

*Przeobrażenia geopolityczne
i nowe zagrożenia
w Ameryce Łacińskiej*

**Transformaciones geopolíticas
y nuevas amenazas en América Latina**

REDAKCJA NAUKOWA

KATARZYNA KRZYWICKA

PAWEŁ TREFLER

*Przeobrażenia geopolityczne
i nowe zagrożenia
w Ameryce Łacińskiej*

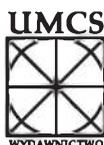
**Transformaciones geopolíticas
y nuevas amenazas en América Latina**

STUDIA IBEROAMERYKAŃSKIE UMCS
ESTUDIOS IBEROAMERICANOS DE LA UMCS



Redaktor serii
Katarzyna Krzywicka

WOLUMEN IV



*Przeobrażenia geopolityczne
i nowe zagrożenia
w Ameryce Łacińskiej*

**Transformaciones geopolíticas
y nuevas amenazas en América Latina**

REDAKCJA NAUKOWA

**KATARZYNA KRZYWICKA
PAWEŁ TREFLER**

WYDAWNICTWO
UNIwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej
LUBLIN 2016

RECENZENCI

prof. dr Martha Ardila, Universidad Externado de Colombia
prof. dr hab. Lubomir W. Zyblikiewicz, Uniwersytet Jagielloński

REDAKCJA TEKSTU W JĘZYKU POLSKIM

Agnieszka Reszczyk

REDAKCJA TEKSTU W JĘZYKU HISZPAŃSKIM

Maria Ochab

REDAKCJA TECHNICZNA

Aneta Okuń

PROJEKT OKŁADKI I STRON TYTUŁOWYCH

Krzysztof Rumowski

PROJEKT ZNAKU GRAFICZNEGO SERII

Krzysztof Rumowski

SKŁAD

Tomasz Smolka – studioformat.pl

© WYDAWNICTWO UMCS, LUBLIN 2016

Publikacja współfinansowana
przez Państwową Wyższą Szkołę Wschodnioeuropejską w Przemyśle

DRUK

„Tekst” sp.j., ul. Wspólna 19, 20-344 Lublin

ISBN 978-83-7784-589-9

ISSN 2084-8072

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ

20-031 Lublin, ul. Idziego Radziszewskiego 11, tel. 81 537-53-04

www.wydawnictwo.umcs.lublin.pl

e-mail: sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl

Dział Handlowy: tel./faks 81 537-53-02

Księgarnia internetowa: www.wydawnictwo.umcs.eu

e-mail: wydawnictwo@umcs.eu

Spis treści

Katarzyna Krzywicka, Paweł Trefler

Słowo wstępne · 7

Katarzyna Krzywicka, Paweł Trefler

Introducción · 15

Klaus Bodemer

Democracia y desarrollo en América Latina vis à vis el actual debate europeo sobre la crisis del capitalismo – ¿hay puntos de contacto? · 23

María de Monserrat Llairó

La seguridad alimentaria – un desafío para las democracias de comienzos del nuevo milenio en la región mercosuriana · 55

Luis A. Fretes Carreras

Transformaciones geopolíticas en América del Sur. Crisis de las relaciones internacionales del Paraguay en el Mercosur y la Unasur · 73

Paweł Trefler

Ewolucja koncepcji bezpieczeństwa w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach – od bezpieczeństwa narodowego po bezpieczeństwo ludzkie · 95

Marcos Pablo Moloeznik

Derrotero y paradigmas navales en Latinoamérica · 137

Hugo Fernando Guerrero Sierra, Janiel David Melamed Visbal

Post-guerra Fría, narcotráfico y redimensionamiento del conflicto armado en Colombia · 163

Carlos Moreira, Jesús Tovar

Evaluando el Estado de derecho en América Latina: análisis comparado de cinco casos nacionales · 181

Nubia Nieto

El impacto de la corrupción en la transición democrática en México · 211

Lorena Cecilia Vega Dueñas

Criminalidad organizada y medios especiales de investigación: el agente encubierto · 229

Katarzyna Cholewińska

Przestępczość transnarodowa w Ameryce Środkowej: czy gangi *maras* mogą doprowadzić państwa Ameryki Środkowej do upadku? · 249

Mélaney Barragán, Hugo Marcos, Ariel Sribman

La construcción del discurso de “mano dura”: políticas de seguridad frente a las maras en El Salvador, Guatemala y Honduras · 271

Virginie Laurent

Pueblos indígenas, actores armados y gobiernos en Colombia. Entre la multiculturalidad y la seguridad: viejos problemas, nuevos retos · 295

Marcin Komosa

Podmiotowość ludności rdzennej. Przypadek komisji prawdy · 315

Dominik Smyrgała

Nowa architektura integracji gospodarczej w Ameryce Łacińskiej · 331

Anna Wróbel

Preferencyjne umowy handlowe Unia Europejska – państwa Ameryki Łacińskiej: szanse i zagrożenia dla latynoamerykańskich gospodarek · 351

Karina Jędrzejowska

Specyfika strategii rozwoju gospodarczego Brazylii · 377

Renata Siuda-Ambroziak

Refleksje o społecznej percepcji zmian w polityce zagranicznej Brazylii w XXI wieku · 395

Priscila Palacio

Economía lícita informal: ¿Reminiscencia de prácticas antiguas o fenómeno que amenaza con imponerse en la realidad económica del nuevo milenio? Una mirada a los casos de la Triple Frontera y la economía argentina · 411

Justyna Trubalska

Wenezuelski „paradoks obfitości” · 433

Ana Lía del Valle Guerrero

Geopolítica y seguridad energética en la región sudamericana · 451

AUTORZY – AUTORES · 477

Słowo wstępne

Zmiany na mapie geopolitycznej świata po zakończeniu zimnej wojny wymagały przededefiniowania pojęcia „bezpieczeństwo”, które zaczęto rozumieć w szerszym kontekście. Obok zagrożeń militarnych dostrzeżono wagę niemilitarnych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego, określanych mianem „nowe zagrożenia”. Podkreślano ich transgraniczną naturę, wskazując na konieczność zacieśniania współpracy międzynarodowej, by móc się im przeciwstawić.

Na charakter i obecną koncepcję bezpieczeństwa w regionie Ameryki Łacińskiej i Karaibów wywarły wpływ nowe uwarunkowania zaistniałe w latach 90. XX wieku, przede wszystkim przywrócenie demokracji i władzy cywilnej, a także rozwój współpracy gospodarczej i politycznej. Zanik konfliktu ideologicznego i transformacja polityczna państw latynoamerykańskich wpływały na ewolucję koncepcji bezpieczeństwa narodowego w poszczególnych państwach oraz w wymiarze regionalnym.

Wielowymiarowość bezpieczeństwa wymaga szerokiego spojrzenia na zachodzące zmiany. Państwa półkuli zachodniej podejmują nowe ustalenia i stosują rozwiązania wielostronne w kwestiach związanych z bezpieczeństwem, rozwojem gospodarczym, ochroną środowiska naturalnego, nielegalną imigracją ludności. Stoją przed koniecznością sprostania nowym wyzwaniom globalnym, takim jak: konkurencyjność gospodarcza, bezpieczeństwo żywnościowe, zmiany klimatyczne, zorganizowana przestępczość międzynarodowa.

Autorzy książki przygotowali artykuły, które wpisują się w aktualną debatę, podejmując próbę wyjaśnienia złożonych uwarunkowań, dynamiki i specyfiki przeobrażeń politycznych, gospodarczych i społecznych w Ameryce Łacińskiej oraz zagrożeń, które towarzyszą tym procesom lub powstają w ich rezultacie.

Klaus Bodemer w artykule *Democracia y desarrollo en América Latina vis à vis el actual debate europeo sobre la crisis del capitalismo – ¿hay puntos de contacto?* podjął rozważania na temat korelacji europejskiej debaty w kwestii przetrwania demokratycznego kapitalizmu, zainicjowanej w rezultacie kryzysu 2008 roku, z doświadczeniami państw Ameryki Łacińskiej. Autor poddał analizie przebieg procesów transformacji demokratycznych, dokonując oceny stanu demokracji w państwach latynoamerykańskich. Następnie odniósł się do założeń europejskiej debaty na temat przyszłości demokratycznego kapitalizmu, aby wskazać elementy

konstytuujące podstawy dialogu państw europejskich i latynoamerykańskich na temat dalszego rozwoju obu regionów.

W artykule *La seguridad alimentaria – un desafío para las democracias de comienzos del nuevo milenio en la región mercosuriana* María de Monserrat Llairó podjęła temat bezpieczeństwa żywnościowego, wskazując na jego strategiczne znaczenie dla bezpieczeństwa narodowego w zakresie poprawy warunków życia obywateli i integracji społecznej oraz jako ważnego czynnika bezpieczeństwa w skali globalnej. Autorka, wychodząc z założenia, że w XXI wieku bezpieczeństwo żywnościowe jest jednym z głównych wyzwań dla państw latynoamerykańskich, dokonała analizy uwarunkowań polityki państw Mercosur w tym zakresie.

Luis A. Fretes Carreras w artykule *Transformaciones geopolíticas en América del Sur. Crisis de las relaciones internacionales del Paraguay en el Mercosur y la Unasur* analizuje wpływ uwarunkowań geograficznych i historycznych oraz różnic politycznych, gospodarczych i społeczno-kulturowych pomiędzy państwami latynoamerykańskimi na rozwój procesów integracji oraz konsolidacji instytucjonalnej w ramach Mercosur i UNASUR, ze szczególnym uwzględnieniem przypadku Paragwaju. Państwo to bowiem prezentuje ambiwalentny stosunek do integracji regionalnej, co jest – zdaniem autora – rezultatem doświadczeń historycznych, specyfiki położenia geopolitycznego i uwarunkowań społeczno-ekonomicznych.

Paweł Treffler podjął temat koncepcji bezpieczeństwa w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach. Autor analizuje ewolucję koncepcji bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, poczynając od realistycznego, „państwowcentrycznego” paradygmatu bezpieczeństwa, a skończywszy na zakorzenionym w tradycji liberalizmu antropocentrycznym modelu bezpieczeństwa ludzkiego i powiązanej z nim koncepcji „nowych zagrożeń”. Zostały omówione również inne koncepcje bezpieczeństwa i ich recepcja w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach. Pierwsza część artykułu dotyczy kształtowania się i praktycznej realizacji koncepcji bezpieczeństwa w czasie trwania zimnej wojny. W drugiej części skupiono się na zmianach w rozumieniu bezpieczeństwa, które znalazły swoje odzwierciedlenie w inicjatywach podejmowanych na forum globalnym i międzyamerykańskim od początku lat 80. ubiegłego wieku.

W artykule *Derrotero y paradigmas navales en Latinoamérica* Marcos Pablo Moloeznik analizuje temat równowagi sił morskich w Ameryce Łacińskiej z uwzględnieniem tych marynarek wojennych państw latynoamerykańskich, które ze względu na swój charakter mogą być uznane za kluczowe dla paradygmatu bezpieczeństwa w regionie. Autor poddał szczegółowej analizie Flotę Meksyku, podkreślając jej partykularny charakter wobec sił morskich innych państw latynoamerykańskich, związany między innymi z rozbudowaną linią brzegową oraz dostępem do dwóch oceanów.

Autorzy Hugo Fernando Guerrero Sierra oraz Janiel David Melamed Visbal w artykule *Post-guerra Fría, narcotráfico y redimensionamiento del conflicto armado en Colombia* analizują, aktualny od ponad sześciu dekad, temat przemocy wewnętrznej w Kolumbii. Omawiają transformację kolumbijskiego konfliktu zbrojnego, podkreślając znaczenie nowych uwarunkowań, które nastąpiły po zakończeniu zimnej wojny. Autorzy koncentrują uwagę na analizie sytuacji umocnienia wpływu i znaczenia nielegalnych grup zbrojnych w rezultacie rozwoju handlu narkotykami, stopniowo przekształconego w przemysł narkotykowy, pełniący rolę źródła finansowania celów politycznych i wojskowych.

Carlos Moreira i Jesús Tovar w artykule *Evaluando el Estado de derecho en América Latina: análisis comparado de cinco casos nacionales* podjęli szczególnie analizowany w ostatnich dwóch dekadach temat państwa prawa. Od początku XXI wieku ten zyskujący na znaczeniu obszar badań politologicznych stał się istotną częścią studiów nad jakością demokracji w Ameryce Łacińskiej. Autorzy artykułu dokonali oceny funkcjonowania państwa prawa, w relacji do jakości demokracji, w wybranych państwach Ameryki Łacińskiej, przyjmując hipotezę, iż państwo prawa jest zmienną zależną jakości demokracji. Przeprowadzili analizę porównawczą pięciu państw, kwalifikując je w trzech kategoriach w zakresie jakości demokracji: wysoki wskaźnik jakości demokracji w przypadku Urugwaju i Chile, średni w przypadku Meksyku oraz niski wskaźnik w odniesieniu do Nikaragui i Salwadoru. Analiza powstała na podstawie informacji z baz danych Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina.

W artykule zatytułowanym *El impacto de la corrupción en la transición democrática en México* Nubia Nieto analizuje problem przestępczości zorganizowanej i korupcji w Meksyku, zastanawiając się nad przyczynami nasilenia się tego zjawiska w okresie przemian demokratycznych. W tym kontekście autorka omawia specyfikę działalności Partii Rewolucyjno-Instytucjonalnej, która – po 71 latach sprawowania władzy – poniosła porażkę wyborczą w 2000 roku, a następnie powróciła do władzy w 2012 roku, pokonując Partię Akcji Narodowej, która po dwunastu latach sprawowania władzy pozostawiła spuściznę w postaci korupcji, przemocy i bezkarności.

Lorena Cecilia Vega Dueñas w artykule *Criminalidad organizada y medios especiales de investigación: el agente encubierto* skoncentrowała uwagę na problemie walki z przestępczością zorganizowaną i wykorzystaniu w tym celu szczególnych technik śledczych, a mianowicie tajnych agentów. Autorka dokonała analizy głównych cech instytucji tajnego agenta, porównując rozwiązania zastosowane w hiszpańskim i kolumbijskim systemie prawnym.

W artykule *Przestępczość transnarodowa w Ameryce Środkowej: czy gangi „maras” mogą doprowadzić państwa Ameryki Środkowej do upadku?* Katarzyna Cholewińska

podjęła temat nasilającego się wpływu gangów *maras* na obniżenie poziomu bezpieczeństwa w państwach Ameryki Środkowej, koncentrując uwagę na sytuacji w Salwadorze, Gwatemali i Hondurasie oraz Nikaragui. Autorka wyjaśniła genezę *maras*, przedstawiła ich strukturę i sposób funkcjonowania. W jej opinii brutalne młodzieżowe gangi, które czerpią dochody głównie z handlu narkotykami, stanowią poważny czynnik osłabiający państwa środkowoamerykańskie, który może doprowadzić do ich upadku.

Zjawisko przestępczości zorganizowanej oraz polityki państw środkowoamerykańskich, które mają na celu przeciwstawienie się rosnącemu zagrożeniu bezpieczeństwa, stały się przedmiotem rozważań autorów artykułu zatytułowanego *La construcción del discurso de "mano dura": políticas de seguridad frente a las maras en El Salvador, Guatemala y Honduras*. Mélanie Barragán, Hugo Marcos, Ariel Sribman analizują genezę zjawiska *maras*, a następnie przedstawiają jego charakterystykę społeczną, profil aktywności oraz zakres i formy oddziaływania na społeczeństwa Salwadoru, Gwatemali, Hondurasu i Nikaragui. Autorzy dokonali także analizy instrumentów prawnych stosowanych przez państwa środkowoamerykańskie w celu rozwiązania problemu działalności *maras*, skupiając się szczególnie na rezultatach tzw. polityki „twardej ręki”, a mianowicie na zatrzymywaniu osób podejrzanych o przynależność do gangów i stosowaniu wobec nich represyjnej polityki karnej.

Virginie Laurent w artykule *Pueblos indígenas, actores armados y gobiernos en Colombia. Entre la multiculturalidad y la seguridad: viejos problemas, nuevos retos* dokonała oceny postępów we wdrażaniu przez Kolumbię polityki wielokulturowości, co wiązało się z koniecznością zapewnienia ludności indiańskiej, zamieszkującej to państwo, pewnego stopnia autonomii i bezpieczeństwa. Podstawą tej polityki są zapisy konstytucji z 1991 roku, która uznaje różnorodność kulturową Kolumbii. Autorka rozpoczęła rozważania od wskazania faktu, iż rdzenna ludność tego andyjskiego państwa od wielu lat z różnych powodów zmaga się z przemocą ze strony uzbrojonych formacji, między innymi: regularnego wojska, partyzantów, oraz handlarzy narkotyków. Obecnie głównym problemem jest pogodzenie kwestii lepszej kontroli terytorium państwa przez władze centralne z poszanowaniem odmienności kulturowej Indian.

W kolejnym artykule zatytułowanym *Podmiotowość ludności rdzennej. Przypadek komisji prawdy* Marcin Komosa postawił sobie za cel ukazanie zmiany w postrzeganiu podmiotowości ludności rdzennej na tle działalności ośmiu komisji prawdy, które w okresie transformacji ustrojowej państw latynoamerykańskich w latach 1990–2012 dokonywały rozliczenia z przeszłością czasów dyktatur i wojen domowych. Autor rozważa, w jaki sposób komisje prawdy uwzględniały prawa ludności rdzennej zdefiniowane w aktach prawnych o zasięgu globalnym

i regionalnym (międzyamerykańskim). Jest to problem bardzo istotny, biorąc pod uwagę fakt, iż rdzenna ludność Ameryki jest podwójnie dyskryminowana, a mianowicie ze względu na niski status ekonomiczno-społeczny oraz wiążącą się z tym przynależność do ugrupowań opozycyjnych. Autor uzasadnia tezę, że proces zmian postrzegania ludności rdzennej w mechanizmie komisji prawdy jest skorelowany z rozwojem instrumentów prawnomiędzynarodowych i orzecznictwa chroniącego prawa rdzennych ludów Ameryki.

