagonismo que le corresponde. Toda la idea de la democracia participativa es entonces dinamizada por un método de acción sociopolítica consistente en crear comunidades solidarias desde las cuales la cultura ambiente pueda afirmar un modo diverso de ser. Esta es la manera en que la DSI urge a la formación de ciudadanía.

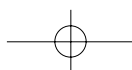


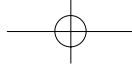
Los partidos políticos tienen una enorme responsabilidad en este proceso, tanto en el nivel de su operación cotidiana, que debe poseer una dimensión educativa permanente, como en el orden de las iniciativas conducentes a hacer que sea la sociedad real la que participe y sea tomada en cuenta al momento de las grandes decisiones. *Un régimen partidocrático no es democrático.* Los partidos y sus miembros en los diversos poderes que configuran el Estado deben poseer una dinámica natural que aliente la interacción con la sociedad y la conformación de organismos ciudadanos que brinden posibilidad real de participación. No basta la elección popular para hacer eficiente la representación popular. En este terreno, tenemos que ser sumamente creativos y ambiciosos. La situación en muchos países de América Latina no nos permite prescindir de una más profunda y permanente interacción entre la pluriforme subjetividad social y los esfuerzos por reformar el Estado.

#### E. Soberanía cultural de la nación

La soberanía cultural de la nación tiene primacía sobre la soberanía política del Estado. Esta tesis es esencial para comprender por qué Juan Pablo II defiende con tanta insistencia los derechos de los pueblos y de sus culturas.<sup>22</sup> El Estado no es la Nación. La Nación es una realidad cultural que une al pueblo a través de su historia, valores, tradiciones y creencias. El Estado debe estar al servicio de la Nación. De hecho, casi cualquier definición de “bien común” adquiere contenido concreto al contrastarse con la cultura. Por ello, un Estado que opta por construir un “proyecto de Nación” corre el riesgo de inventar el pueblo al que pretende servir. El Estado tiene que definir un “proyecto al servicio de la Nación”, es decir, el factor clave de legitimación en el ejercicio del gobierno es el servir al pueblo real que se encuentra inscrito en un entramado cultural particular. Si no se “lee” al pueblo desde una óptica cultural, los planes y proyectos del Estado resultan impostaciones artificiosas que rápidamente se desgastan. La diversidad cultural en el interior de una Nación no es una anomalía; al contrario, es el signo de que lo humano puede realizarse a través de gestos expresivos diversos. Toda esta diversidad puede constituir una única Nación en la medida en que los factores de identidad común se preservan a través de las diferencias.

Cuando un Estado, en nombre de su proyecto de Nación, ignora programáticamente la identidad profunda del pueblo, lastima el entramado





cualitativo que le da consistencia a la subjetividad social. En lugar de ciudadanos, genera súbditos, lo que retrasa así cualquier proceso de reforma profunda.

Las reformas profundas, bajo esta perspectiva, no son entonces puramente estructurales –con todo y la importancia obvia que ellas revisten– sino que son también culturales. Para activarlas, es preciso crear instituciones públicas y privadas que alienten una visión humanista y nacional más integral y menos instrumentalizada por las ideologías que identifican el Estado con la Nación. Para ponerlas en práctica, es necesario atender con cuidado aspectos que desde otras ópticas son dejados a un lado como elementos secundarios. Un ejemplo siempre elocuente a este respecto es el amplio tema de las relaciones de las iglesias con el Estado y la vigencia auténtica del derecho a la libertad religiosa. El fenómeno religioso se encuentra ordinariamente en la base de las culturas. Cuando no se atiende con el debido esmero, tarde o temprano se deteriora el núcleo cultural que da viabilidad política a otras iniciativas.<sup>23</sup>

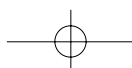
En una palabra: no es posible avanzar hacia un estado social de derecho cuando existe una deficiencia en la capacidad de lectura de los elementos que constituyen el *ethos* real de las naciones y de los pueblos.