Dominik Smyrgała w artykule na temat *Nowa architektura integracji gospodarczej w Ameryce Łacińskiej* dokonał analizy ilościowej i jakościowej najważniejszych inicjatyw integracji gospodarczej w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach. Autor rozpoczął wywód od stwierdzenia, że właściwa integracja gospodarcza regionu została zainicjowana w rzeczywistości dopiero po zakończeniu zimnej wojny. W swoich rozważaniach skoncentrował uwagę na trzech głównych tendencjach integracyjnych: po pierwsze – promowanej przez Stany Zjednoczone umowie o wolnym handlu, podpisywanej z poszczególnymi państwami latynoamerykańskimi, po drugie – współpracy państw Mercosur i po trzecie – integracji w ramach ALBA. Zdaniem autora, największy potencjał w zakresie dalszego efektywnego rozwoju przejawia „NAFTA plus” i MERCOSUR.

Anna Wróbel w artykule *Preferencyjne umowy handlowe Unia Europejska – państwa Ameryki Łacińskiej: szanse i zagrożenia dla latynoamerykańskich gospodarek* odniosła się do kwestii współpracy gospodarczej w ujęciu transatlantyckim. Przedmiotem analizy jest proces tworzenia strefy wolnego handlu z udziałem Unii Europejskiej i państw Ameryki Łacińskiej. Autorka skoncentrowała uwagę na analizie przebiegu procesów negocjacji, a następnie postanowień umowy ustanawiającej stowarzyszenie między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi oraz Ameryką Środkową. W drugiej części artykułu dokonała analizy postanowień umowy handlowej Unii Europejskiej z Kolumbią i Peru oraz przebiegu negocjacji prowadzonych z Mercosur.

W tematykę gospodarczą wpisuje się również artykuł Kariny Jędrzejowskiej, zatytułowany *Specyfika strategii rozwoju gospodarczego Brazylii*. Autorka postawiła sobie za cel przedstawienie koncepcji rozwoju gospodarczego Brazylii, realizowanych począwszy od lat 60. ubiegłego wieku, następnie w okresie głębokiego kryzysu gospodarczego lat 80. i początku lat 90., aż do podjęcia kontynuowanej obecnie liberalizacji systemu gospodarczego. W podsumowaniu zostały nakreślone perspektywy rozwojowe wskazujące na szanse, wyzwania i zagrożenia dla brazylijskiej gospodarki.

Brazyliia znalazła się także w centrum zainteresowania Renaty Siudy-Ambroziak, która w artykule zatytułowanym *Refleksje o społecznej percepcji zmian w polityce zagranicznej Brazylii w XXI wieku* przeanalizowała zmiany, jakie zaszły w polityce

zagranicznej Brazylii w okresie prezydentury Luiza Inácio Luli da Silvy. Autorka nakreśliła rozległą perspektywę aktywności Brazylii i dokonała oceny aktywności tego państwa na arenie międzynarodowej, odwołując się przy tym do odbioru społecznego brazylijskiej polityki zagranicznej. W opinii autorki Brazylia jest niekwestionowanym liderem w Ameryce Łacińskiej, państwem, które reprezentuje region w organizacjach międzynarodowych, z którym liczą się podmioty globalnych stosunków politycznych i gospodarczych.

Priscila Palacio w artykule *Economía lícita informal: ¿Remiscencia de prácticas antiguas o fenómeno que amenaza con imponerse en la realidad económica del nuevo milenio? Una mirada a los casos de la Triple Frontera y la economía argentina* zajęła się wpływem, jaki wywiera na gospodarkę argentyńską rozwijająca się w regionie Triple Frontera gospodarka nieformalna. Autorka przedstawiła makroekonomiczne przyczyny rozwoju zjawiska „szarej strefy” w wymiarze globalnym i skoncentrowała uwagę na przypadku regionu Triple Frontera, gdzie wobec biernej postawy rządów Argentyny, Brazylii i Paragwaju gospodarka nieformalna przeżywa swój największy rozkwit.

Książkę wieńczą dwa teksty na temat polityki i bezpieczeństwa energetycznego. W artykule zatytułowanym *Wenezuelski „paradoks obfitości”* Justyna Trubalska postawiła tezę, że posiadanie i eksploatacja surowców naturalnych może stanowić zarówno szansę, wyzwanie, jak i zagrożenie dla rozwoju gospodarczego Wenezueli, a jest to uzależnione od tego, czy dane państwo posiada mechanizmy sprawnego zarządzania zasobami. Autorka prezentuje, w jaki sposób Wenezuela radziła sobie z tzw. paradoksem obfitości, dysponując bogatymi zasobami ropy naftowej. Badaczka przedstawiła etapy kształtowania polityki energetycznej Wenezueli i przeanalizowała kwestię wykorzystania dochodów z eksportu tego najważniejszego surowca w rozwoju gospodarki państwa.

Problem polityki energetycznej i bezpieczeństwa energetycznego w Ameryce Południowej porusza również Ana Lía del Valle Guerrero w artykule *Geopolítica y seguridad energética en la región sudamericana*. Autorka postawiła sobie zadanie ukazania, w jaki sposób wybrane państwa Ameryki Południowej dążą do zapewnienia stałego i stabilnego dostępu do ropy naftowej oraz gazu ziemnego w nowych uwarunkowaniach geopolitycznych.

Książka, którą oddajemy do rąk czytelników, została zainspirowana interdyscyplinarną wymianą poglądów badaczy z europejskich (Hiszpania, Niemcy, Polska) oraz latynoamerykańskich (Argentyna, Kolumbia, Meksyk, Paragwaj) ośrodków naukowych i akademickich. Debatę zainicjowano podczas I Międzynarodowej Konferencji Latynoamerykanistycznej, która odbyła się 27–28 czerwca 2013 roku w Przemyśle i została zorganizowana przez Zakład Stosunków Międzynarodowych Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej

w Lublinie oraz Instytut Stosunków Międzynarodowych Państwowej Wyższej Szkoły Wschodnioeuropejskiej w Przemyślu. Nawiązane kontakty naukowe oraz potrzeba rozwoju dyskusji i zgłębienia poruszanych tematów pozwoliły na przygotowanie niniejszej publikacji. Współautorom książki bardzo dziękujemy za podzielenie się rezultatami swoich badań i wolę współpracy.

Katarzyna Krzywicka
Paweł Trefler

Introducción

El fin de la Guerra Fría y los cambios en el mapa geopolítico del mundo obligó a redefinir el concepto de seguridad internacional, el cual comenzó a ser entendido en un contexto más amplio. Además de las amenazas militares se reconoce la importancia de las amenazas no militares a la seguridad internacional, las así llamadas “nuevas amenazas”. Tomando en cuenta su naturaleza transfronteriza, se apunta a la necesidad de fortalecer la cooperación internacional con el fin de oponerse a ellas.

Las nuevas condiciones surgidas en los años 90 del siglo XX, especialmente la restauración de la democracia y la autoridad civil, así como también el desarrollo de la cooperación económica y política, han tenido impacto sobre la naturaleza y el concepto actual de la seguridad en la región de América Latina y el Caribe. La desaparición del conflicto ideológico y la transformación política de los países latinoamericanos han influido en la evolución del concepto de seguridad nacional tanto en el nivel nacional como en el ámbito regional.

La multidimensionalidad de seguridad requiere una amplia perspectiva sobre los cambios que tienen lugar en presente. Los Estados del hemisferio occidental necesitan aplicar nuevas soluciones en el ámbito de asuntos multilaterales de seguridad, desarrollo económico, protección del medioambiente e inmigración ilegal para enfrentar los nuevos desafíos globales, tales como: la competitividad económica, la seguridad alimentaria, el cambio climático o el crimen organizado internacional.

Los autores del libro prepararon artículos que se inscriben en el debate actual, tratando de explicar las complejas condiciones, dinámica y especificidad de las transformaciones políticas, económicas y sociales en América Latina, así como también las amenazas que traen aparejados estos procesos.

Klaus Bodemer, en su artículo *Democracia y desarrollo en América Latina vis à vis el actual debate europeo sobre la crisis del capitalismo – ¿hay puntos de contacto?*, aborda el tema de la correlación entre el debate europeo, iniciado por la crisis del 2008, sobre la sobrevivencia del modelo de capitalismo occidental, y las experiencias de los Estados de América Latina. El autor analizó los procesos de las transformaciones democráticas, evaluando el estado de la democracia en los países latinoamericanos. Más adelante, se refirió a los supuestos del debate europeo

sobre el futuro del capitalismo democrático e indicó unos elementos que pueden constituir una base para el diálogo entre los países europeos y latinoamericanos sobre el rumbo futuro de desarrollo de ambas regiones.

En el artículo *La seguridad alimentaria – un desafío para las democracias de comienzos del nuevo milenio en la región mercosuriana*, María de Monserrat Llairó se enfoca en el tema de la seguridad alimentaria, indicando su importancia como un elemento estratégico de la seguridad nacional en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos y la integración social, además de ser un importante factor de seguridad en la escala global. La autora, partiendo de la premisa que en el siglo XXI la seguridad alimentaria constituye uno de los mayores desafíos para los países latinoamericanos, ha efectuado análisis de la política de los países miembros del Mercosur en este ámbito.

Luis A. Fretes Carreras, en el artículo *Transformaciones geopolíticas en América del Sur. Crisis de las relaciones internacionales del Paraguay en el Mercosur y la Unasur*, analiza el impacto de las condiciones geográficas e históricas y las diferencias políticas, económicas y socioculturales entre los países latinoamericanos sobre el desarrollo de procesos de integración y consolidación institucional dentro del marco de Mercosur y UNASUR. El autor dedica una particular atención al caso de Paraguay, ya que este país presenta una postura ambigua ante la integración regional, lo que, según el autor, es el resultado de las experiencias históricas, especificidad de la situación geopolítica y las condiciones sociopolíticas de este país.

Pawel Trefler aborda el tema del concepto de seguridad en América Latina y el Caribe. El autor analiza la evolución de los conceptos de seguridad nacional e internacional, que va desde el paradigma realista y “Estado-céntrico” de la seguridad, terminando con el modelo antropocéntrico de la seguridad humana, que viene de la tradición del liberalismo, y el concepto relacionado con las “nuevas amenazas”. Al mismo tiempo, este artículo presenta otros conceptos básicos de seguridad y su recepción en América Latina y el Caribe. La primera parte del artículo se refiere a la formación y la práctica del concepto de seguridad durante la Guerra Fría. La segunda parte se centra en los cambios en el significado de la seguridad que se han visto reflejados en las iniciativas emprendidas en el foro mundial e interamericano desde principios de los años 80 del siglo pasado.

En el artículo *Derrotero y paradigmas navales en Latinoamérica*, Marcos Pablo Moloeznik pretende llevar a cabo un balance del poder naval en Latinoamérica. El autor somete a análisis a aquellas armadas que, por su naturaleza, pueden considerarse paradigmas en la región, así como reflexiona sobre la Armada de México frente a sus pares de América Latina, por ser México un país bioceánico y con un extenso litoral marítimo, lo que le confiere un carácter particular.

Los autores Hugo Fernando Guerrero Sierra y Janiel David Melamed Visbal, en el artículo *Post-guerra Fría, narcotráfico y redimensionamiento del conflicto armado en Colombia*, analizan una complicada situación de violencia interna que ha vivido Colombia desde hace más de seis décadas. Describen la transformación del conflicto armado colombiano, subrayando el impacto de las nuevas condiciones resultantes del final de la Guerra Fría. Los autores enfocan su atención sobre el análisis de la incidencia que supuso en Colombia el fortalecimiento del negocio del narcotráfico a través de grupos armados ilegales, los cuales encontraron en esta naciente industria una nueva fuente de financiación para sus objetivos políticos y militares.

Carlos Moreira y Jesús Tovar, en el artículo *Evaluando el Estado de derecho en América Latina: análisis comparado de cinco casos nacionales*, abordan el tema del Estado de derecho que ha adquirido gran relevancia en las dos últimas décadas. A partir de los primeros años del siglo XXI, el tema fue teniendo cada vez mayor centralidad, siendo incorporado como parte sustancial de los estudios sobre calidad de la democracia en América Latina. Los autores evalúan el funcionamiento del Estado de derecho y su relación con la calidad de la democracia en América Latina a partir del análisis comparado de cinco casos nacionales, distribuidos en tres categorías de calidad democrática: alta (Uruguay y Chile), media (México) y baja (Nicaragua y El Salvador). La hipótesis que se pretende contrastar es que el Estado de derecho es una variable fuertemente asociada con la calidad democrática. La información utilizada integra la base de datos de la Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina.

En el artículo titulado *El impacto de la corrupción en la transición democrática en México*, Nubia Nieto analiza el problema del crimen organizado y corrupción en México, reflexionando sobre la cuestión ¿Por qué estos fenómenos florecieron en momentos de mayor apertura democrática? En este contexto, la autora analiza la especificidad de la actividad del Partido Revolucionario Institucional, el cual, después de haber gobernado continuamente por 71 años, sufrió la derrota electoral en 2000. Luego recuperó el poder en 2012, al vencer el Partido de Acción Nacional, el cual gobernó por 12 años y dejó una legacía de corrupción, violencia e impunidad.

Lorena Cecilia Vega Dueñas, en el artículo *Criminalidad organizada y medios especiales de investigación: el agente encubierto*, enfoca su atención en el problema de la lucha contra la criminalidad organizada y el uso del agente encubierto como una técnica de investigación. La autora analiza las principales características de esta figura en el ordenamiento jurídico español y compáralo con el ordenamiento jurídico colombiano.

En el artículo *Przestępczość transnarodowa w Ameryce Środkowej: czy gangi maras mogą doprowadzić państwa Ameryki Środkowej do upadku?* (*El crimen transnacional en América Central: ¿pueden las maras llevar al fracaso de los Estados centroamericanos?*), Katarzyna Cholewińska plantea el problema de la creciente influencia de las maras sobre la disminución del nivel de seguridad en los países de América Central, poniendo hincapié en la situación en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La autora describió el origen de las maras, presentó su estructura y modo de funcionar. En su opinión, las violentas pandillas criminales de los jóvenes, que se benefician del tráfico de drogas, constituyen un factor muy serio que debilita los países centroamericanos y que puede llevar a su fracaso.

El fenómeno del crimen organizado y la política de los gobiernos centroamericanos para combatir la creciente inseguridad en la región es el tema de las reflexiones de los autores del siguiente artículo, titulado *La construcción del discurso de “mano dura”: políticas de seguridad frente a las maras en El Salvador, Guatemala y Honduras*. Mélanie Barragán, Hugo Marcos y Ariel Sribman analizan el fenómeno de las maras, presentando sus características sociales, el perfil de su actividad, así como el alcance y formas de impacto sobre las sociedades de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Los autores han analizado también los instrumentos legales utilizados por los países centroamericanos para solucionar el problema de la actividad de las maras, enfocándose particularmente en los resultados de la política llamada “mano dura”, la cual consiste en la detención de las personas sospechosas de pertenecer a las pandillas criminales y la represiva política penal.

Virginie Laurent, en el artículo *Pueblos indígenas, actores armados y gobiernos en Colombia. Entre la multiculturalidad y la seguridad: viejos problemas, nuevos retos*, evalúa la implementación de la política de multiculturalidad en Colombia, la cual requiere que el Estado proporcione a los pueblos indígenas que lo habitan un cierto grado de autonomía y seguridad. La base de esta política son las disposiciones de la constitución del 1991 en la que se reconoce la diversidad cultural de Colombia. La autora comenzó sus consideraciones indicando el hecho de que desde hace muchos años los pueblos indígenas de este país andino han sido expuestos a la violencia de parte de los actores armados tales como el ejército regular, la guerrilla o los traficantes de drogas. Actualmente, el mayor reto plantea el difícil equilibrio entre respeto del carácter multicultural de la nación y prioridades de seguridad.

En el siguiente artículo, titulado *Podmiotowość ludności rdzennej. Przypadek komisji prawdy* (*Los derechos de pueblos indígenas. El caso de las comisiones de verdad*) Marcin Komosa pretende mostrar el cambio en la percepción de los derechos de pueblos indígenas a través de la actividad de ocho comisiones de verdad,

las cuales, en los años 1990–2012, durante el período de la transformación política en los países latinoamericanos, intentaron mostrar la escala de violaciones de derechos humanos en el contexto de regímenes autoritarios y conflictos internos. El autor analiza cómo las comisiones de verdad tomaron en cuenta los derechos de pueblos indígenas definidos en las leyes del ámbito global y regional (interamericano). Esta es una cuestión muy relevante, teniendo presente que la población indígena de América es doblemente discriminada: por su bajo estatus socioeconómico y la pertenencia a las agrupaciones de oposición. El autor justifica la hipótesis que el cambio en la percepción de la población indígena en el mecanismo de las comisiones de verdad se correlaciona con el desarrollo de los instrumentos de derecho internacional y jurisprudencia relativa a la protección de derechos de pueblos indígenas de América.

Dominik Smyrgała, en el artículo *Nowa architektura integracji gospodarczej w Ameryce Łacińskiej* (*La nueva arquitectura de la integración económica en América Latina*), efectuó un análisis cuantitativo y cualitativo de las más importantes iniciativas de integración económica emprendidas en América Latina y el Caribe. El autor parte de la premisa que la integración económica de la región empezó de hecho solo después del fin de la Guerra Fría. En sus consideraciones toma en cuenta tres principales tendencias integracionistas: primero, el acuerdo de libre comercio promovido por los Estados Unidos y firmado con los países latinoamericanos; segundo, la cooperación de los Estados miembros de Mercosur; y tercero, la integración en el marco del ALBA. Según el autor, el mayor potencial para su futuro desarrollo lo tienen „NAFTA plus” y Mercosur.

Anna Wróbel, en el artículo *Preferencyjne umowy handlowe Unia Europejska – państwa Ameryki Łacińskiej: szanse i zagrożenia dla latynoamerykańskich gospodarek* (*Los acuerdos comerciales preferenciales entre la Unión Europea y los países de América Latina: oportunidades y amenazas para las economías latinoamericanas*), trata la cuestión de la cooperación económica en la dimensión transatlántica. El tema de su análisis es el proceso de la liberalización del comercio con la participación de la Unión Europea y los países de América Latina. La autora dirige su atención al análisis de las negociaciones y, seguidamente, las disposiciones del acuerdo entre la Unión Europea y sus Estados miembros y América Central. En la segunda parte del artículo se ha efectuado el análisis de las provisiones del acuerdo comercial entre la Unión Europea, Colombia y Perú, así como también las negociaciones realizadas con el Mercosur.