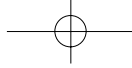
### III. El problema del método

Luego de hacer un paseo por cinco elementos esenciales de la nueva síntesis que nos ofrece hoy la DSI, no es difícil que aparezca la pregunta por *el método*, es decir, por los recursos que es necesario aplicar para que los contenidos se vuelvan auténticamente operativos y que no sólo se presenten como una bella teoría deontológica.

Desde Juan XXIII, una manera de expresar el método de la DSI ha sido sostener que éste consiste en “ver, juzgar y actuar”. El texto original en el que aparece esta expresión nos muestra que esta tríada no es una mera receta mecánica sino un gesto de realismo cristiano y político:

“Para traducir en realizaciones concretas los principios y las directivas sociales se procede comúnmente a través de las tres fases: advertencia de las circunstancias; valoración de las mismas a la luz de estos principios y de estas directivas; búsqueda y determinación de lo que se puede y debe





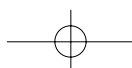
hacer para llevar a la práctica los principios y las directivas en las circunstancias según el modo y medida que las mismas circunstancias permiten o reclaman.

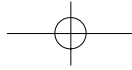
Son tres momentos que suelen expresarse en tres términos: ver, juzgar, obrar.

Es muy oportuno que se invite a los jóvenes frecuentemente a reflexionar sobre estas tres fases y llevarlas a la práctica en cuanto sea posible. Así los conocimientos aprendidos y asimilados no quedan en ellos como ideas abstractas, sino que los capacitan prácticamente para llevar a la realidad concreta los principios y directivas sociales.

En las aplicaciones pueden surgir divergencias aun entre los católicos rectos y sinceros. Cuando esto suceda, que no falten las mutuas consideraciones, el respeto recíproco y la buena disposición para individualizar los puntos en que coinciden en orden a una oportuna y eficaz acción. No se desgasten en discusiones interminables; y, bajo el pretexto de lo mejor y lo óptimo, no se descuiden de cumplir el bien, que es posible y, por lo tanto, obligatorio".<sup>24</sup>

Durante la década del setenta, el método "ver, juzgar, actuar" fue interpretado como el momento de constatar la realidad a través de alguna de las modas ideológicas de turno. Por la "izquierda", el socioanálisis marxista ingresó a aquel escenario vía algunas modalidades de teología de la liberación. Por la "derecha", curiosamente, sucedió algo simétrico: aparecieron diversas teorías que mostraban un proceso indefectible de derrumbe de la "civilización occidental cristiana" auspiciado por algún tipo de conspiración mundial (por ejemplo, judeo-masónico-comunista). De este modo, los católicos fluctuábamos entre una aceptación acrítica de la modernidad ilustrada y el rechazo igualmente radical de toda verdad proveniente de la mencionada modernidad. Católicos modernistas y católicos antimodernos se descalificaban mutuamente y, sin embargo, ambos compartían elementos comunes que no deja de ser interesante recordar: en ambos, el tema del Reino resultaba temporalizado; en ambos, una interpretación semipelagiana de la relación entre acción y vida cristiana habitaba por igual; en ambos, la especificidad cristiana se disolvía volviéndose al final una propuesta de "valores"; y, finalmente, en ambos, la DSI era inoperante (ya fuera por descalificación –en la izquierda–, ya fuera por presentarla como una teoría abstracta –en la derecha–).





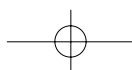
La Guerra Fría tuvo, pues, una consecuencia en el interior de los grupos y movimientos cristianos dispuestos a actuar en el espacio público: deterioró la convicción respecto del *alcance metodológico* de la DSI. ¿Qué significa esto? Significa que el tema relativo a *cómo hacer las cosas* se dejó fuera de su ámbito, de su territorio. Esquematizando un poco, podríamos decir: “la DSI ofrece los contenidos y cada quién escoge los medios por los cuales estos se han de aplicar”.