En la temática económica se inscribe también el artículo de Karina Jędrzejowska, titulado *Specyfika strategii rozwoju gospodarczego Brazylii* (*Especificidad de la estrategia de desarrollo económico de Brasil*). La autora tiene el objetivo de presentar las estrategias de desarrollo económico de Brasil efectuadas desde

el principio de los años 60 del siglo pasado, luego durante la profunda crisis económica de los años 80 y a principios de los 90, hasta la liberalización del sistema económico, continuada en presente. Finalmente, la autora esboza las perspectivas del futuro desarrollo, mostrando posibles oportunidades, desafíos y amenazas para la economía brasileña.

Brasil se encuentra también en el centro de interés de Renata Siuda-Ambroziak quien, en su artículo *Refleksje o społecznej percepcji zmian w polityce zagranicznej Brazylii w XXI wieku (Reflexiones sobre la percepción social de cambios en la política exterior de Brasil en el siglo XXI)*, analiza los cambios que tuvieron lugar en la política exterior de Brasil durante la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva. La autora esboza una amplia perspectiva de las actividades de Brasil y evalúa su impacto en la arena internacional, refiriéndose también a la recepción social de esta política dentro del país. En su opinión, Brasil es un líder indiscutible de América Latina que representa la región en las organizaciones internacionales y tiene una voz importante entre los actores de globales relaciones internacionales en el ámbito político y económico.

Priscila Palacio, en el artículo *Economía lícita informal: ¿Reminiscencia de prácticas antiguas o fenómeno que amenaza con imponerse en la realidad económica del nuevo milenio? Una mirada a los casos de la Triple Frontera y la economía argentina*, se ocupa de la influencia que la economía lícita informal desarrollada en la región de la Triple Frontera ejerce sobre la economía argentina. La autora presenta las razones macroeconómicas del desarrollo de este fenómeno de la “economía gris” en el ámbito global y enfoca su atención en el caso de la región de la Triple Frontera donde, bajo la mirada pasiva de los gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay, la economía informal está en auge.

El libro concluye con dos artículos sobre la política y seguridad energética. En el artículo titulado *Wenezuelski „paradoks obfitości” (La “paradoja de la abundancia” venezolana)*, Justyna Trubalska ha formulado una hipótesis que poseer y explotar recursos naturales puede constituir tanto una oportunidad como una amenaza al desarrollo económico de Venezuela. Todo depende de la capacidad para gestionar los recursos de forma eficaz. La autora analiza cómo Venezuela ha enfrentado la “paradoja de la abundancia”, disponiendo de cuantiosos recursos del petróleo. La autora ha presentado los etapas de la formación de la política energética de Venezuela y ha analizado la cuestión de cómo son utilizados los ingresos procedentes de la exportación de este recurso más importante para el desarrollo económico del país.

El problema de la política y seguridad energética en América Latina es abordado también por Ana Lía del Valle Guerrero en el artículo titulado *Geopolítica y seguridad energética en la región sudamericana*. La autora pretende mostrar cómo

algunos países latinoamericanos intentan asegurarse un constante y estable acceso al petróleo y al gas natural en las nuevas circunstancias geopolíticas.

El libro que ponemos en las manos de los lectores es el resultado de un intercambio de puntos de vista interdisciplinario de los investigadores de centros científicos y académicos europeos (España, Alemania, Polonia) y latinoamericanos (Argentina, Colombia, México, Paraguay). El debate fue iniciado durante la I Conferencia Internacional Latinoamericanista, celebrada los días 27 y 28 de junio de 2013 en Przemyśl, organizada por el Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska de Lublin y el Instituto de Relaciones Internacionales de la Escuela Superior Estatal de Europa Oriental de Przemyśl. Los contactos científicos iniciados entonces y la necesidad de continuar el debate y profundizar en el estudio de los temas abordados durante la conferencia resultaron en la publicación del presente libro. Agradecemos sinceramente a los coautores por compartir los resultados de sus investigaciones y por su voluntad de colaboración.

Katarzyna Krzywicka
Paweł Trefler

Traducción: *Maria Ochab*

Klaus Bodemer

Democracia y desarrollo en América Latina vis à vis el actual debate europeo sobre la crisis del capitalismo – ¿hay puntos de contacto?

El debate científico y político latinoamericano sobre estrategias de desarrollo y el avance de la democracia en la región nunca estuvo desconectado de las discusiones europeas. Tanto la estrategia exportadora de las décadas de 1880 a 1920, como la de la substitución de importaciones de las décadas de 1930 a 1950, basada en ideas del cepalismo, se nutrieron de debates desarrollados en Europa, la última, por ejemplo, del pensamiento keynesiano y la práctica del Estado benefactor en sus diferentes variantes europeas.¹ Observamos un “contagio” comparable también con respecto al desarrollo democrático en América Latina desde los años 80 hasta la actualidad, cuyos avances y retrocesos fueron interpretados y valorados, por lo menos en parte, sobre la base de enfoques teóricos y experiencias prácticas europeas, primero de Europa del Sur y, después de la caída del muro, de Europa del Este.

Tomando esto en cuenta, se plantea la cuestión de si existen puntos de contacto entre el debate europeo iniciado a partir del “tsunami financiero” de 2008 sobre la supervivencia del capitalismo democrático incluidas sus posibles alternativas y su análisis en América Latina, hasta hoy. Los párrafos siguientes se dividen, por lo tanto, en tres partes. En la primera se hace un balance del desarrollo democrático en América Latina, sus avances y retrocesos. En la segunda parte resumo algunos enfoques del nuevo debate europeo sobre el futuro del capitalismo democrático. Finalmente quiero identificar estenográficamente algunos elementos que se ofrecen, según mi modo de ver, como referentes para un diálogo europeo-latinoamericano más profundo sobre el futuro del desarrollo en ambas regiones.

¹ Véase: K. Bodemer, *Del “viejo” cepalismo a la crítica de la globalización: cambio y continuidad en el debate sobre las estrategias de desarrollo en América Latina*, “Co-herencia” enero-junio 2008, vol. 5, núm. 8, págs. 1-30, URL: <http://www.redalyc.org/pdf/774/77411616001.pdf> [disponible: 15.05.2013].

Balance y perspectivas de la democracia en América Latina

América Latina tuvo durante décadas la imagen de ser un continente en crisis, con inestabilidad política, volatilidad económica, una deuda social acumulada y una clase política poco responsable. En tiempos recientes, sin embargo, llegan buenas noticias de los países del sur del Río Grande. Los altos índices de crecimiento y una resistencia impresionante a las turbulencias financieras ofrecen un contraste grande con lo que sucede en Europa y EE.UU. A eso se agregan otras señales positivas que motivan a no pocos ciudadanos y políticos latinoamericanos a mirar con cierto optimismo hacia el futuro.

En lo que sigue, quiero analizar si este optimismo está justificado por los datos empíricos o si se ve (por lo menos) contrarrestado por algunos indicadores que justifican un cierto escepticismo al respecto.

Primero las buenas noticias:

- (1) Como indican los rankings internacionales (*Freedom House*, *BTI*, *Polity*, etc.), en la mayoría de los países de la región predominan, desde hace más o menos dos décadas y media, sistemas democráticos y economías de mercado. Si bien en su mayoría no son perfectos, sí muestran indicadores que justifican hablar de un avance innegable en comparación con tiempos pasados y otras regiones del llamado Tercer Mundo. La democracia, por lo menos en la variante liberal-electoral, es, parafraseando a Juan Linz “*the only game in town*” – con la única excepción de Cuba. En la punta de la mayoría de los rankings se encuentran Chile, Uruguay, Costa Rica y – con cierta distancia – Brasil, Colombia, Perú y Argentina, países que han avanzado al respecto más que la mayoría de los países del istmo centroamericano y de la región andina.
- (2) Mientras que en los años 90 la desigualdad, una de las enfermedades crónicas en el subcontinente, había crecido continuamente como consecuencia de los programas neoliberales de ajuste impuestos por el FMI y el Banco Mundial, entre 2000 y 2009, es decir en un lapso, en el cual la desigualdad creció en China, India, África del Sur y la mayoría de los países avanzados, descendió en cambio en América Latina un 1%. Ese fue, paradójicamente, uno de los efectos de los programas neoliberales del llamado *Consenso de Washington* que a partir del cambio del siglo fue criticado cada vez más por sus consecuencias sociales nefastas. Estos programas tuvieron por lo menos dos efectos positivos tanto desde el punto de vista eco-

nómico como social y político: el fin de la inflación, el flagelo endémico de las economías latinoamericanas y la reducción del déficit fiscal. Adicionalmente, la política de privatizaciones, otro elemento de los programas de ajuste, conllevó una presión de modernización, atrajo inversiones externas y creó con ello las precondiciones para que estos países pudieran encontrar su lugar en la globalización económica, sea con el turismo (Costa Rica, República Dominicana), la cocaína y las flores (Colombia), los alimentos elaborados (Brasil y Chile), los recursos agrarios o minerales tradicionales (Argentina, Chile, Perú, Brasil y otros) o los hidrocarburos petróleo, gas y carbón (Venezuela, Ecuador, Bolivia y Colombia).²

- (3) Los gobiernos post-neoliberales que están en el poder desde la primera década del siglo XXI, una buena parte de ellos de la vertiente social-demócrata, se comprometieron a reactivar el rol del Estado como promotor de desarrollo y atacar la deuda social acumulada con una amplia gama de políticas públicas articuladas. La recuperación del crecimiento desde 2003, favorecida por una buena coyuntura económica internacional, permitió a estos gobiernos invertir en programas sociales de salud, educación, vivienda e infraestructura de transporte. Los gobiernos que tuvieron ciertos éxitos en este campo fueron premiados con su reelección, en tanto que aquellos que no cumplieron sus promesas perdieron el poder. En eso se refleja un cambio en el comportamiento de los votantes que orientan su voto cada vez menos a la escala ideológica izquierda-derecha, y votan más bien *output oriented*, lo que significa que se castigan rigurosamente las actuaciones deficientes del gobierno, un fenómeno que puede ser interpretado como un avance en la madurez democrática del electorado.
- (4) Uno de los efectos de las políticas públicas fue una disminución sustancial de la pobreza. Esa reducción fue resultado de la combinación de ciertas políticas sectoriales articuladas (*policies*) y decisiones presidenciales (*politics*) con condiciones externas muy favorables – un dólar débil, altos precios para materias primas en el mercado internacional, una gran demanda de parte de los poderes emergentes de Asia – que permitieron alcanzar saldos positivos en el comercio exterior, acumular divisas e incentivar el consumo interno por la reducción de la desocupación y el aumento de los salarios. De tal manera, la porción de la población que vive en la pobreza ha disminuido considerablemente entre 1990 y 2010, de un 48,4% al 31,4%,

² J. Knoop, *Breiter Fortschritt – unsichere Zukunft. Lateinamerika nach zwei verlorenen Jahrzehnten*, "Internationale Politik und Gesellschaft" 2010, núm. 3, págs. 11–20, URL: http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2010-3/2010-3_knoop_d.pdf [disponible: 15.05.2013].

según un informe de las Naciones Unidas, y eso ocurrió en un periodo en el que la población creció de 440,7 a 582 millones. Los datos sobre la tasa de pobreza extrema son aún más impresionantes: cayó del 22,6% en 1980 al 12,3% en 2012. Esto significa que América Latina casi ha alcanzado uno de los objetivos del Milenio, fijado por las Naciones Unidas en 2000: el de reducir la pobreza extrema a la mitad de la tasa de 1990 para 2015. Las reformas sociales profundas llevadas a cabo en diversos países demostraron que es posible enfrentarla y la hicieron caer. En Brasil, que representa la tercera parte de la población de la región, se estima que durante los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff la cifra de pobres disminuyó en 40 millones. En Uruguay se redujo del 39% al 13% en los últimos ocho años. Sin embargo, en otros países, como por ejemplo en México, los índices de pobreza siguen siendo muy altos (el 46%, es decir 52 millones, son pobres, y hay 11 millones de pobres extremos).³ Otro buen resultado es que la distribución de los ingresos, notoriamente desigual en América Latina, es cada vez menos injusta. El coeficiente Gini, una medida ampliamente utilizada para medir la desigualdad de ingresos, ha disminuido constantemente en diez países latinoamericanos en la última década, consecuencia del hecho de que una parte respetable de los gobiernos de la región aumentaron el gasto en salud, educación y beneficios sociales, y aplicaron estos recursos más eficientemente para los más necesitados. El caso más emblemático al respecto es Brasil. Según el Banco Mundial, la participación de la población que vivía con dos dólares al día o menos cayó del 22% al 7% entre 2003 y 2009.⁴

- (5) Otro resultado de estas políticas fue un cambio estructural en la estratificación social. La clase media, que entre 1950 y 1980 abarcaba entre un tercio y un cuarto de la población, representa el 55% en 2008, cualquiera sea la definición de la clase media. Eso vale por lo menos para países como México, Brasil, Chile, Uruguay y Argentina.⁵
- (6) A pesar de las diferencias existentes entre los países, las políticas económicas implementadas por los respectivos gobiernos tienen tres elementos comunes. Primero, un nacionalismo fuerte, basado en grandes reservas

³ *Panorama social de América Latina 2013*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile 2013, URL: http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/51769/P51769.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl [disponible: 15.05.2013].

⁴ *El optimista latino*, "The Washington Post" 26.12.2011.

⁵ J. G. Castañeda, *Good Times Down Latin America's Way*, Projects Syndicate – The World's Opinion Page, 27.12.2011, URL: <http://www.project-syndicate.org/commentary/good-times-down-latin-america-s-way> [disponible: 15.05.2013].

de hidrocarburos y otras materias primas; segundo, un rol fuerte del Estado que se articula; tercero, en una política radical de distribución en favor de las capas de la población más desfavorecidas (pero en parte también de la clase alta). Con respecto a las finanzas públicas, es decir, la política fiscal y el endeudamiento, durante décadas el talón de Aquiles de las economías latinoamericanas, muchos países están cumpliendo entre tanto los criterios de Maastricht mejor que la mayoría de los miembros de la UE.

- (7) América Latina está mejor preparada que los países de la OECD para enfrentar las turbulencias financieras del Norte con un sistema bancario sólido, altas reservas de divisas, un bajo endeudamiento y un mercado interno en expansión.
- (8) Otro factor positivo y de esperanza es que el sistema democrático es ampliamente aceptado por la ciudadanía, como muestran con regularidad los datos de las encuestas del Latinobarómetro. Una clara mayoría de los ciudadanos latinoamericanos prefieren el sistema democrático a cualquier otro régimen. Otros indicadores políticos apuntan en la misma dirección: las libertades políticas están garantizadas en la mayoría de los países de la región, hay elecciones libres, limpias y regulares, el Estado de derecho se ha fortalecido y en una amplia mayoría de los países hay alternancias pacíficas en el poder, basadas en elecciones competitivas y democráticas. Desde el fin de los regímenes autoritarios, las instituciones democráticas han vivido en muchos países un proceso de renovación, impulsado por corrientes y demandas que aspiran a desarrollar sus potenciales deliberativos y participativos, buscando tanto superar el monopolio decisonal de los técnicos, expertos y representantes políticos tradicionales, como ampliar la incidencia de la acción ciudadana más allá de la dinámica electoral.
- (9) En algunos países (sobre todos los andinos) fueron elaboradas e implementadas nuevas constituciones, a veces con un carácter refundador para dar voz y voto a aquellas capas de la población – en primer lugar los indígenas – que en tiempos pasados casi no habían tenido influencia política.
- (10) Desde hace décadas, América Latina es, con algunas excepciones (p. ej. la Guerra de Malvinas/Falklandsy el conflicto transfronterizo entre Perú y Ecuador), una zona de paz y estabilidad, lo que no excluye que ciertos conflictos todavía no hayan sido solucionados como las tensiones entre Venezuela y Colombia por la captura de Raúl Reyes, el segundo jefe de la FARC, entre Chile y Bolivia por el acceso de esta última al Pacífico,

y las turbulencias diplomáticas por el derrocamiento del Presidente Zelaya por los militares en Honduras.⁶

A pesar de estos avances destacables en el ámbito político, económico y social, surgieron en los últimos tiempos también tendencias que oscurecen el cielo azul que pintan los optimistas y hacen surgir algunas dudas acerca del futuro camino del subcontinente. Concretamente me refiero a lo siguiente:

- (1) En cuanto a la democracia y la gobernanza democrática, América Latina se encuentra en un momento de redefiniciones.⁷ Dado que, como muestran las encuestas, la experiencia y el desempeño de la democracia han sido decepcionantes para muchos ciudadanos, ha surgido un animado debate en torno al concepto de la democracia. Hay una búsqueda de alternativas, de nuevas fórmulas o modelos de cómo organizar la política. Muchos políticos no han logrado producir los resultados esperados ni en el campo económico y social, ni en otros campos de servicios públicos como seguridad y justicia. El llamado “socialismo del siglo XXI”, proclamado por el presidente venezolano Hugo Chávez, es y sigue siendo un concepto teóricamente muy nebuloso, que la mayoría de los latinoamericanos no ve como una alternativa atractiva, viable ni sostenible que puede satisfacer sus demandas. La solución tampoco es hacer política sin partidos políticos.
- (2) Con respecto a las nuevas constituciones refundadoras, lo que en principio se avizoraba como una propuesta emanada de sectores de izquierda, se ha convertido en una innovación generalizada del ámbito institucional, tanto a niveles locales como nacionales, adoptada por gobiernos provenientes de los más diversos lugares del espectro político.⁸ Estos esfuerzos de refundación por medio de nuevas constituciones suelen prometer mucho y generar altas expectativas, pero raras veces producen resultados concretos en cuanto a las condiciones de vida. Los intentos de algunos líderes populistas de convertir la “historia oficial” en un enemigo a combatir, cambiar el “relato” y reescribir la historia tampoco son convincentes.⁹ También crece la tendencia a la reelección, lo que de por sí no sería un pro-

⁶ Véase: G. Maihold, D. Brombacher, *Krisenfall Lateinamerika. Warum die Region ihre Konflikte nicht eigenhändig lösen kann*, “SPP-Aktuell” Dezember 2009, núm. 69, URL: http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/krisenfall_lateinamerika.html [disponible: 15.05.2013].