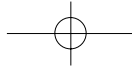
Al mirar este fenómeno es imposible no reconocer que posee en su interior una verdad importante: los laicos poseemos real autonomía al momento de actuar en la vida social y, sobre todo, en la esfera política. “Una misma fe cristiana puede conducir a compromisos diferentes”, decía Paulo VI en *Octogesima Adveniens*.<sup>25</sup> Desde este punto de vista, es claro que los católicos que participamos en actividades políticas no podemos derivar un solo tipo de acción de manera unívoca desde nuestra aproximación a la fe sino que nuestra creatividad, nuestra prudencia y nuestro sentido estratégico serán los responsables de escoger los medios, los lugares, los momentos. Sin embargo, también existe una deficiencia: pensar que es indiferente el *modo como actuamos*, el *estilo que aplicamos*, las *opciones que hacemos* al momento de implementar “cómos”, es decir, al intentar proyectar una cierta comprensión de la dimensión social del Evangelio en la acción social y política.

En el momento presente, la Guerra Fría ha terminado y, por ende, las categorías “derecha” e “izquierda” tienden a desaparecer o a resignificarse de manera radical. El nuevo momento epocal ofrece una interesante oportunidad para recuperar, entonces, de manera más definitiva y clara, la necesidad de una metodología creyente para la acción política.

## A. Un método para leer el mundo moderno

El Concilio Vaticano II, en la Constitución *Gaudium et Spes*, presenta una lectura del mundo moderno que difiere radicalmente tanto de la actitud modernista como de la antimoderna. Si hubiera que llamarla de algún modo, tal vez podría denominarse “cristianismo-en-la-modernidad”, ya que reconoce una presencia cristiana en el seno de movimientos, corrientes y autores sin identificarse unívocamente con ellos. La esencia de esta interpretación de la historia consiste en reconocer que *el bien y el mal se encuentran mezclados* de una manera misteriosa en el corazón humano y, desde ahí, en la cultura y en las estructuras de nuestro mundo. En ocasiones, esta

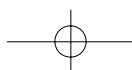


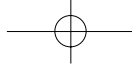


mezcla hace difícil el discernimiento de la verdad y del bien. Sin embargo, esta “mezcla”, si la miramos con atención, nos permite descubrir que todos somos limitados, falibles y frágiles, ya que se encuentra primariamente en nosotros mismos. Dicho de otro modo, la presencia del mal y del error en el mundo es un misterio que al habitar en cada uno de nosotros debe de motivarnos a que, sin perder de referencia la verdad y el bien, no hagamos juicios demasiado severos al momento de tener que evaluar escenarios confusos. Más aún, aunque en ocasiones los escenarios sean nítidos y existan acciones claramente reprobables en personas, instituciones y partidos, el católico que participa en política sabe que: “La parábola evangélica de la buena semilla y la cizaña (cf. Mt 13, 24-30; 36-43) nos enseña que corresponde solamente a Dios separar a los seguidores del Reino y a los seguidores del Maligno, y que este juicio tendrá lugar al final de los tiempos. Pretendiendo anticipar el juicio ya desde ahora, el hombre trata de suplantar a Dios y se opone a su paciencia”.<sup>26</sup>

Esto puede sonar chocante, sobre todo en el momento en que enfrentamos una lucha política enconada y estamos convencidos de que “el otro” se encuentra equivocado o es formalmente una persona o un grupo contrarios a lo que consideramos verdadero, bueno o conveniente. Sin embargo, precisamente la *identidad cristiana* de los partidos *democratacristianos* nos permite hacer algo que desde otras premisas y convicciones es imposible hacer: relativizar nuestros juicios dejando a Dios *el juicio definitivo sobre las personas*.

Esta misma actitud es la que permite eventualmente leer el mundo moderno con una simpatía elemental que nos permita reconocer la verdad aun en el pensamiento o en la acción de quien consideramos “enemigo”. Esto no significa realizar una síntesis sincrética sin referente alguno. Lo que significa es recuperar la confianza de que la verdad puede hallarse en cualquiera porque *la verdad, díjala quien la diga, procede del Espíritu Santo*.<sup>27</sup> Juan Pablo II ha dado testimonio de ello a través de su formación filosófica, reconociendo la parte de verdad que existe en filósofos y pensadores de corrientes nacidas fuera del contexto del pensamiento cristiano clásico,<sup>28</sup> citando en el Magisterio de la Iglesia intuiciones verdaderas originalmente logradas por autores como Carl Gustav Jung, Rudolf Otto, Paul Ricoeur, C. S. Lewis o Max Scheler<sup>29</sup> y afirmando, por ejemplo, que: “Inclusive en el programa socialista existen ‘algunas semillas de verdad’. Es obvio que esas semillas no deben ser destruidas, no deben ser dispersadas en el viento...”<sup>30</sup>





Desde mi punto de vista, con una lectura así del mundo moderno es posible emitir un juicio crítico sobre la historia y, simultáneamente, no perder la esperanza para continuar caminando hacia delante.