⁷ M. Shifter, *Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina*, “Inter-American Dialogue” 19.08.2011, URL: <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print> [disponible: 15.05.2013].

⁸ Véase al respecto el dossier de la revista “Iconos. Revista de Ciencias Sociales” 2010, núm. 40.

⁹ Véase: C. Malamud, *Si reescriben la historia, por favor, documentense primero*, “Infolatam” 5.02.2012, URL: <http://www.infolatam.com/2012/02/05/si-reescriben-la-historia-por-favor-documentense-primero> [disponible: 15.05.2013].

blema, pero sí se torna preocupante cuando se verifica sin reglas claras y transparentes o por la violación de la constitución vigente.

- (3) El cuadro político, económico y social de América Latina y el Caribe se caracteriza no sólo por una serie de profundas transformaciones, en su mayoría positivas como la democratización, la movilización política de identidades étnicas y las estrategias cada vez más diversas de inserción global, sino también por continuidades, que en su mayoría tienen más bien efectos problemáticos para el desarrollo futuro de la región.¹⁰ Estos elementos de continuidad son por lo menos tres: el nacionalismo, vinculado a una comprensión anacrónica de la soberanía nacional en tiempos de la globalización, el populismo y una estructura económica basada en la exportación de materias primas. El nacionalismo sobrevive en primer lugar en la figura del petro-nacionalismo, como es practicado hoy en Venezuela y Bolivia y más moderadamente en Ecuador y Perú. No es casualidad que encontremos un fuerte nacionalismo sobre todo en aquellos países que disponen de abundancia de recursos. Se trata también de regímenes con una fuerte impronta populista que postulan una relación directa, no mediada institucionalmente, entre el líder (carismático) y el pueblo/las masas. Tampoco es casualidad que estos regímenes florezcan en sociedades que no han sido capaces de estabilizar sus instituciones políticas. Este populismo expresa, según la opinión de algunos observadores, más bien una disolución de las bases institucionales de la democracia que un nuevo proyecto de la izquierda latinoamericana.¹¹ El fracaso de las élites tradicionales y el surgimiento de las nuevas no han conducido a una renovación de los representantes del orden democrático ni a la formación de un consenso capaz de facilitar la gobernanza democrática. Países como Venezuela, Bolivia y, en menor grado, Ecuador son ejemplos de una polarización que socava la paz social y el consenso democrático mínimo. A eso se agregan en algunos países un hiperpresidencialismo con fuertes rasgos autoritarios, el debilitamiento del poder legislativo y la pérdida de control de los parlamentos a raíz de un decretismo endémico (también en aquellos países donde el gobierno

¹⁰ Véase: A. Malamud, *Divergencias en ascenso: viejas y nuevas fracturas en América Latina*, "Araucario" 2009, vol. 11, núm. 21, págs. 125-139, URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28211600007> [disponible: 15.05.2013].

¹¹ G. Maihold, J. Husar, *Demokratiekrisen in Lateinamerika. Bolivien und Venezuela als Testfälle für das demokratische Engagement der internationalen Gemeinschaft*, "SPP-Aktuell" Juni 2005, núm. 25, pág. 1, URL: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/aktuell2005_25_husar_ilm_ks.pdf [disponible: 15.05.2013].

dispone de una mayoría parlamentaria, como p. ej., en Argentina hasta las elecciones de octubre de 2013) y la politización del poder judicial.

- (4) Aunque los datos macroeconómicos de la región han mejorado durante los años recientes, la posición del subcontinente en el mercado mundial ha desmejorado claramente en las últimas décadas. Las exportaciones de la región, que en los años 60 del siglo pasado eran el 10% de las exportaciones mundiales, se han reducido a la mitad. El porcentaje de las materias primas en las exportaciones es (otra vez) demasiado alto y la competitividad de las manufacturas sigue siendo demasiado baja. Los sectores y los países exportadores de materias primas tienen como regla una alta concentración de los ingresos, lo cual puede dificultar el desarrollo de una clase media con poder de compra. Estas economías desatienden, además, el desarrollo de cadenas de valor agregado en el país, prolongan la dependencia del país de mercados internacionales volátiles (durante décadas de los EE.UU., hoy de China) y son, por lo tanto, no sustentables. La historia económica y la realidad actual muestran además que existe una relación directa entre abundancia de recursos naturales, subdesarrollo – la famosa “enfermedad holandesa” – populismo e inestabilidad institucional.
- (5) El peligro para la democracia no consiste hoy en la posibilidad de un golpe militar; gobiernos democráticamente elegidos son más bien derrocados por los parlamentos o se ven obligados a renunciar frente a movilizaciones masivas y el aumento dramático de la violencia. Esa variante moderna de la expulsión del ejercicio del cargo, denominada en América Latina “golpe popular”, debe su éxito a la movilización de ciertos sectores populares, los cuales aúnan exitosamente sus demandas con la desconfianza generalizada contra la “clase política”. En este fenómeno, difundido en primer lugar (pero no exclusivamente) en los países andinos, vemos un indicio de que las reservas de legitimidad de presidentes y parlamentos son muy escasas. Desde 1989, al menos doce presidentes latinoamericanos han tenido que renunciar antes de terminar su mandato. Una novedad y al mismo tiempo un fenómeno positivo es que las sucesiones han ocurrido, con sólo una excepción (Honduras), dentro de las reglas que estipulan las constituciones. De esta manera, se han visto erosionadas las bases de la democracia electoral en Ecuador, Bolivia y Perú, y desacreditados actores políticos centrales. La cohesión social ha sido socavada y la sociedad polarizada, abriéndose paso a una regresión autoritaria o fuertes luchas sociales. Algunos observadores ven en estos fenómenos ya los indicios de una transición de la democracia representativa a una democracia directa, una tendencia que ha provocado un debate, todavía embrional,

en las Ciencias Políticas acerca de si este proceso significaría realmente una amenaza para la democratización alcanzada en los años 80 y 90 o más bien su profundización y enriquecimiento. Vale mencionar que también en Europa tenemos un debate comparable al respecto.

- (6) Como consecuencia de la recuperación del crecimiento y de la ampliación de la clase media y media-baja y de su poder de consumo, en algunos países latinoamericanos han surgido en tiempos recientes protestas callejeras de estas capas de la sociedad que exigen mejoras de las políticas públicas y se quejan de que los gobiernos ayudan sólo a los pobres y a la clase alta. Como ha expuesto Moisés Naím, ex-ministro venezolano de Comercio e Industria, la coexistencia pacífica con la desigualdad se acabó en muchas partes del mundo abriendo la posibilidad de convulsiones sociales que pueden socavar la convivencia democrática, si los que gobiernan no encuentran soluciones al respecto.¹² Un ejemplo de eso son las protestas callejeras recientes de los estudiantes en Chile, que van mucho más allá del tema de los costos de la enseñanza pública.
- (7) El clientelismo y la corrupción siguen siendo muy altos y están socavando las instituciones y el funcionamiento de la democracia fundada en reglas. El Estado de derecho es frágil, los intentos de reformas policiales y judiciales tuvieron sólo éxitos limitados o fracasaron.
- (8) En el ámbito económico siguen quedando cuestiones por resolver: la cuota de ahorro es baja, la fuga de capital en algunos países (por ejemplo Argentina) alta; se registra solo un modesto progreso en la modernización de la infraestructura; los ingresos impositivos son en la mayoría de los países demasiado bajos y afectan en primer lugar a las capas más débiles; las inversiones en el desarrollo humano aumentaron en promedio, pero siguen siendo, comparadas con las cifras de, por ejemplo, Asia y Europa del Este, deficitarias.¹³ Lo mismo vale con respecto a la capacidad tecnológica y de innovación para la creación de valor agregado. Según el *World Competitive Index* del *Foro de Economía Mundial* de Davos, ningún Estado latinoamericano se encuentra entre los primeros 50 países más competitivos del mundo. Con la excepción de Brasil, que dispone de una economía diversificada y está cada vez más insertado en la economía mundial, y de Chile, la mayoría de las economías latinoamericanas no pueden competir internacionalmente y su crecimiento está fuertemente supedita-

¹² M. Naím, *La desigualdad tóxica*, "El País" 30.II.2011.

¹³ Véase: A. Oppenheimer, *Cuentos chinos. El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*, Buenos Aires 2007; A. Oppenheimer, *¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*, Buenos Aires 2010.

do a los precios internacionales de las materias primas. Su dependencia de materias primas se ha elevado en una década del 27% al 39%, según cifras de la CEPAL.

- (9) Otro desafío para la democracia es la violencia endémica, estrechamente vinculada con el tráfico de drogas.¹⁴ En los últimos años, este fenómeno se ha transformado cada vez más en la principal preocupación de los ciudadanos. Las cifras sobre el aumento de la violencia, el crimen organizado y no organizado y, con eso, sobre el deterioro de la seguridad pública son alarmantes y significan un “asalto al desarrollo”, como el Banco Internacional de Desarrollo (BID) ha denominado su informe del año 2000 sobre el tema.¹⁵ Vale recordar algunas cifras al respecto:
- Seis países de América Latina se encuentran entre los catorce Estados con más muertes violentas al año, según un informe de la Secretaría de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo,¹⁶ una iniciativa diplomática creada en 2006 a instancias del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
 - El Salvador es el país más violento del mundo con más de 60 muertos por cada 100.000 habitantes. Si se toma en cuenta el tamaño de la población, entre 2004 y 2009 murieron más personas de forma violenta en El Salvador que en Irak. El resto de los países de América Latina que aparecen en esta lista son Honduras, Colombia, Venezuela, Guatemala y Belice. Colombia se encuentra en quinto lugar, por delante de Venezuela, país donde la violencia ha aumentado mucho durante el régimen chavista. Jay Bergman, director de la *Drug Enforcement Administration* (DEA), ha destacado al comienzo de 2011 que Ecuador es “las Naciones Unidas del crimen organizado”, una aseveración que ha provocado un fuerte debate en el país.¹⁷ A efectos de comparación podemos señalar que en la Unión Europea el homicidio es la causa número 44 de los fallecimientos y origina el 0,1% de los mismos.¹⁸
 - Aspectos adicionales del delito y de la inseguridad son: un incremento de delitos realizados con extrema violencia sobre las personas, tales como

¹⁴ Véase: K. Bodemer, *Gewalt und öffentliche Unsicherheit in Lateinamerika und ihre Bekämpfung: Mythen, Halbwahrheiten, Fakten*, [en:] A. Meyer, E.-M. Kandlinger, D. M. Wörner (Hrsg.), *Inseguridad con seguridad? Wege aus der Gewalt*, München 2010.

¹⁵ Véase: J. L. Londoño, A. Gaviria, R. Guerrero (eds.), *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*, Washington D.C. 2000.

¹⁶ Secretaría de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, URL: <http://www.infolatam.com/go.php?http://www.genevadeclaration.org> [disponible: 15.05.2013].

¹⁷ Véase: “Diario El Comercio” 13.05.2011, Primera Sección, pág. 5.

¹⁸ Véase: *World Report of Violence and Health*, World Health Organization 2002.

robos, asaltos, secuestros y homicidios; una participación creciente de jóvenes en la comisión de dichos actos delictivos, quienes, además, suelen actuar en bandas e incurrir en delitos a una edad cada vez más temprana; una estrecha relación entre delincuencia común y crimen organizado, sobre todo con respecto al narcotráfico, robo de vehículos, tráfico de armas de fuego, entrada ilegal de inmigrantes y lavado de dinero; un alarmante aumento de la violencia en el manejo de conflictos domésticos y locales; una alza inédita de la población recluida en la mayoría de los sistemas penitenciarios de la región.

- Los costos económicos de la creciente violencia son enormes. El BID sostiene que el costo de la violencia, como porcentaje del BIP, se ubica entre el 5% y el 25%, y que las repercusiones de la violencia interna afectan a estos países en promedio entre el 1,6% y 2% del PIB. Según un estudio del PNUD, El Salvador pierde cada año 1,7 mil millones de dólares como consecuencia de la violencia endémica, lo cual corresponde al 11,5% de su PIB.¹⁹
- La contracara del aumento de los delitos es el gran porcentaje de crímenes no sancionados. Se calcula que de 1.000 crímenes 994 quedan sin juicio (“Financial Times”, 4.06.2003).

Estas cifras significan – como el BID subraya – que “la violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces más alta en esta región que en el resto del mundo”.²⁰ Frente a estos datos no sorprende que la violencia endémica y las cuestiones atinentes a la seguridad pública se hayan convertido cada vez más en un asunto políticamente relevante, pasando a ocupar uno de los primeros lugares entre las principales demandas sociales de los ciudadanos latinoamericanos, junto con el desempleo, y que el aumento de la violencia cotidiana se haya convertido en uno de los problemas principales de la gobernabilidad democrática en la región. Este último hecho refleja la gran debilidad de las instituciones representativas y del propio funcionamiento democrático en aquellos regímenes que el politólogo Guillermo O’Donnell ha caracterizado como “democracias delegativas” y “democracias de baja intensidad”.²¹

¹⁹ Véase: *¿Cuánto cuesta la violencia en El Salvador?*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San Salvador 2005.

²⁰ J. L. Londoño, R. Guerrero, *Violencia en América Latina. Epidemiología y costos*, Red de Centros de Investigación de la Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Documento de Trabajo” agosto 1999, Washington, pág. 3, URL: <http://www.iadb.org/res/laresnetwork/files/pr91finaldraft.pdf> [disponible: 15.05.2013].

²¹ Véase: G. O’Donnell, *Delegative Democracy*, “Journal of Democracy” 1994, vol. 5, núm. 1, págs. 112–126.

Las recetas utilizadas hasta ahora para enfrentar este “ataque al desarrollo” (BID) son en su mayoría políticas de “mano dura” o “mano super dura” y han fracasado ampliamente. Como consecuencia de este flagelo, algunos países como El Salvador, Guatemala, Honduras, Venezuela y algunas provincias en México se están acercando cada vez más a situaciones de “no-gobernabilidad”.

(10) América Latina se presenta política, económica y socialmente cada vez más fragmentada. Los procesos de integración fracasaron o siguen existiendo, pero pierden relevancia a pesar de que se inician cada vez más nuevos intentos (ALBA, Unasur, CELAC, etc.). El proceso más avanzado, el Mercosur, está estancado, como ha dicho recientemente el presidente de Uruguay, José Mujica, en una entrevista publicada por la *Folha de São Paulo* (del 29 de enero 2012). La integración “está desnuda”, es decir, carece de una estrategia política.²² En vez de juntar esfuerzos, predominan tendencias socioeconómicas cada vez más divergentes. Como resultado, la homogeneidad se halla hoy más lejos que nunca. Mientras un grupo de países continúa por la senda de desarrollo (Brasil, Chile, México y Uruguay), la mayoría, localizada en primer lugar en Centroamérica y los Andes, permanecen erráticos o con bajo crecimiento, y una minoría merecen la etiqueta de países fracasados (Haití, El Salvador, Guatemala). El caso más incierto es Cuba.

Hacia un nuevo debate sobre el desarrollo en Europa y América Latina

Frente al hecho de que, en América Latina, tanto en el debate teórico (por ejemplo en el marco de la CEPAL) como en el político, se ve a la democracia estrechamente vinculada con la justicia social, la discusión sobre la calidad de la democracia está conectada con los debates sobre el modelo y la dirección de desarrollo que debería seguir el subcontinente, y se refiere más concretamente al relacionamiento entre democracia, orden económico-social y mantenimiento de la naturaleza. La discusión sobre este triángulo es, sin embargo, en América Latina todavía (con algunas excepciones como el del Centro Latino Americano de Ecología Social – CLAES – bajo la dirección de Eduardo Gudynas) más bien embrional, en comparación con Europa, donde este debate fue revitalizado por la crisis económico-financiera. El debate europeo se nutre y entrecruza con la discusión

²² Véase: J. C. Sainz-Borgo, *La integración “está desnuda”*, “Infolatam” 6.02.2012, URL: <http://www.infolatam.com/2012/02/06/integración-desnuda> [disponible: 15.05.2013].

sobre posibles alternativas al capitalismo. Tomando en cuenta el fracaso del socialismo como modelo alternativo, hoy la búsqueda de alternativas está focalizada mayoritariamente en variantes dentro del capitalismo, pero cuestionando no sólo su versión anglosajona, sino también el llamado capitalismo renano, es decir, el Estado de bienestar europeo que durante décadas ha inspirado al pensamiento desarrollista de la CEPAL, el *think tank* políticamente más impactante en América Latina.²³ Mientras los defensores del capitalismo anglosajón están cada vez más en minoría, como consecuencia de los impactos del *Consenso de Washington* y las burbujas financieras, en los años recientes aumentan también las voces críticas que están dudando de que el capitalismo renano tenga chances de sobrevivir frente al poder del sector bancario-financiero, un capitalismo de casino sin límites y la crisis del euro. Con el 12% de desocupación en los países de la Zona Euro (26% en España y Grecia; y hasta 50% entre los jóvenes), la cifra más alta desde la introducción del euro, es evidente cuánto aumenta la brecha entre el Norte de Europa y los países periféricos del Sur a consecuencia de la crisis (“Süddeutsche Zeitung” 3.04.2013). También en Alemania, el país más exitoso económicamente, la brecha entre los más ricos y los pobres ha aumentado. El objetivo de la famosa Agenda 2010, una de las reformas más drásticas en tiempos recientes en Alemania, fue transformar el “enfermo” de Europa otra vez en la locomotora del crecimiento y ocupar una posición de liderazgo en la región. El objetivo fue alcanzado, pero con el alto precio de que han aumentado tanto la precarización como la brecha entre los más ricos y los pobres. En vez de un efecto ascensor, donde todos ascienden, vemos un efecto paternoster, en el que mientras algunos suben, otros al mismo tiempo bajan, con los efectos colaterales de una creciente distancia entre los gobernantes y los ciudadanos y el empeoramiento del clima social.²⁴ Común a ambas líneas críticas del capitalismo es la obsesión por un camino de desarrollo basado en el crecimiento, pero que ahora incluye la protección del medio ambiente.