### B. La reconciliación como método ante el riesgo del poder autorreferencial

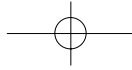
En la acción política en general y en particular en la acción política en el interior de un partido, los conflictos abundan. El conflicto es una categoría que si bien permite interpretar tensiones y discrepancias de poder, resulta insuficiente para interpretar todo lo que el poder requiere para operar y para ponerse al servicio del bien común.

En efecto, el poder, si bien en muchas ocasiones se ejerce acompañado del conflicto y de su lógica, es necesario entender que puede entramarse si no se diseñan “salidas” que permitan la reconciliación y la vuelta a la unidad. Las “salidas” encuentran su justificación tanto en el sentido práctico que es necesario tener al participar en política como en el carácter personalista que justifica éticamente nuestra actividad y le da un sello distintivo.

Es muy penoso observar cómo una insuficiente asimilación existencial de los principios básicos que caracterizan a los demócratacristianos hace que con cierta frecuencia encontremos rupturas fatales y violencias innecesarias, no sólo con otras propuestas políticas sino aun entre los miembros de nuestros propios partidos. Es por ello necesario entender que un sano realismo político y una congruencia básica con la primacía de la persona humana deben de impulsarnos a crear siempre oportunidades para que el “otro” conflictuado pueda re-encontrarse con nosotros.

No sería adecuado interpretar esto en clave de “chantaje”, es decir, asumiendo una actitud mezquina que condicionara la reconciliación a nuestros propios caprichos y deseos en orden a lograr en nuestra contraparte una cierta humillación. Si procedemos de este modo, la lógica del poder autorreferencial se introduce en lugar de la lógica de la reconciliación y produce una caricatura grotesca que traiciona no sólo un cierto ideal sino incluso a quien aparentemente triunfa.

La reconciliación presupone no que el otro me pida perdón, sino que las partes en conflicto reconozcan cada una sus propios errores (incondicionalmente). Es preciso que aun la parte ofendida en una determinada situa-



ción realice esto, ya que la experiencia personal e institucional nos enseña con facilidad que en muchas ocasiones, quien “tiene la razón” termina obrando también bajo la pura lógica del poder autorreferencial con tal de que quede claro, precisamente, que su postura es “la correcta”.

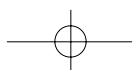
La reconciliación es parte del método que la DSI ofrece a la política para que esta sea cristiana y *viable*: no es posible trabajar a favor de la creación de estructuras solidarias y subsidiarias en un clima regulado por la sola justicia o, lo que es peor, por los puros juegos de poder y vanidad.

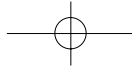
Además, el cultivo habitual de este tipo de gestos hace posible el *ethos* necesario para la paz de las naciones. No podemos ser ingenuos y creer que la paz brota por “generación espontánea”. La paz verdadera es una ardua tarea que sólo se construye cuando se edifica desde cada persona, desde la vida privada, desde las solidaridades elementales, desde la microhistoria en la que vivimos en el interior de nuestros partidos. Juan Pablo II nos dice a este respecto: “Entrad en el esfuerzo de reflexión y acción que os propongo (...) interrogándoos acerca de vuestra disponibilidad al perdón y a la reconciliación y haciendo, en el campo de vuestra responsabilidad familiar, social y política, gestos de perdón y de reconciliación. Haréis la verdad y la verdad os hará libres. La verdad producirá luces y energías insospechadas para dar una nueva oportunidad a la paz en el mundo”.<sup>31</sup>

### C. La libertad también es método

La política, en su sentido más clásico, es un arte que versa sobre lo contingente, es decir, sobre lo no-necesario. Por ello, de la fe cristiana no se deriva directamente ningún tipo de acción política particular. El conjunto de condiciones en las que es preciso actuar exige que cada persona tenga que tomar sus propias decisiones con entera responsabilidad.