Otro fenómeno que está nutriendo el debate sobre la sobrevivencia del capitalismo en su apariencia actual tiene que ver con cambios en la relación de fuerzas en el sistema internacional, en concreto, con el hecho de que el liderazgo, hasta ahora no cuestionado del triángulo atlántico, formado por EE.UU., la UE y Japón, está siendo desafiado por los poderes emergentes del Sur, en primer lugar China y – con distancia – India, Brasil y África del Sur. En primer lugar, el dragón asiático ha entrado en el debate sobre el desarrollo en Europa, EE.UU. y América Latina.

²³ Véase: K. Bodemer, *Del “viejo” cepalismo a la crítica de la globalización: cambio y continuidad en el debate sobre las estrategias de desarrollo en América Latina*, “Co-herencia” enero-junio 2008, vol. 5, núm. 8, págs. 1-30, URL: <http://www.redalyc.org/pdf/774/77411616001.pdf> [disponible: 15.05.2013].

²⁴ Ch. Butterwege, *Das Paternoster-Land*, “Süddeutsche Zeitung” 4.04.2013.

Con su capitalismo de Estado, su crecimiento espectacular y su creciente peso en la arena internacional, China se presenta a América Latina como un modelo alternativo a las economías de mercado occidentales. Este desafío es múltiple: mientras EE.UU., bajo el gobierno de Bush Jr., pero también de Obama, tuvo que sufrir bajo los costos de dos guerras exteriores una doble crisis financiera y un descenso de credibilidad y liderazgo internacional, y junto con los europeos lucha contra los efectos de la crisis económico-financiera, China se ofrece como un líder regional y global con gran conciencia de sí mismo. Económicamente, este país, con su combinación de una política industrial estatal y controles del tipo de cambio, parece a primera vista más atractivo que el capitalismo de Occidente que, desde el fracaso de las recetas neoliberales del *Consenso de Washington* y la quiebra de Lehmann Brothers, se muestra estratégicamente desorientado. La Unión Europea y sobre todo algunos países del Norte de Europa están cayendo en la trampa de aplicar las mismas recetas neoliberales equivocadas que los países latinoamericanos implementaron dos décadas atrás. China se ofrece a los países del Sur además como un gran aliado en la lucha por una gobernanza global más justa y equilibrada, y se coordina con este fin con otros países emergentes como India, Brasil y África del Sur. Observamos también una creciente interdependencia de los países del Norte y de América Latina por un lado y el hegemón asiático por el otro, o también una dependencia de los primeros con respecto a China en el área del comercio exterior, las inversiones externas, el financiamiento de desarrollo y la energía. Finalmente, crece tanto en el Norte como en América Latina la convicción de que los llamados “nuevos desafíos globales de seguridad”, como el cambio climático, la protección de la naturaleza, la seguridad energética, el terrorismo y el crimen organizado internacional, no pueden ser atacados sin la participación activa de los poderes emergentes como China, India, Brasil y Rusia.

Sin embargo, mientras el debate sobre el camino de China y sus lecturas para América Latina todavía está restringido a una minoría de intelectuales y políticos, se ha ampliado el debate latinoamericano sobre alternativas dentro o más allá del capitalismo con aportes propios, sin que hasta ahora se haya perfilado un rumbo claro. Eso no puede sorprender frente al hecho de que tampoco en el Norte hay una orientación clara al respecto y también permanece pendiente la cuestión central de la reconciliación de una democracia inclusiva con el bienestar de los ciudadanos y la protección del medio ambiente frente a recursos terminables. El hecho de que el debate sobre concepciones alternativas al desarrollo tradicional se encuentra en América Latina todavía en una situación embrional, tiene varias causas:

- La región se ha recuperado de la crisis económico-financiera relativamente rápido, lo que ha nutrido en ciertos círculos de las élites la ilusión de que

la región permanecería inmune al contagio y las turbulencias de los mercados financieros.

- Los sistemas bancarios y financieros son sólidos en la mayoría de los países del subcontinente.
- La demanda por recursos energéticos y agrarios por parte de China no se ha reducido hasta ahora substancialmente. Por eso América Latina no se ve obligada a cuestionar seriamente un modelo de desarrollo basado en primer lugar en las materias primas y sus exportaciones.
- La política fiscal, relativamente sólida, ha permitido a muchos países latinoamericanos implementar rápidamente medidas económicas anti-cíclicas que estimularon la recuperación de la coyuntura y el consumo interno.

Todo eso explica que una gran parte de las élites de centro-izquierda de América Latina mantuvieran largo tiempo su confianza en el paradigma vigente de altas cuotas de crecimiento que les permitieron luchar contra la pobreza y la injusticia social y concentrar su crítica a los modelos de desarrollo tradicionales en las fallas de la estructura productiva y el fortalecimiento del mercado interno. El debate en el Norte sobre alternativas al o dentro del capitalismo ha llegado, por lo tanto, hasta ahora sólo excepcionalmente a la arena latinoamericana.

Cualquiera sea la variante del capitalismo del futuro, tanto en el Norte como en el Sur, el núcleo del problema radica en la fijación exclusiva al crecimiento, que parece ser un fetiche intocable en cualquier tipo de capitalismo y un valor fuertemente enraizado en nuestra autocomprensión. Cuestionar este fenómeno es lo que une las voces críticas tanto en el Norte como en América Latina. Recordemos que, ya hace cuarenta años, el Club de Roma habló de los “límites del crecimiento”, recordando que nuestro bienestar está basado en la creencia en cada vez más crecimiento. Sin embargo, la experiencia política de las últimas décadas nos muestra que este crecimiento, y con él la democracia, el bienestar y la paz social, fueron en cierto sentido “comprados” con un creciente endeudamiento público y la cuenta transferida a las generaciones siguientes. Hoy, cuarenta años después del primer informe del Club de Roma, esta agrupación ha publicado un nuevo informe prospectivo con el título “2052”,²⁵ que confirma la tendencia pronosticada. Los recursos fósiles disminuyen, los recursos marítimos disminuyen por la sobrepesca, áreas cultivables desaparecen, y la brecha entre ricos y pobres se amplía. A los viejos peligros se juntan otros nuevos como, por ejemplo, el cambio climático, que no había sido un tema discutido algunas décadas atrás. Según el autor de “2052”, Jorgen Randers, la economía está dañando el clima y los recursos naturales, y no produce ganancias comparables al precio de un medio

²⁵ J. Randers, *2052: A Global Forecast for the Next Forty Years*, Burlington VT 2012.

ambiente destruido. El consumo de energía sigue creciendo, mientras por otro lado el uso es más eficiente. Los expertos de “2052” cuentan con un debilitamiento del crecimiento como consecuencia de una baja del crecimiento poblacional y del crecimiento de la productividad. Para 2052 habrá menos pobreza en los países en desarrollo, pero más pobreza y una mayor desigualdad en los países del Norte – consecuencia no en última instancia del capitalismo financiero – y en todas partes habrá aumentado la destrucción del medio ambiente. En suma, el informe “2052” subraya con toda franqueza que la humanidad se acerca por primera vez en su historia a un punto donde su propio empuje hacia el crecimiento y bienestar estará chocando con los límites del planeta. La gran cuestión (que en realidad no es respondida por los autores del informe) es, por lo tanto, si la humanidad tendrá la capacidad de manejar el tránsito del desenfreno y la abundancia a la sustentabilidad sin violencia y con medidas democráticas.

A pesar de ésta y otras críticas al mantra de un crecimiento eterno, la ambición de crecimiento y del consumo está enraizada ya desde hace tiempo más allá de los países desarrollados, es decir, también en los países del Sur hay un consenso en cuanto a comprender el crecimiento como el camino adecuado hacia un futuro mejor. Objeto de controversias es, por otro lado, el tipo del crecimiento y los objetivos de alcanzarlo. Mientras las élites políticas y económicas del Sur se afanan por obtener más reconocimiento y poder y ven en sus éxitos económicos actuales una oportunidad de ganar más influencia internacional, la mayoría de la población de estos países tiene objetivos más modestos: aspira a comidas regulares, un puesto de trabajo, un alojamiento, un sistema de salud para todos y una buena educación para sus niños, en breve: reclama bienes públicos adecuados. Ese es el trasfondo de las movilizaciones callejeras que se extienden por algunos países latinoamericanos (Brasil, Chile, Argentina). Al mismo tiempo, sin embargo, se hace cada vez más evidente en todas partes que una economía basada en un crecimiento perpetuo no puede mantenerse frente a los criterios de la sustentabilidad y justicia global, y que los sistemas ecológicos limitados del planeta son sobrecapacitados. La experiencia política de los últimos años en los países de la OCDE muestra, además, que su crecimiento, la paz social, la estabilidad política y el fracaso de partidos radicales – en breve: el funcionamiento del Estado de bienestar y la democracia de la segunda posguerra fue “comprado” con dinero del cual los gobernantes no disponían y que la cuenta correspondiente fue trasladada a las generaciones siguientes. Esta falta de respeto por las generaciones venideras ha sido denominada por Norbert Röttgen, ex-ministro de Medio Ambiente en Alemania,

como “egoísmo del presente”.²⁶ Así pues, nos encontramos, tanto en el Norte como en el Sur, frente a un dilema de crecimiento. La estabilidad y la paz social están en peligro sin crecimiento. Este crecimiento es, por otro lado, dañino para la naturaleza y la supervivencia del planeta. El problema es ampliamente conocido, pero nadie tiene el coraje de cuestionar el crecimiento como principio, porque eso significaría cuestionar el capitalismo y socavar su funcionamiento. Todavía hoy, en plena crisis financiera en Europa y EE.UU., la mayoría de los expertos cree que hay que luchar contra las deudas con más deudas. Como recuerda el psicólogo social alemán Harald Welzer, se pasa por alto que el crecimiento como idea directriz, como religión civil de todas las sociedades industrializadas existe recién desde hace dos generaciones.²⁷ Se olvida además que las décadas doradas de la segunda posguerra fueron una excepción en los largos ciclos del desarrollo económico. Durante las décadas que van desde el 50 hasta las dos crisis de petróleo (en 1973 y 1979), el auge de la tercera revolución tecnológica y el avance de la globalización en los años 70 y 80, las sociedades occidentales (y el comercio internacional) experimentaron un crecimiento continuo excepcional que ayudó a mantener el equilibrio social. Si la economía crece – tal es la convicción generalizada – todos, también los trabajadores, ganan más y tienen con eso una vida mejor. Este panorama, sin embargo, ha cambiado sustancialmente en las últimas dos décadas, es decir, desde el derrumbe de los países socialistas, la globalización acelerada, el fin del fordismo como sistema de producción capitalista y el avance del cambio climático. A pesar de eso, el crecimiento como valor sigue formando parte de nuestra mentalidad, tanto en el Norte como en el Sur, y sobre todo en los países emergentes, a pesar del hecho de que los límites para el crecimiento se hacen evidentes en todos lados. El crecimiento como fórmula mágica se encuentra, citando otra vez a Harald Welzer, tanto en el mundo de trabajo como en el valor del “aprendizaje permanente”, del “envejecer productivo” y de la búsqueda esotérica por el “verdadero yo”. Vivimos en una cultura que ve el presente como un juego preliminar permanente de un plazo próximo ficticio, un paraíso (recuperado) del futuro. Es más: en nuestras latitudes el crecimiento es, paradójicamente, tanto más importante cuanto más avanzada es la satisfacción material

²⁶ Rede von Bundesumweltminister Dr. Norbert Röttgen: *Die Klimaschutzpolitische Dimension der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), 12.01.2012, Bonn, pág. 3, URL: www.bmu.de/N48345 [disponible: 15.05.2013].

²⁷ Véase: H. Welzer, *Ohne jede Bodenhaftung*, “Süddeutsche Zeitung. Magazin” 2012, nr 50, pág. 7; idem, *Der Konsumismus kennt keine Feinde*, “Blätter für deutsche und internationale Politik” 2013, núm. 6, págs. 67–79.

y cuanto más satisfechas están las necesidades vitales.²⁸ Sin crecimiento no hay oportunidades para pagar alguna vez las deudas públicas acumuladas. En eso está basada la dinámica desmesurada de las sociedades de crecimiento y sus habitantes. Parece que estas sociedades llegarán a su fin sólo si no hay más que consumir por el hecho de que todos los recursos ya han sido gastados (y el medio ambiente destruido).

Como reacción a este dilema y la crisis del capitalismo de crecimiento, algunos expertos de diferentes disciplinas y vertientes ideológicas comprenden la crisis como una oportunidad y propagan, distanciándose del *mainstream* del pensamiento económico, recetas no-ortodoxas. Exigen desacoplar el crecimiento económico del consumo de recursos. Podemos diferenciar al respecto entre concepciones reformistas, que no cuestionan variables centrales del capitalismo, y un segundo grupo que va más allá de este modo de producción. Lo que complica un análisis es el hecho de que las fronteras entre las dos vertientes son permeables. En lo que sigue quiero restringirme sólo a algunas voces que han enriquecido el debate.

(I) Una variante relativamente nueva del pensamiento crítico es la investigación de la felicidad que quiere reemplazar el criterio del producto bruto interno por el de felicidad social.²⁹ El punto de partida de este enfoque es el hecho, convalidado empíricamente, de que en los países industrializados de Occidente las necesidades básicas de los ciudadanos están satisfechas y el *output* económico crece todos los años, pero al mismo tiempo la satisfacción de vida disminuye. Varios estudios empíricos confirman este fenómeno. Los resultados de este enfoque, que se reflejan en el índice de felicidad, son más bien magros cuando se dice, por ejemplo, que las personas más contentas viven en pueblos, creen en dios y evitan divorciarse. También la recomendación a los políticos de mejorar la salud, la educación, la participación política, las relaciones sociales y las condiciones ambientales y reducir las inseguridades para la población puede ser un llamado simpático que debería ser tomado en serio por los políticos, pero no tematiza las cuestiones de su implementación práctica. Un argumento en contra de este enfoque es, además, que ante los diferentes conceptos de felicidad propios de una sociedad pluralista, lo que para uno puede ser una política de felicidad podría ser para otro tutela, adoctrina-

²⁸ Según un informe reciente del Ministerio Alemán de Alimentación y Agricultura, cada ciudadano alemán tira 87 kilos de alimentos por año a la basura, de los cuales dos tercios serían todavía utilizables. Se trata de un valor de 235 EUR per cápita ("Süddeutsche Zeitung" 14.03.2013).

²⁹ P. Pinzler, *Immer mehr ist nicht genug. Vom Wachstumswahn zum Bruttozialglück*, München 2011.

miento o derroche económico.³⁰ Por otra parte, resulta positivo que con la investigación de felicidad se puede fundamentar una política para los desfavorecidos. Los epidemiólogos británicos Richard Wilkinson y Kate Pickett llamaron la atención sobre este fenómeno en su libro *The Spirit Level. Why Great Equality Makes Societies Stronger* (New York 2009). La inequidad y los antagonismos sociales provocan trastornos en muchas áreas de la sociedad; la inequidad pone enfermo no sólo al individuo, sino también a la sociedad, y el crecimiento económico no es una solución porque no hace más feliz. Ese es el mensaje central de los dos autores que parece ser válido no sólo para las sociedades de los países desarrollados. En general, sin embargo, predomina más bien un escepticismo con respecto a la investigación de felicidad y a una política basada en sus resultados, el cual se nutre de la idea del peligro inherente a este enfoque de caer en la tutela, el adoctrinamiento y la arbitrariedad. Harald Welzer deplora, por lo tanto, que este enfoque sólo ajusta algunos tornillos del modelo vigente (para aliviar las consecuencias medioambientales desastrosas del crecimiento), pero deja intacto su núcleo.³¹

Aparentemente hay demasiado crédito disponible en el mundo. Por lo tanto, el problema no es actualmente la escasez de dinero, sino su abundancia. No consideramos hoy posible que algún día no haya nadie dispuesto a prestar dinero o comprar bonos. Aún menos se sabe acerca de cómo se organizaría la política en un ambiente en el cual no fuera ya posible para los políticos comprar aceptación y legitimidad de hecho a cambio de más gratificaciones.³²

(2) Con respecto al déficit de credibilidad y legitimidad democrática que se registra en nuestros tiempos, merecen ser mencionadas dos posiciones. La primera posición busca una salida en la recomendación de instalar gobiernos sin políticos, es decir, compuestos por expertos/tecnócratas, como hemos visto recientemente en Grecia e Italia. Esta estrategia puede ser una medida de emergencia con efectos positivos a corto plazo en aquellos casos donde, como por ejemplo en algunos países de Europa del Sur, la clase política fracasó, pero no es de ninguna manera una solución a mediano y largo plazo.

Un concepto totalmente opuesto es el de la “democracia líquida” (*liquid democracy*), propagado en Alemania, por ejemplo, por los Piratas, una nueva fuerza

³⁰ R. Steinke, *Zufrieden müßt ihr schon selber sein. Was die Glücksforschung der Politik zu sagen hat – und warum diese nicht hinhören sollte*, “Süddeutsche Zeitung” 16.05.2012.

³¹ H. Welzer, *Ohne jede Bodenhaftung...*, *op. cit.*

³² M. Beice, *Zu viel Geld*, “Süddeutsche Zeitung” 1.12.2011.

política. Sus adherentes prometen la transparencia y la participación como el non plus ultra de la democracia.

Ambos conceptos mencionados – el de índole tecnocrático y el de la democracia líquida – son expresiones de una crisis de la democracia. Gobiernos formados por expertos e instalados en tiempos recientes en Italia y Grecia como respuesta a la crisis financiera indican que a los gobiernos elegidos y a sus partidos no se les atribuye el estatus de expertos. Como ha constatado Armin Nassehi, el sociólogo alemán editor de la revista *Kursbuch*, con eso se tematiza el problema básico de legitimidad de la democracia. Esta vive “de una circulación de poder, que provoca una dependencia particular entre el Estado y la ciudadanía. La lealtad, es decir, los votos del electorado, se cambian por decisiones políticas comprensibles y servicios de ordenamiento”.³³ Cuando este intercambio no funciona, los ciudadanos demandan gobiernos de expertos o – como en el caso de los Piratas – participación y transparencia. Ambas respuestas son, sin embargo, más bien la formulación de los problemas y no su solución. La democracia vive de una relación de confianza entre el Estado y la sociedad que permanece estable sin la exigencia excesiva de una participación constante y duradera. En las democracias representativas la participación se mantiene restringida a sucesos puntuales como, en primer lugar, las elecciones y, a veces, referendos y/o consultas populares. Estos constituyen el nexo entre los mandatarios y los ciudadanos. Los partidos políticos son, como ha formulado Boris Palmer, “un display de la democracia que nos permite influir sobre el Estado. Como en el celular, podemos elegir sólo entre un número limitado de modelos. Quien no está de acuerdo con la oferta, no va a poder configurar un modelo propio”.³⁴ Los Piratas, que reclaman más participación desconfían de este tipo de participación puntual y abogan por una conexión punto por punto entre decisiones estatales y participación política, lo que a veces les hace incapaces de actuar. Para ellos, un gobierno formado por expertos es un pecado de por sí. El conocimiento de los expertos debería más bien ser reemplazado por confianza, transparencia y participación, factores que (por lo menos hasta ahora) son para ellos más importantes que los contenidos políticos. Según Nassehi, ni los gobiernos de expertos ni sus contrapartes, los Piratas, pueden resolver la cuestión. Mientras los primeros propagan la idea (superada) de un conocimiento unívoco y *expertise* claro como instrumento de solución de problemas, los otros creen en el sueño ingenuo de la democracia de participación permanente. Sin embargo, ambos conceptos aciertan en mostrar déficits políticos cada vez más evidentes.³⁵

³³ A. Nassehi, *Fremde Brüder. Expertenregierungen und "Piraten" verweisen auf die gleichen Probleme: Der Politik fehlt die Legitimation*, “Süddeutsche Zeitung” 21.06.2012.

³⁴ B. Palmer, *Die Nichtsager*, “Die Zeit” 28.05.2012.

³⁵ A. Nassehi, *op. cit.*

- (3) En la búsqueda de alternativas dentro del capitalismo surgieron también voces que intentan reconciliar el crecimiento y la actividad empresarial con la responsabilidad social – y eso más allá del concepto de *Corporate Social Responsibility*. Su denominador común es el concepto de *social business*, que incluye como dimensión fundamental de la “innovación social”.³⁶ Los representantes de esta posición coinciden en destacar que el objetivo original de la economía, lamentablemente olvidado en la era del capitalismo de casino, es encontrar soluciones para los problemas de las personas.
- (4) Los economistas Sebastian Dullien, Sebastian Herr y Christian Kellermann, este último Director de la Fundación Friedrich Ebert para los Países Nórdicos con sede en Estocolmo, prometen una alternativa realista al capitalismo neoliberal.³⁷ En su libro *Der gute Kapitalismus (El buen capitalismo)* optan por un título programático. Los autores reprochan a los defensores del capitalismo ortodoxo descuidar una visión holística de la economía y de valores como justicia, libertad y solidaridad como directrices de nuestra convivencia, y haberlos reemplazado por la idea de un mercado omnipotente que hace superfluos estos valores y estructura la política según el modelo del mercado económico y la competencia. Según la convicción de estos autores, la crisis actual, consecuencia de un capitalismo financiero excesivo, ha destruido no sólo los sistemas financieros, sino también el consenso de la economía social de mercado. El capitalismo puede ser bueno – tal es el mensaje central del libro – si está domesticado por el Estado y la sociedad. Eso significa, en concreto, fundar el capitalismo en cuatro pilares: un mercado financiero domesticado, la creación de demanda por medio del aumento de salarios y sueldos y no de deudas crecientes, la cooperación europea y regulaciones al nivel mundial. En última instancia, depende de la voluntad política aprender de los errores de los años pasados y establecer un capitalismo orientado al bien común y concebido políticamente como una alternativa a la lógica del capitalismo radical de mercado.

Sobre todo, la segunda propuesta de los autores, la que se refiere al mercado de trabajo y la demanda interna, es propagada por una creciente, pero famosa

³⁶ Véase: D. Borstein, *Die Welt verändern. Social Entrepreneurs und die Kraft neuer Ideen*, Stuttgart 2005; P. Spiegel, *Eine bessere Welt unternehmen. Wirtschaften im Dienst der Menschheit*, Freiburg 2011; F.-T. Gottwald, K. P. Sprinkart, *Social Business für ein neues Miteinander. Der Anfang einer Welt wie wir sie uns wünschen*, München 2011.

³⁷ Véase: S. Dullien, H. Herr, Ch. Kellermann, *Der gute Kapitalismus und was sich dafür nach der Krise ändern müsste*, Bielefeld 2009; S. Dullien, H. Herr, Ch. Kellermann, *Capitalismo decente. Una contribución progresista al debate sobre la reforma económica mundial*, “Nueva Sociedad” enero-marzo 2013, núm. 243, págs. 118–136.

minoría de economistas, entre ellos el premio Nobel Paul Krugman y el ex-economista jefe del Banco Mundial, Joseph Stiglitz, y en Alemania por los economistas Peter Bofinger y Gustav A. Horn, ambos miembros del grupo de los llamados “Sabios de la economía”. Siguiendo a John Maynard Keynes, un “buen trabajo” debe ser, según estos economistas, la consecuencia de un programa público de inversiones, financiado por impuestos y no por deudas. Eso sería una alternativa al concepto basado en la disciplina fiscal estricta, favorecido actualmente, sobre todo, por el gobierno alemán. Sólo si crece la economía, se pueden reducir el déficit y las deudas públicas acumuladas. Una expansión equilibrada de impuestos podría impulsar la vida económica, concluyen los economistas keynesianos mencionados. Sin un paquete tal de crecimiento y sin la prolongación de las medidas de ahorro y de las reformas estructurales impuestas desde el exterior, países como Grecia, Portugal o España no podrán recuperarse.³⁸

(5) Una voz disidente adicional es la de David Graeber, antropólogo norteamericano e inspirador del movimiento *Occupy*. En su bestseller *Deuda. Una historia alternativa de la Economía* argumenta que el creciente peso de las deudas conduce a las sociedades occidentales al margen de una revolución.³⁹ La promesa vinculada con las deudas termina perdiendo credibilidad, como nos enseña la actual crisis financiera. Las deudas se transforman en una pesadilla de las promesas que un día no pueden ser cumplidas y desembocan en una revolución social. Las relaciones humanas fueron, según Graeber, corrompidas por la introducción del dinero; las promesas se transformaron en deudas, es decir, en principios financieros. La moral se redujo al imperativo de pagar las deudas, con lo cual todo otro tipo de moral fue eliminado.

(6) Otra estrategia para enfrentar la crisis actual que incluye el tema de medio ambiente es la de un crecimiento “verde”. Bajo el *leitmotiv* de la eficiencia se trata de “desacoplar” el crecimiento económico del consumo de recursos y del daño al medio ambiente con el objetivo de que los límites ecológicos sean compatibles con el mantenimiento del crecimiento. Tampoco este concepto ofrece, sin embargo, una salida convincente del dilema de crecimiento arriba mencionado. Una primera crítica subraya que un desacoplamiento absoluto, es decir, no sólo una reducción del consumo de recursos por unidad de producción, sino del consumo total de recursos, no es probable, porque a pesar de los esfuerzos internacionales de reducir las emisiones de CO₂ durante las dos últimas dé-

³⁸ Véase: S. Dullien, H. Herr, Ch. Kellermann, *Der gute Kapitalismus...*, *op. cit.*

³⁹ Véase: D. Graeber, *Deuda. Una historia alternativa de la Economía*, Barcelona 2012.

cadras, la pérdida de la biodiversidad y el consumo de recursos no renovables, todos han seguido creciendo muy significativamente a nivel global. Esta correlación entre crecimiento y consumo de recursos tiene que ver con el llamado *rebound-effect*, es decir que el aumento de la producción por eficiencia tecnológica provoca un incremento del consumo y con eso de recursos consumidos.⁴⁰ Cualquier crecimiento, sea verde o no, hace crecer el *output* de todas las mercancías y servicios, y con eso la demanda de energía y recursos para la producción de estas mercancías y estos servicios. Las estrategias de eficiencia sólo pueden tener efecto y verificar sus potenciales técnicos de ahorro, si el ingreso per cápita deja de crecer continuamente. Uno de los desafíos más serios del futuro es lograr mantener el ingreso per cápita estable o incluso disminuirlo.⁴¹ Otra crítica va más allá de la variable “desacoplamiento” y se acerca a las posiciones de una economía post-crecimiento. Así, un grupo de investigadores se distanció recientemente de una visión demasiado armónica de la relación entre la sustentabilidad económica, política y ecológica, como se expresa en el concepto de un crecimiento “verde”. Según esta crítica, los promotores de este paradigma no se dan cuenta de que la base de cualquier solución duradera es el mantenimiento de las bases naturales de la vida, a cuyos límites ya se ha llegado, si no es que han sido traspasados. Dada la prioridad de que hoy gozan las demandas económicas y ecológicas en el ámbito político, el debate sobre la sustentabilidad está dominado por la hipótesis de que no se puede mantener un desarrollo sostenible sin un crecimiento duradero. La absolutización del crecimiento y la tendencia a basar tanto el sistema económico y social en su totalidad como el cumplimiento de las políticas públicas en supuestos de crecimiento, no toman en cuenta, sin embargo, que estas hipótesis llegan a límites, si se trata al mismo tiempo de la obligación de asegurar las bases naturales de vida. Los sistemas que viven de la esperanza en un crecimiento duradero están enfrentados, por lo tanto, a un gran riesgo de sustentabilidad. Es tiempo de despedirse de una retórica demasiado armónica sobre la sustentabilidad, llamar por su nombre al conflicto entre las políticas de crecimiento

⁴⁰ Véase: N. Paech, *Befreiung vom Überfluss. Auf dem Weg in eine Postwachstumsökonomie*, München 2012; N. Paech, “Grünes” Wachstum wäre ein Wunder, “Die Zeit Online” 21.06.2012, URL: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2012-06/wachstumskritik-paech/kom> [disponible: 15.05.2013]; T. Santarius, *Der Rebound-Effekt: Die Illusion des grünen Wachstums*, “Blätter für deutsche und international Politik” 2013, nr 12, pág. 68.

⁴¹ T. Santarius, *op. cit.*, pág. 73.

y la protección del medio ambiente, y dar prioridad en las decisiones políticas al mantenimiento duradero de las bases naturales de la vida.⁴²

- (7) Otras respuestas al dilema del crecimiento pueden agruparse bajo los lemas de “consistencia” y “suficiencia”. El enfoque de consistencia o sustitución persigue el mismo objetivo que la economía verde: desacoplar el crecimiento del uso de recursos no renovables. La suficiencia apunta, finalmente, no sólo a un cambio cualitativo sino, además, a una limitación cuantitativa del crecimiento por la restricción de la producción y del consumo.
- (8) Mientras la mayoría de los críticos citados del capitalismo actual deja abierta la cuestión de cómo se puede imaginar una economía más allá del mito del crecimiento, el economista Norman Paech de la universidad de Osnabrück tiene el coraje de tematizarla. En su libro titulado *Die Befreiung vom Überfluss (La liberación de la abundancia)*, el autor explica por qué no hay alternativas al abandono del crecimiento. Paech delinea los rasgos de una economía post-crecimiento. Según Paech, no existe una alternativa a la reducción de la producción industrial; tampoco hay una salida técnica al dilema de crecimiento. Este autor no cree tampoco en la hipótesis de un desacoplamiento, a la que considera un mito moderno más. Su posición es la de la suficiencia y una vida des-acelerada. Los pilares de la economía post-crecimiento son, según Paech, la retracción del aprovisionamiento industrial desde afuera a cambio del fortalecimiento de la economía de subsistencia, fundada en un cambio del estilo de vida. Lemas adicionales de este cambio son la prolongación de la duración de vida de los productos industriales, la utilización comunitaria de los bienes, un aumento de la producción propia, la desglobalización y la creación de economías micro de cercanía. Paech concede que en esa economía post-crecimiento no se podría renunciar totalmente a la división global del trabajo, pero indica que su importancia debería reducirse considerablemente. En resumen, este autor ha logrado perfilar los contornos de una economía alternativa, si bien deja abierta la cuestión de si las pérdidas de la producción de valor en el sector industrial no conducirían finalmente a una re-

⁴² Véase: *Nach dem Scheitern der Green Economy. 10 Thesen zur Kritik der Grünen Ökonomie*, Arbeitsschwerpunkt Gesellschaftliche Naturverhältnisse (GESNAT) der Bundeskoordination Internationalismus (BUKO), 2012, URL: http://www.buko.info/fileadmin/user_upload/buko34/neu/BUKO34-Gesnat-Thesen-DE-Print-A3-V2.pdf [disponible: 15.05.2013]; A. Novy, *Auch grünes Wachstum ist keine Lösung – These 2 zum Wachstum*, Die Grüne Bildungswerkstatt, 2012, URL: <http://www.gb.w.at/oesterreich/artikelansicht/beitrag/auch-gruenes-wachstum-ist-keine-loesung-andreas-novy-these-2-zum-wachstum.html> [disponible: 15.05.2013].

tracción general con la consecuencia de que la propuesta de la “liberación de la abundancia” no sería capaz de convocar el apoyo de las mayorías ni ser implementada políticamente.

- (9) Finalmente, el economista checo, Tomas Sedlacek, ex-asesor de Václav Havel y economista jefe del banco más grande de la República Checa, CSOB, se esfuerza por encontrar una salida a las crisis más allá del capitalismo de crecimiento. Con su bestseller *Economics of Good and Evil*,⁴³ este experto en finanzas nos recuerda que lo que está en crisis no es el capitalismo en sí, sino el capitalismo de crecimiento. “Si yo tomara un crédito de 10.000 Euros, solamente un loco sería capaz de afirmar que me he enriquecido en 10.000 Euros. Pero cuando el Estado toma un crédito del 3% del PBI y en consecuencia la economía crece en un 3%, todos se entusiasman”. De hecho, es posible tener pocos desocupados también en una situación donde la economía no crece. Las ganancias derivadas del aumento de eficiencia no tendrían que invertirse en el bienestar material, sino sólo en el tiempo libre, el medio ambiente y/o la educación. Con el progreso tecnológico, tal es la posición del autor, sería posible no sólo aliviar el trabajo, sino ahorrar tiempo. Nuestra enfermedad civilizatoria es, según Sedlacek, que vemos el paraíso siempre en el futuro y que creemos que el camino hacia allí es el crecimiento. Nunca estamos contentos con lo que tenemos. En vez de preguntarnos cuándo hemos alcanzado una situación de la que podamos estar satisfechos, permanecemos fijados al crecimiento. Como consecuencia de este callejón sin salida, Sedlacek aboga por un nuevo método para medir el crecimiento, proponiendo una nueva regla de endeudamiento determinando que la suma del crecimiento más el déficit deben mantenerse debajo del 3%. Eso significa que si la economía disminuye un 2%, el nuevo endeudamiento no debe ir más allá del 5%; si la economía crece el 4%, es necesario un crecimiento de por lo menos 1%. Esta regla obliga a los gobiernos a crear un superávit fiscal en tiempos de una buena coyuntura (lo que hasta ahora nunca ha pasado en los países de la OCDE). Partiendo de las reflexiones sobre valores que se encuentran en la Biblia y los clásicos del pensamiento filosófico y económico, Sedlacek recuerda los raíces morales del sistema y pensamiento económicos.

⁴³ T. Sedlacek, *Economics of Good and Evil*, Oxford 2011.

Conclusiones

Como vimos en este pequeño recorrido, el balance y las perspectivas de la democracia y del desarrollo económico-social de América Latina tres décadas después del retiro de los militares a los cuarteles son ambivalentes. Hay mucho progreso, pero al mismo tiempo queda mucho por hacer. Algunos progresos notorios son acompañados por déficits sustanciales y bloqueos estructurales. La “década latinoamericana”, proclamada por *Standard and Poors* en febrero de 2011 es, por lo tanto, según las palabras de Andrés Oppenheimer, uno de los más conocidos columnistas sobre América Latina, por lo menos hasta ahora, más un “optimismo *by default*” o *wishfull thinking* que una realidad al sur del Río Grande, quizás con las excepciones de Brasil, Uruguay y Chile.⁴⁴ Las lecturas de la crisis financiera reciente y, estrechamente vinculado con ellas, el amplio debate desarrollado tanto en el Norte como en el Sur sobre el futuro de la democracia, la sobrevivencia del capitalismo en sus diferentes variantes o sus posibles alternativas nos ofrecen oportunidades para un diálogo fructífero, no paternalista y provechoso para ambas partes. Hasta ahora ese diálogo existe, a lo sumo, de manera muy embrional. El mismo debería ser libre de cualquier paternalismo, venta de recetas y exportación de modelos por parte del Norte, no en última instancia por el hecho de que, como ha destacado el economista de desarrollo norteamericano Erich Vogt, los mayores éxitos en la lucha contra la pobreza, un objetivo central del cualquier desarrollo en el Tercer Mundo y aquí, en particular, en China, India y Brasil, fue alcanzado por los gobiernos mismos de estos países y no por programas bilaterales de cooperación al desarrollo y las agencias internacionales.⁴⁵ Los europeos deberían mostrar mucha sensibilidad porque la crisis financiera y su manejo poco convincente de la misma han reforzado en América Latina la impresión de que Europa ya no es un actor que ofrece las soluciones, sino más bien el causante y parte de los problemas de la economía mundial. Por eso, abogo por una actitud modesta: las ideas de Sedlacek y de otros pensadores no convencionales, que he esbozado en la segunda parte de este trabajo nos ofrecen, según mi modo de ver, una serie de puntos de contacto con aquellas voces latinoamericanas que están buscando caminos alternativos dentro o más allá del capitalismo, como por ejemplo los adherentes al concepto del “buen vivir”.⁴⁶ Tales puntos de contacto son evidentes, por ejemplo, entre enfoques reformistas

⁴⁴ A. Oppenheimer, ‘Latin American Decade’ or wishfull thinking?, “The Miami Herald” 5.02.2011.