Precisamente, esta situación obliga muy especialmente a los políticos a entender la estructura de la libertad y su esencial referencia a la verdad. La libertad no es pura voluntad que se autoproyecta; la libertad, para realizarse de acuerdo con su naturaleza, requiere de la verdad. Si esta referencia se ignora o se suprime, la voluntad se torna “voluntad de poder”, es decir, poder que se regula a sí mismo, poder dispuesto a aplastar la verdad. Luchar para que esto no suceda *es la justificación más elemental de la existencia de los partidos democratacristianos*. Por eso pode-



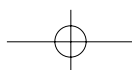


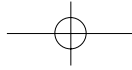
mos decir que un tercer elemento del método que la DSI ofrece a los partidos que se inspiran en el *ethos* social cristiano es precisamente *la libertad*. La libertad que afirma la DSI no es la libertad neoliberal, no es la libertad que surge del mercado, es la libertad que brota de una antropología elemental que sostiene que todo ser humano es persona y merece respeto. Por eso, Juan Pablo II comparte con nosotros que: “Al no ser ideológica, la fe cristiana no pretende encuadrar en un rígido esquema la cambiante realidad sociopolítica y reconoce que la vida del hombre se desarrolla en la historia en condiciones diversas y no perfectas. La Iglesia, por lo tanto, al ratificar constantemente la trascendente dignidad de la persona, utiliza como método propio el respeto de la libertad. La libertad, no obstante, es valorizada en pleno solamente por la aceptación de la verdad. En un mundo sin verdad, la libertad pierde su consistencia y el hombre queda expuesto a la violencia de las pasiones y a condicionamientos patentes o encubiertos”.<sup>32</sup>

#### IV. Conclusión: humanismo político y Doctrina Social de la Iglesia

Este rápido recuento de algunos elementos de la DSI contemporánea nos permiten advertir que ésta no es un código deontológico que se imponga de manera extrínseca a la acción política concreta. Al contrario, la DSI surge metodológicamente de la reflexión sobre las luchas de los cristianos a favor de la justicia en todo el mundo. La DSI es un elemento que colabora a no ceder ante el ya mencionado escepticismo pragmático, ante la anomia ideológica que sofoca y desencanta. En una palabra, la DSI es *la conciencia teórica de un movimiento práctica*. “Actuando individualmente o bien coordinados en grupos, asociaciones y organizaciones, ellos han constituido como un *gran movimiento* para la defensa de la persona humana y para la tutela de su dignidad, lo cual, en las alternantes vicisitudes de la historia, ha contribuido a construir una sociedad más justa o, al menos, a poner barreras y límites a la injusticia”.<sup>33</sup>

El respeto a la persona, la búsqueda de una economía social de mercado, la opción preferencial por los pobres, la necesidad de crear subjetividad social, la urgencia de que el Estado se diseñe en función de la soberanía cultural de la Nación, una renovada lectura de la modernidad, la importancia



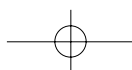


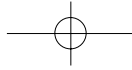
de la reconciliación como factor-clave de viabilidad para la política cristiana y la pasión por reproponer el valor de la libertad son temas y problemas que han nacido de la lucha de un “gran movimiento” que con errores y aciertos muestra la vitalidad de un humanismo que es tal precisamente por afirmar que el hombre no basta para el hombre, que existe siempre un horizonte mayor que la acción política aun para la acción política.

El humanismo político de los partidos de inspiración democratacristiana no puede, bajo estas premisas, ser considerado un recurso meramente ornamental o una motivación genérica y abstracta en torno a ciertas “ideas”. El humanismo político renovado por la DSI es un saber práctico que muestra el aprecio que tenemos por la condición humana, siempre frágil pero siempre anhelante de una vida más digna, más justa, más fraterna y constitutivamente abierta a una trascendencia más allá de la historia que le dé sentido a todos nuestros esfuerzos.