⁴⁵ E. Vogt, *Wo war die Weltbank? Die größten Erfolge in der Armustbekämpfung wurden von den Regierungen der Entwicklungsländer selber erzielt*, “Die Zeit” 26.04.2012, núm. 18, pág. 28.

⁴⁶ Véase: E. Gudynas, *Buen Vivir: Today’s tomorrow*, “Development” 2011, vol. 54, núm. 4, págs. 441-447.

Europeos y el debate latinoamericano. Los primeros apuntan a un capitalismo mejor más allá de la ortodoxia del *Consenso de Washington*, a una refundación del “capitalismo renano” y del Estado benefactor europeo en sus diferentes variantes. Los segundos discuten sobre un *Consenso Post-Washington* o *Washington Plus* en la línea de consideraciones neo-estructuralistas.⁴⁷ Existen también oportunidades para un diálogo fructífero entre el concepto de la “felicidad social” y las variantes andinas del “buen vivir”; entre el debate ecológico sobre un crecimiento verde en Europa y la crítica latinoamericana al neo-extractivismo, un camino de desarrollo basado exclusivamente en la explotación de los recursos naturales no regenerativos. Finalmente, encontramos elementos comunes entre la crítica radical a la fe en el desarrollo y el progreso, como se manifiesta en los trabajos de Paech, Graeber y Sedlacek, y la discusión latinoamericana sobre “alternativas al desarrollo” que se concretiza, por ejemplo, en concepciones como el “desarrollo sostenible superfuerte”, el “bio-centrismo” y/o el paradigma de la “ecología profunda” del chileno Arne Nass.⁴⁸

Una de las tareas más prometedoras con el fin de desbloquear el debate sobre democracia y desarrollo, que muchas veces es llevado al cabo en arenas separadas y encapsulado en las barreras de las diferentes disciplinas, podría ser profundizar este pensamiento no convencional, incentivar redes y lugares de contacto entre sus representantes en América Latina y Europa, incluyendo a las élites funcionales y los miembros de la sociedad civil en ambos lados del Atlántico. De tal manera se podrían definir bases conceptuales y posibles estrategias políticas hacia una democracia inclusiva, un desarrollo sostenible basado en valores éticos, en el respeto de la naturaleza y en un contrato intergeneracional.

⁴⁷ Véase: K. Bodemer, *Del “viejo” cepalismo...*, *op. cit.*; idem, *Gewalt und öffentliche Unsicherheit...*, *op. cit.*

⁴⁸ Véase el resumen en: E. Gudynas, *Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa*, [en:] M. Lang, D. Mokrani (comp.), *Más allá del desarrollo*, Quito 2011, págs. 21-53.

Bibliografía

- Beice M., *Zu viel Geld*, "Süddeutsche Zeitung" 1.12.2011.
- Bodemer K., *Del "viejo" cepalismo a la crítica de la globalización: cambio y continuidad en el debate sobre las estrategias de desarrollo en América Latina*, "Co-herencia" enero-junio 2008, vol. 5, núm. 8, URL: <http://www.redalyc.org/pdf/774/77411616001.pdf> [disponible: 15.05.2013].
- Bodemer K., *Gewalt und öffentliche Unsicherheit in Lateinamerika und ihre Bekämpfung: Mythen, Halbwahrheiten, Fakten*, [en:] A. Meyer, E.-M. Kandlinger, D. M. Wörner (Hrsg.), *Inseguridad con seguridad? Wege aus der Gewalt*, München 2010.
- Borstein D., *Die Welt verändern. Social Entrepreneurs und die Kraft neuer Ideen*, Stuttgart 2005.
- Butterwege Ch., *Das Paternoster-Land*, "Süddeutsche Zeitung" 4.04.2013.
- Castañeda J. G., *Good Times Down Latin America's Way*, Projects Syndicate – The World's Opinion Page, 27.12.2011, URL: <http://www.project-syndicate.org/commentary/good-times-down-latin-america-s-way> [disponible: 15.05.2013].
- ¿Cuánto cuesta la violencia en El Salvador?, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San Salvador 2005.
- Der Kapitalismus darf uns nicht beherrschen*, Interview mit Tomáš Sedláček, "P.T. Magazin für Wirtschaft und Gesellschaft" 18.01.2013, URL: <http://www.pt-magazin.de/gesellschaft/politik/artikel/der-kapitalismus-darf-uns-nicht-beherrschen-201312741> [disponible: 15.05.2013].
- Dullien S., Herr H., Kellermann Ch., *Capitalismo decente. Una contribución progresista al debate sobre la reforma económica mundial*, "Nueva Sociedad" enero-marzo 2013, núm. 243.
- Dullien S., Herr H., Kellermann Ch., *Der gute Kapitalismus und was sich dafür nach der Krise ändern müsste*, Bielefeld 2009.
- El optimista latino*, "The Washington Post" 26.12.2011.
- Espinoza Grimalt H., *Hacia una visión progresista en seguridad ciudadana*, Santiago de Chile 2008.
- Gottwald F.-T., Sprinkart K. P., *Social Business für ein neues Miteinander. Der Anfang einer Welt wie wir sie uns wünschen*, München 2011.
- Graeber D., *Deuda. Una historia alternativa de la Economía*, Barcelona 2012.
- Gudynas E., *Buen Vivir: Today's tomorrow*, "Development" 2011, vol. 54, núm. 4.
- Gudynas E., *Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa*, [en:] M. Lang, D. Mokrani (comp.), *Más allá del desarrollo*, Quito 2011.
- Knoop J., *Breiter Fortschritt – unsichere Zukunft. Lateinamerika nach zwei verlorenen Jahrzehnten*, "Internationale Politik und Gesellschaft" 2010, núm. 3, URL:

- http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2010-3/2010-3_knoop_d.pdf [disponible: 15.05.2013].
- Lang M., Mokrani D. (comp.), *Más allá del desarrollo*, Quito 2011.
- Londoño J. L., Gaviria A., Guerrero R. (eds.), *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*, Washington D.C. 2000.
- Londoño J. L., Guerrero R., *Violencia en América Latina. Epidemiología y costos*, Red de Centros de Investigación de la Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Documento de Trabajo" agosto 1999, Washington, URL: <http://www.iadb.org/res/laresnetwork/files/pr91finaldraft.pdf> [disponible: 15.05.2013].
- Maihold G., Brombacher D., *Krisenfall Lateinamerika. Warum die Region ihre Konflikte nicht eigenhändig lösen kann*, "SPP-Aktuell" Dezember 2009, núm. 69, URL: http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/krisenfall_lateinamerika.htm [disponible: 15.05.2013].
- Maihold G., Husar J., *Demokratiekrisen in Lateinamerika. Bolivien und Venezuela als Testfälle für das demokratische Engagement der internationalen Gemeinschaft*, "SPP-Aktuell" Juni 2005, nr 5, URL: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/aktuell2005_25_husar_ilm_ks.pdf [disponible: 15.05.2013].
- Malamud A., *Divergencias en ascenso: viejas y nuevas fracturas en América Latina*, "Araucario" 2009, vol. 11, núm. 21, URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28211600007> [disponible: 15.05.2013].
- Malamud C., *Si reescriben la historia, por favor, documentense primero*, "Infolatam", 5.02.2012, URL: <http://www.infolatam.com/2012/02/05/si-reescriben-la-historia-por-favor-documentense-primero> [disponible: 15.05.2013].
- Meyer A., Kandlinger E.-M., Wörner D. M. (Hrsg.), *Inseguridad con seguridad? Wege aus der Gewalt*, München 2010.
- Nach dem Scheitern der Green Economy. 10 Thesen zur Kritik der Grünen Ökonomie*, Arbeitsschwerpunkt Gesellschaftliche Naturverhältnisse (GESNAT) der Bundeskoordination Internationalismus (BUKO), 2012, URL: http://www.buko.info/fileadmin/user_upload/buko34/neu/BUKO34-Gesnat-Thesen-DE-Print-A3-V2.pdf [disponible: 15.05.2013].
- Naím M., *La desigualdad tóxica*, "El País" 30.11.2011.
- Nassehi A., *Fremde Brüder. Expertenregierungen und "Piraten" verweisen auf die gleichen Probleme: Der Politik fehlt die Legitimation*, "Süddeutsche Zeitung" 21.06.2012.
- Novy A., *Auch grünes Wachstum ist keine Lösung – These 2 zum Wachstum*, Die Grüne Bildungswerkstatt, 2012, URL: <http://www.gbw.at/oesterreich/artikelansicht/beitrag/auch-gruenes-wachstum-ist-keine-loesung-andreas-novy-these-2-zum-wachstum.html> [disponible: 15.05.2013].
- O'Donnell G., *Delegative Democracy*, "Journal of Democracy" 1994, vol. 5, núm 1.

- Oppenheimer A., *¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*, Buenos Aires 2010.
- Oppenheimer A., 'Latin American Decade' or wishful thinking?, "The Miami Herald" 5.02.2011.
- Oppenheimer A., *Cuentos chinos. El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*, Buenos Aires 2007.
- Paech N., "Grünes" Wachstum wäre ein Wunder, "Die Zeit Online" 21.06.2012, URL: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2012-06/wachstumskritik-paech/kom> [disponible: 15.05.2013].
- Paech N., *Befreiung vom Überfluss. Auf dem Weg in eine Postwachstumsökonomie*, München 2012.
- Palmer B., *Die Nichtssager*, "Die Zeit" 28.05.2012.
- Panorama social de América Latina 2013*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile 2013, URL: http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/51769/P51769.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl [disponible: 15.05.2013].
- Pinzler P., *Immer mehr ist nicht genug. Vom Wachstumswahn zum Bruttosozialglück*, München 2011.
- Randers J., 2012: *A Global Forecast for the Next Forty Years*, Burlington VT 2012.
- Rede von Bundesumweltminister Dr. Norbert Röttgen: Die Klimaschutzpolitische Dimension der Außerpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), 12.01.2012, Bonn, URL: www.bmu.de/N48345 [disponible: 15.05.2013].
- Sainz-Borgo J. C., *La integración "está desnuda"*, "Infolatam" 6.02.2012, URL: <http://www.infolatam.com/2012/02/06/integración-desnuda> [disponible: 15.05.2013].
- Santarius T., *Der Rebound-Effekt: Die Illusion des grünen Wachstums*, "Blätter für deutsche und international Politik" 2013, núm. 12.
- Sedlacek T., *Economics of Good and Evil*, Oxford 2011.
- Shifter M., *Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina*, "Inter-American Dialogue" 19.08.2011, URL: <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print> [disponible: 15.05.2013].
- Spiegel P., *Eine bessere Welt unternehmen. Wirtschaften im Dienst der Menschheit*, Freiburg 2011.
- Steinke R., *Zufrieden müßt ihr schon selber sein. Was die Glücksforschung der Politik zu sagen hat – und warum diese nicht hinhören sollte*, "Süddeutsche Zeitung" 16.05.2012.
- Vogt E., *Wo war die Weltbank? Die größten Erfolge in der Armustbekämpfung wurden von den Regierungen der Entwicklungsländer selber erzielt*, "Die Zeit" 26.04.2012, núm. 18.

Welzer H., *Der Konsumismus kennt keine Feinde*, "Blätter für deutsche und internationale Politik" 2013, núm. 6.

Welzer H., *Ohne jede Bodenhaftung*, "Süddeutsche Zeitung. Magazin" 2012, nr 50.

Wilkinson R., Pickett K., *The Spirit Level. Why Great Equality Makes Countries Stronger*, New York 2009.

World Report of Violence and Health, World Health Organization (WHO) 2002.

María de Monserrat Llairó

La seguridad alimentaria – un desafío para las democracias de comienzos del nuevo milenio en la región mercosuriana

Introducción

Las sucesivas crisis económicas y sociales que enfrentó el bloque mercosuriano, a fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI, permitieron replantearse la necesidad de establecer políticas públicas comunes para enfrentar el flagelo de la pobreza, el desempleo y las necesidades básicas de la alimentación. A comienzos del nuevo siglo se observó un alza sostenida de los precios de los alimentos a nivel global, lo que llevó a que se tomaran, a nivel regional, medidas para garantizar el acceso a la alimentación a los sectores con menor poder adquisitivo o aquellos sin medios para acceder a los requerimientos alimentarios básicos. El Mercosur es un bloque regional tradicionalmente productor de alimentos, pero el impacto de las crisis económicas regionales de fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI produjo una polarización social, a partir de las demandas de sectores de la población que quedaban al margen de una alimentación básica. Por lo tanto, los gobiernos de los primeros años del siglo XXI, de orientación de centro izquierda, en la mayor parte de los países del Mercosur, implementaron políticas públicas para generar una mejor distribución de la riqueza y garantizar la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación. Para ello, fue necesario que los gobiernos de la región diseñaran instrumentos de regulación en el campo agroalimentario y fueran reacios a la hora de aceptar programas económicos con ajustes estructurales y acuerdos de libre comercio.

En ese contexto, el presente trabajo pretende analizar, por un lado, la aplicación del Derecho Humano a la Alimentación establecido por las Naciones Unidas y, por el otro, cómo se abordó, a través de las diferentes políticas públicas, la seguridad alimentaria en la región mercosuriana, considerando el alza del precio de los alimentos que se manifiesta a nivel global.

Seguridad alimentaria

Si bien el tema que se aborda en este trabajo es la seguridad alimentaria en el Mercosur, se considera necesario realizar un breve recorrido sobre las derivaciones del término “seguridad” en las últimas décadas. Esta conceptualización posibilitará parámetros más amplios y permitirá considerar la complejidad de las interrelaciones que involucra este término. En décadas anteriores, cuando se hablaba de seguridad, se relacionaba el concepto con la seguridad militar, pero, con los cambios políticos internacionales de fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI, la seguridad como término fue adquiriendo una diversidad de sentidos que ampliaron su significación original. Si este término estuvo tradicionalmente ligado a las relaciones internacionales y a los estudios estratégicos, en las últimas décadas su utilización se desplazó hacia otras áreas del conocimiento: en el siglo XXI se habla de seguridad en las Ciencias Políticas, la Antropología, la Sociología y la Economía, entre otras ciencias, y cada una de estas disciplinas ha producido aportes válidos en ese campo.

Es indudable que el punto de inflexión del concepto de seguridad se produjo a partir de la caída del Muro de Berlín y del Régimen Soviético, que puso fin a la denominada Guerra Fría y al mundo bipolar. El panorama internacional de comienzos de la década del noventa conllevó a un nuevo proceso comúnmente denominado “globalización” que, conjuntamente con la revolución tecnológica, marcaron los grandes cambios producidos en los medios de comunicación, la ciencia, la economía y la sociedad en general.

Con estas transformaciones acaecidas hacia fines del siglo XX a nivel mundial, cambiaron los paradigmas de la economía, la seguridad internacional y también las relaciones internacionales. El concepto de seguridad, vigente por casi medio siglo, se modificó al no existir ya la confrontación Este-Oeste y absorbió la complejidad de las transformaciones producidas a nivel global.

Si bien el término seguridad siempre fue un concepto discutido, no sólo por sus características particulares, sino también por el alcance de su definición dada la estrecha relación que existe con las ideologías, la cultura y las diferentes percepciones de la realidad tanto de un país como de una región, es en este renovado contexto de mundialización que adquirió nuevas dimensiones en el ámbito de las ciencias sociales.

Es importante citar el concepto de seguridad de Helga Haftendorn quien afirma que “No hay un único concepto de seguridad, ni de seguridad nacional, ni internacional ni de seguridad global, todos se refieren a diferentes aspectos

y tienen su origen en contextos históricos o filosóficos distintos”.¹ Por lo tanto, se puede constatar que desde las últimas décadas del siglo XX, debido a la aceleración de los cambios socioeconómicos del mundo, el término seguridad es dinámico y multifacético, y tiende a adaptarse a las diversas complejidades del mundo global.

Si recurrimos a la etimología del término, recordamos que proviene del latín *securitas*, y se refiere a un estado de situación que no reviste peligro alguno. La seguridad, tomada desde la generalidad de su significado, es considerada como la protección frente a carencias y peligros externos que pueden llegar a afectar negativamente la calidad de vida de las personas, ya sea de un país o una región. Por lo tanto, el término puede ser utilizado cuando se establecen políticas públicas para resguardar a la población de riesgos que puedan alterar el orden del Estado. Entonces, se puede decir que existen tantos tipos de seguridad como actividades pueda realizar el hombre, pero lo que no puede estar ausente es el Estado en tanto este es responsable de la protección de los ciudadanos ante cualquier flagelo. Por lo tanto, el Estado es la garantía de la seguridad en toda la amplitud de su concepto, es decir, es el responsable de velar por las garantías y derechos del hombre y del ciudadano. El artículo 55 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece que:

(...) con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y el de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; (...) c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos (...).

Esta Carta da una nueva perspectiva al concepto de seguridad y hace que el hombre ocupe un rol importante en esta nueva coyuntura global. La seguridad nacional deja de ser el centro de interés de los Estados, a partir del fin de la Guerra Fría, para pasar a defender la soberanía global donde la dignidad individual de la persona debe prevalecer sobre el derecho internacional.²

Con la caída del mundo bipolar y el nuevo panorama geoestratégico de Occidente, surgió un nuevo sentimiento de identidad nacional con guerras fratricidas que marcaron gran parte de la última década del siglo XX. Fue entonces cuando

¹ Citado por M. Laborie Iglesias, *La evolución del concepto de seguridad*, Dirección General de Relaciones Institucionales, Ministerio de Defensa del Estado Español, Documento Marco 05/2011, URL: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf [disponible: 20.05.2013].

² Véase: *ibidem*.

el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) comenzó en 1994 a mencionar el concepto de seguridad humana,³ incorporando nuevas dimensiones en su análisis, tales como:

- seguridad económica,
- seguridad alimentaria,
- seguridad en la salud,
- seguridad ambiental,
- seguridad personal,
- seguridad política,
- seguridad de la comunidad.