#### Notas

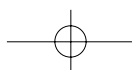
1. Hace poco más de 15 años, Pedro Morandé comentaba: “Transformándose la decisión política en un acto puramente coyuntural que resuelve los problemas día a día según se vayan presentando, han aumentado los logros concretos en muchos ámbitos, pero se ha generado al mismo tiempo una legitimidad también coyuntural para los actores políticos, con la consiguiente inestabilidad que ello significa. En otras palabras, queriendo solucionar el problema de la estabilidad, tengo la impresión de que han producido una inestabilidad mayor, puesto que la legitimidad es una suerte de ‘río profundo’ que afecta los resortes esenciales de una cultura y que no puede resolverse con golpes de seducción coyuntural” (P. Morandé Court, “Desafíos culturales de la democratización de América Latina”, en: *América Latina. Desafíos y esperanzas*, CLAT, Caracas 1988, pág. 43).
2. Dentro de la abundante literatura, véase : G. Vattimo, *El fin de la modernidad. Nihilismo y hermenéutica en la cultura posmoderna*, Planeta-Agostini, México, 1994; J. F. Lyotard, *La condición postmoderna*, Planeta-Agostini, México, 1994.
3. Es interesante ver cómo Jürgen Habermas, uno de los más grandes defensores contemporáneos de la modernidad ilustrada, al proponer una racionalidad basada en el consenso y sus presupuestos éticos, coincide con algunos de sus principales detractores en uno de los puntos neurálgicos de ambas propuestas: afirmar la imposibilidad de que la convivencia social se pueda fundar en otra cosa más que en aquello que ella misma se puede dar. El inmanentismo de





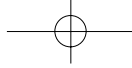
esta tesis fácilmente cae en las aporías típicas del yo trascendental kantiano. Cf. J. Habermas, *Teoría de la acción comunicativa*, Taurus, Madrid, 1987, 2 vols.

4. Cf. L. Kolakowski, *La modernidad siempre a prueba*, Vuelta, México 1990, p.p. 231-249.
5. Cf. K. Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Planeta-Agostini, México 1992, 2 vols.
6. L. Kolakowski, op. cit, p. 249.
7. Ofrecen un marco importante para este empeño las obras de: A. del Noce, *Il problema dell'ateismo*, Il Mulino, Bologna 1990; G. Lipovetsky, *La era del vacío*, Anagrama, Barcelona 2000; A. Llano, *La nueva sensibilidad*, Espasa, Madrid, 1989.
8. Cf. J. Ratzinger, *¿Orientación cristiana en la democracia pluralista?*, en *Iglesia, ecumenismo y política*, BAC, Madrid, 1987, p. 223-242.
9. Un desarrollo más amplio sobre esta idea en: R. Guerra López, *Educación para la democracia. La democracia como adjetivo y sus consecuencias educativas*, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, 1997, Vol. XXVII, n.n. 1-2, p.p. 9-31.
10. Cf. K. Wojtyla, *Love and Responsibility*, Ignatius Press, San Francisco, 1993, p.p. 26-27.
11. Cf. R. Guerra López, *Volver a la persona. El método filosófico de Karol Wojtyla*, Caparrós, Madrid, 2002; Idem, *Afirmar a la persona por sí misma. La dignidad como fundamento de los derechos de la persona*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2003.
12. Juan Pablo II, *Veritatis Splendor*, n. 48.
13. Cf. Juan Pablo II, *Laborem Exercens*.
14. Cf. Conferencia del Episcopado Mexicano, *Del encuentro con Jesucristo a la solidaridad con todos*, CEM, México 2000, Tercera Parte, sección II.
15. Consejo Episcopal Latinoamericano, *Globalización y Nueva Evangelización en América Latina y el Caribe*, Documentos CELAM, Bogotá, 2003, n.n. 337-346.
16. Ibidem, n. 341.
17. Cf. R. Guerra López, *Hacia una "perspectiva de familia"*, Universidad Panamericana, México 2004.
18. Para un desarrollo filosófico de esta cuestión véase: A. del Noce, *Il problema politico dei cattolici*, UIPC, Roma 1987; R. Buttiglione, *Qualche riflessione sulla situazione attuale della morale cristiana*, en *Comunio* (ed. It.), n. 34, 1977.
19. Cf. Juan Pablo II, *Ecclesia in America*, n. 12.
20. Tal vez el lugar en el que de manera más incisiva Juan Pablo II ha señalado la centralidad que para todos los cristianos debe ocupar



este tema, se encuentra en los números 49 y 50 del documento que es como su testamento espiritual: *Novo millennio ineunte*. En este texto, el Papa afirma que los textos de la Sagrada Escritura que nos recuerdan la preferencia de Jesucristo por los más pobres, y el modo como Él está presente en ellos de un modo misterioso pero real, constituyen una página de Cristología y no un mero exhorto a la caridad (n. 49.) De este modo, podemos afirmar con seguridad que la opción por los pobres es una dimensión constitutiva de la fe en Jesucristo. Esto posee una importancia fundamental ya que precisamente: "Sobre esta página, la Iglesia comprueba su fidelidad como Esposa de Cristo, no menos que sobre el ámbito de la ortodoxia" (Ibidem).

21. Véase, por ejemplo: Juan Pablo II, *Centesimus Annus*, n. 13.
22. Juan Pablo II, *Los derechos de las naciones. Discurso a la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas* (5 de octubre de 1995), en Paulo VI-Juan Pablo II, *Mensaje a las naciones. Discursos ante la Asamblea de las Naciones Unidas*, Ediciones Paulinas, México 1996, p.p. 45-58.
23. Cf. R. Guerra López, *Censurar a los obispos*, en *Bien común. Publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.*, Año 9, n. 107, noviembre 2003; Idem, *Hacia un Estado de libertad religiosa*, en *Cuestión social*, Año 10, n. 1, enero-marzo 2002; Idem, *Identidad nacional y laicidad estatal*, en *NEXOS*, n. 284, agosto de 2001.
24. Juan XXIII, *Mater et Magistra*, n. 63.
25. N. 50.
26. Juan Pablo II, *Centesimus Annus*, n. 25.
27. "Omne verum a quocumque dicatur a Spiritu Sancto est" (Tomás de Aquino, *Sum. Theol.*, I-II, q. 109, a. 1 ad 1. Citado en JUAN PABLO II, *Fides et Ratio*, n. 44.).
28. Por ejemplo al estudiar a la escuela fenomenológica: Cf. R. Guerra López, *Volver a la persona. El método filosófico de Karol Wojtyła*.
29. Todos ellos son mencionados en las catequesis sobre el amor humano: Cf. Giovanni Paolo II, *Uomo e donna lo creò. Catechesi sull'amore umano*, Città Nuova Editrice-Librería Editrice Vaticana, Città del Vaticano 1992.
30. Entrevista concedida por Juan Pablo II a Jas Gawronsky y publicada en *La Stampa*, Torino 2 de noviembre de 1993.
31. Juan Pablo II, *La verdad, fuerza de la paz*, Jornada Mundial de la Paz, 8 de diciembre, 1979.
32. Juan Pablo II, *Centesimus Annus*, n. 46.
33. Juan Pablo II, *Centesimus Annus*, n. 3.



## RESUMEN

En este ensayo se exploran algunos de los *contenidos* más significativos del Magisterio social del Papa y de los obispos latinoamericanos con el objetivo de ofrecer un aporte para la *renovación del pensamiento* de los partidos miembros de la ODCA. Por otra parte, el autor rastrea los *aportes metodológicos* que pueden ayudar a *renovar algunos elementos fundamentales en la acción político-partidista y en la acción de gobierno*. Pues si bien es cierto que en la Doctrina Social de la Iglesia se encuentran *principios de reflexión, normas de juicio y directrices de acción* como en la *Octogésima Adveniens* de Paulo VI o en el *Discurso a la III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano* de Juan Pablo II, también pueden hallarse en ella algunas importantes pistas respecto de *un cierto estilo en el ser y en el hacer* que no deben ser obviadas.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXII - Nº 3 - Septiembre, 2005