Como se observa, el término seguridad, aplicado a todas las dimensiones de lo humano, se propagó y adquirió múltiples significaciones, a la vez que complejizó su universo de análisis. Resulta así interesante tomar en cuenta cómo la seguridad alimentaria se ha convertido, en el actual contexto, en uno de los grandes temas de interés de los gobiernos y de diversas organizaciones de la sociedad civil. Según el PNUD:

(...) la seguridad humana subraya la necesidad de contar con una nueva estructura que combine los programas de paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos de manera más eficaz, eficiente y orientada a la prevención. (...) La idea de la seguridad humana, aunque simple, probablemente constituirá una revolución en la sociedad del siglo XXI.⁴

Como puede observarse a partir de lo expuesto, no hay una significación precisa para el término “seguridad humana”, pero lo que sí queda claro es que esta incluye la seguridad alimentaria, concepto básico para el análisis de este trabajo. De este modo, se puede afirmar que la seguridad alimentaria es un derecho inalienable del ser humano, por lo tanto, el acceso a los alimentos constituye un derecho y no un privilegio.

Entonces, ¿a qué se llama seguridad alimentaria? El informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO – *Food and Agriculture Organization*) en la Cumbre Mundial de 1996 definió así el concepto:

³ El concepto de seguridad humana pareciera que es nuevo, pero data de 1860 aproximadamente, con la creación del Comité de la Cruz Roja Internacional, en donde se hablaba de la seguridad personal.

⁴ *Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, [en:] *Informe sobre desarrollo humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1994.

Cuadro 1. La seguridad humana, sus posibles amenazas y su relación con la seguridad alimentaria

Tipo de seguridad humana	Características	Amenazas/Indicadores
Seguridad económica	Disponibilidad de ingresos básicos, procedentes del trabajo, el Estado o los mecanismos de ayuda tradicionales (en el ámbito de la familia o comunidad)	Aumento del desempleo, reducción de los salarios reales, aumento de la inflación, pérdida de los bienes productivos, aumento de disparidad de ingresos entre ricos y pobres
Seguridad alimentaria	Disponibilidad de alimentos y de recursos con los que acceder a ellos	Deterioro del consumo, agotamiento de las reservas alimentarias, aumento de los precios de alimentos, descenso de la producción per cápita de alimentos y aumento de la dependencia de importaciones
Seguridad en salud	Cuerpo sano, entorno en condiciones de salubridad, cobertura del sistema sanitario	Aumento de insalubridad, propagación de epidemias, deterioro del sistema sanitario, empeoramiento del acceso al agua potable
Seguridad medioambiental	Equilibrio ecológico, sostenibilidad del desarrollo	Deterioro de los ecosistemas local y mundial, agotamiento de los recursos
Seguridad personal	Ausencia de violencia física	Incremento de diferentes tipos de violencia física (represión política, agresiones extranjeras, conflictos civiles étnicos o religiosos, delincuencia, malos tratos a mujeres y niños), narcotráfico, etc.
Seguridad proporcionada por la comunidad	Protección dada al individuo por la comunidad, familia o grupo étnico (protección física, ayuda material, sentimiento de grupo e identidad cultural, etc.)	Prácticas opresivas por parte de comunidades tradicionales (mano de obra forzada, trato cruel a la mujer, discriminación étnica), deterioro del tejido cívico
Seguridad política	Respeto a los derechos fundamentales del individuo, garantías democráticas	Incremento de la represión política (encarcelamientos, torturas, desapariciones, censura), violaciones de derechos humanos, y autoritarismo; desintegración del Estado nación por rivalidades (étnicas, religiosas, políticas), escalada del gasto militar

Fuente: K. Pérez de Armiño (dir.), *Diccionario de acción comunitaria y cooperación al desarrollo*, Barcelona 2001 con base en los datos del PNUD (1994).

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.⁵

Esta definición es muy completa y es reconocida por casi todos los países del mundo. La misma establece que todo Estado debe garantizar:

- disponibilidad de alimentos,
- acceso a los alimentos,
- una alimentación adecuada,
- estabilidad en el acceso a los alimentos adecuados.

La FAO tiene como objetivos erradicar el hambre y la pobreza a nivel mundial. Este proyecto resulta sumamente ambicioso en un contexto en el que la demanda de alimentos y de seguridad alimentaria se ha incrementado notoriamente a partir del aumento de las desigualdades en la distribución del ingreso, los altos precios de las materias primas, las políticas de ajuste de los Estados, las crisis económicas que afectan especialmente a los sectores más vulnerables, los problemas de nutrición, la pobreza en las zonas rurales donde la difusión de nuevos cultivos, a partir de paquetes tecnológicos, ha desplazado población, el impacto del cambio climático. Una cifra considerable de problemas que exigen grandes desafíos.

En el plano regional, en 2013 en Santiago de Chile se generó un nuevo marco de trabajo entre los países miembros del Mercosur y la FAO en donde se creó una nueva alianza estratégica para promover la agricultura familiar en la región. En las últimas décadas, la FAO se convirtió en una institución importante a la hora de evaluar proyectos y generar programas de asistencia a los sectores más necesitados. Las transformaciones agrícolas del último tercio del siglo XX han llevado a la agricultura de la región hacia dos extremos: por un lado, se halla una agricultura moderna, rentable, mecanizada, que utiliza productos agroquímicos y variedades de alto rendimiento y, por el otro, una agricultura de subsistencia, empobrecida, excluida y hambrienta.

La FAO plantea una visión actualizada de la seguridad alimentaria, concebida como un derecho de las personas y cuyo objetivo central es mejorar la capacidad de las familias para acceder a los alimentos; la unidad de referencia deja de ser la finca, para pasar a ser la familia rural. Esto introduce cambios sustantivos y supone una concepción integral, orientada a mejorar el nivel de bienestar

⁵ *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma 13-17 noviembre 1996, URL: <http://www.fao.org/docrep/003/w3548s/w3548soo.htm> [disponible: 20.05.2013].

de las personas más que a incrementar la producción o la productividad agrícola. Así, la seguridad alimentaria deja de ser concebida como un simple ejercicio de transferencia tecnológica para establecerse como un derecho ciudadano.

La FAO ha impulsado el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA). Este programa tuvo como objetivo mejorar la seguridad alimentaria de un país o de una región y pretende ser algo más que un proyecto. En efecto, diseña políticas nacionales de seguridad alimentaria específicas para el país que lo solicite. Este programa fue y es muy importante para América Latina. La FAO trabaja como un organismo de consulta y recomienda las medidas a tomar a través del apoyo de políticas públicas concretas.⁶ Queda claro que el Programa PESA está dirigido hacia la población más vulnerable, como los sin tierra, los pequeños agricultores, las familias campesinas, las poblaciones indígenas, las mujeres, los niños y los pobladores de zonas periurbanas. Sin embargo, el hecho de focalizarse en la población vulnerable no es en sí garantía de que esa población sea incorporada en los programas y proyectos de seguridad alimentaria. Se precisa un vínculo estructural entre la población, generalmente desprovista de voz y de capacidad de presión, y las diversas instancias encargadas de impulsar intervenciones públicas. Sin ese vínculo estructural, el vacío suele llenarse mediante el clientelismo político, o bien las intervenciones no llegan a la población vulnerable y las mismas son atrapadas por otros sectores con mayor poder de negociación. En este artículo se sugiere que dicho vínculo estructural puede construirse a partir de los agricultores familiares, tanto por su dinamismo como por su vasta presencia debida al carácter multifuncional de sus actividades productivas.⁷ La pregunta sería de qué manera se pueden llevar a cabo las mejoras. No cabe duda que lo más importante es la voluntad política y la viabilidad económica de cada región, pero, en el caso de Latinoamérica y concretamente en el Mercosur, abordar la cuestión implica no abocarse meramente al aumento de la producción de alimentos, sino sobre todo a la redistribución de los ingresos y desarrollar las capacidades de los sectores marginados para ingresar al sector productivo. Para ello, no sólo es necesario llevar a cabo nuevas políticas públicas, sino plantearse la viabilidad

⁶ Véase: G. Gordillo de Anda, *Seguridad alimentaria y agricultura familiar*, “Revista de la CEPAL” agosto 2004, núm. 83. *Panorama social de América Latina, 2002–2003*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile 2004, URL: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/o/12980/P12980.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt> [disponible: 20.05.2013]; *Panorama social de América Latina, 2002–2003*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile 2004, URL: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/o/12980/P12980.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt> [disponible: 20.05.2013].

⁷ Véase: *ibidem*.

de su puesta en práctica, teniendo en cuenta los nuevos consensos sociales que las mismas generan.⁸

La FAO, el Mercosur y la seguridad alimentaria

El bloque mercosuriano no dispone de una estructura supranacional que coordine y acompañe al proceso de integración, como ocurre con otros bloques intrarregionales.⁹ Cada uno de los países que integran este bloque regional tiene la libertad para definir y ejecutar individualmente las políticas que le parezcan más oportunas y viables en cada momento, tanto macroeconómicas como sectoriales.¹⁰

Pese a que la mayoría de los países del bloque son exportadores de productos agrícolas y de alimentos, es evidente la existencia de problemas de inseguridad alimentaria y de pobreza en la región mercosuriana. La incapacidad de estos sectores sociales marginados de acceder a una alimentación suficiente no proviene por escasez en la producción u oferta de alimentos, sino por los desequilibrios socioeconómicos propios, que ya se planteaban en los setenta y que se agudizaron a partir de las políticas neoliberales implementadas en la década de los noventa. Las crisis económicas de fines de siglo XX y comienzos del XXI, que pusieron al descubierto profundas desigualdades en la estructura social, marcaron un relanzamiento de los procesos de integración regional, en un contexto caracterizado por el cambio del paradigma que había predominado en los noventa. De esta manera, los gobiernos de centroizquierda que asumieron en la región, a comienzos del siglo XXI, dieron prioridad a la inclusión social y buscaron soluciones a los problemas sociales, políticos y económicos generados en la década anterior. El Mercosur no fue ajeno a este cambio de paradigma y a la renovación de los actores políticos, y también hubo importantes innovaciones a nivel de políticas regionales. Este bloque regional intentó recuperar la iniciativa en la dimensión de lo político, que en los 90 había quedado supeditada a la dinámica de los mercados, y se centraron en los temas sociales y económicos.¹¹ A comienzos del nuevo milenio y con el incremento de los precios de los commodities, las exportaciones de productos agrícolas y agroindustriales fueron fundamentales para mejorar los dese-

⁸ No hay que descartar los movimientos sociales que se han generado en Latinoamérica en la última década y también las ONG ligadas a los movimientos indigenistas y ambientales.

⁹ Los casos de la Comunidad Andina y la Centroamericana.

¹⁰ Cfr. los lineamientos del bloque en la página de la oficina regional del Mercosur.

¹¹ Uno de los temas económicos cruciales para los países del Mercosur, sobre todo Argentina y Brasil, fue el de la deuda externa y su negociación con los organismos internacionales. En lo social, se trató de implementar políticas sociales para intentar de incorporar a los sectores marginales al sistema productivo, garantizándoles el acceso a la alimentación, salud y educación.

quilibrios macroeconómicos y estar en condiciones de llevar a cabo las políticas sociales necesarias para responder a las demandas de inclusión. Al tener un acceso más amplio a los mercados, los países miembros del Mercosur pudieron enfrentar en mejores condiciones los problemas de seguridad alimentaria y de pobreza. No cabe duda que en esta nueva etapa la FAO cumple un rol muy importante tanto en lo que respecta al asesoramiento en la elaboración de estudios sobre competitividad y promoción de acciones necesarias a los fines de poder cumplir con las necesidades en cuanto a la calidad de alimentos y exigencias sanitarias, como en lo relativo a estudios para identificar áreas ecológicamente frágiles, con el objetivo de diseñar políticas de subsidios o programas de recuperación con sus correspondientes fuentes de financiamiento. Otros de los aspectos destacables que puede aportar la FAO son los estudios de oportunidades y desafíos para conferir mayor seguridad y sostenibilidad a los ingresos de los campesinos y permitir así el aumento de la seguridad alimentaria.¹²

Uno de los temas prioritarios, tanto para el Mercosur como también para la FAO, es garantizar la seguridad alimentaria a través del apoyo a la agricultura familiar, considerada esta como el factor prioritario para lograr la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola regional. Uno de los medios más relevantes de asesoramiento que la FAO dispone para garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo de la agricultura familiar es el PESA. Este programa, desde sus comienzos en 1994, pretendió facilitar cambios sencillos mediante la adopción de tecnologías de bajo costo al alcance de los agricultores con escasos recursos. La FAO, a través del PESA, fomenta el control y la autonomía nacional de estos programas, limitándose solamente a una función auxiliar, que consiste en facilitar asesoramiento en aquellos campos difíciles de solucionar. Así, la función de la FAO en el Mercosur es asesorar a los equipos técnicos de los países miembros en temas relacionados con:

- la capacitación horizontal en servicio;
- la difusión de la experiencia de los programas en los países del bloque;
- la presentación de las notificaciones a la Organización Mundial de Comercio OMC;
- el análisis de las notificaciones presentadas por otros países a los fines de resolver controversias y aprovechar todas las herramientas de los acuerdos multilaterales;

¹² *Estrategias subregionales de seguridad alimentaria y desarrollo rural*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, URL: www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/.../seguridad-alimentaria/es [disponible: 20.05.2013].

- la capacitación para el análisis de los impactos sobre las exportaciones e importaciones de los posibles programas de liberalización del comercio;
- los estudios para identificar áreas ecológicamente frágiles, con el fin de preparar programas de recuperación de las mismas e identificación de fuentes de financiamiento;
- los estudios de oportunidades y desafíos para conferir mayor seguridad y sostenibilidad a los ingresos de los campesinos y aumentar la seguridad alimentaria.¹³

No cabe duda que la FAO cumple una función importante en lo que respecta a la organización, aprovechamiento y difusión de los adelantos tecnológicos, a través de diversas experiencias en la región, para garantizar la seguridad alimentaria, pero es importante para el análisis del tema abordar las políticas implementadas sobre seguridad alimentaria, a nivel regional, por el Mercosur.

Desde fines de 2006, momento a partir del cual se empiezan a manifestar las subas de los precios internacionales de alimentos (materias primas), los países han ido tomando distintas actitudes ante este nuevo escenario. Los países productores de alimentos de la región tomaron este marco situacional como una gran oportunidad para que sus economías se posicionen competitivamente en el mundo, sin embargo, aquellos países que importan alimentos ven afectado el ingreso real de su población; aun en los países exportadores, las medidas de los gobiernos por disociar los precios de los alimentos fronteras adentro de los precios internacionales (por ejemplo las retenciones o impuestos a las exportaciones) generan rechazo por parte de los sectores exportadores, generalmente muy concentrados, y muchas veces resultan insuficientes.

En los casos de los países exportadores de alimentos, el escenario plantea una situación favorable para aquellos cuyos ingresos se originan en el sector rural, lo que origina una reprimarización de las economías, en tanto las actividades industriales que no se orientan a la exportación quedan relegadas. Otro aspecto negativo es la pérdida de la diversidad productiva (así, por ejemplo, la soja desplaza a otros cultivos menos rentables como el trigo).

Los principales factores que originaron el alza de los precios de los alimentos en tiempos recientes fueron:

- elevación de la demanda de alimentos generada por el crecimiento de los ingresos en grandes países emergentes (China, India y Brasil, entre otros);

¹³ Material extraído de la Oficina regional de la FAO en la Secretaría del Mercosur sobre Estrategias Subregionales de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural, URL: www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf [disponible: 20.05.2013].

- utilización de granos básicos (como el maíz y la soja) y otros bienes alimentarios para la producción de agrocombustibles;
- fuerte elevación del precio del petróleo, lo que encareció los costos de la producción agrícola (fertilizantes y combustibles) y el transporte;
- quiebras de zafra y pérdidas en países que cuentan para la oferta internacional;
- mercantilización de los alimentos como la soja, el maíz y el trigo, convertidos en activos especulativos negociados en bolsa.

Estos factores expresan más que un simple desajuste entre la oferta y la demanda mundial de alimentos, pues ponen en cuestión el formato y la dinámica del sistema alimentario mundial.¹⁴ Los precios internacionales de las commodities agrícolas presentaron tendencia creciente en las dos últimas décadas, llegando a registrar valores históricos especialmente en los periodos de crisis financiera internacional como la del 2008.¹⁵

En esa misma línea, se ha resaltado la necesidad de seguir aunando esfuerzos para asegurar el dinamismo del intercambio entre los Estados Partes del Mercosur, contribuyendo a alcanzar los objetivos de desarrollo social y de erradicación de la pobreza. Se realizaron importantes avances relacionados con la reglamentación del Fondo Mercosur de Garantías para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, y también con la aprobación del Reglamento del Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur y de las Directrices para una Política de Gestión de Riesgos y Seguro Rural para la Agricultura Familiar, reafirmando el apoyo al fortalecimiento de las políticas de desarrollo de este sector, así como la promoción y facilitación de la comercialización de los productos originarios de la agricultura familiar.¹⁶

En lo que se refiere al debate sobre el hambre, la pobreza y la seguridad alimentaria en el ámbito del Mercosur en sus foros oficiales, es preciso destacar que estos temas no constituyeron un foco importante de atención en el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, publicado con ocasión de la XXXVII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común del Mercosur. Iniciativas regionales de cooperación en las áreas económica y financiera se utilizaron como instrumentos para enfrentar la crisis internacional y sus

¹⁴ R. S. Maluf, *Segurança alimentar e nutricional*, Petrópolis 2007.

¹⁵ Las pizarras de la plaza estadounidense mostraron subas de US\$ 13,59 y 11,84 sobre los contratos julio y septiembre de la soja, cuyos ajustes fueron de 506,88 y 494,11 dólares por tonelada. URL: www.lanacion.com.ar [disponible: 14.05.2008].

¹⁶ Decisión no 03/2015, Prórroga de la vigencia del Reglamento del Fondo para la no 06/2009, Reglamento del Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR.

consecuencias negativas sobre los países.¹⁷ En esa misma línea, se ha resaltado “la necesidad de seguir aunando esfuerzos para asegurar el dinamismo del intercambio entre los Estados Partes del Mercosur, contribuyendo a alcanzar los objetivos de desarrollo social y de erradicación de la pobreza”.¹⁸ Fue muy importante la aprobación del Reglamento del Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur y de las Directrices para una Política de Gestión de Riesgos y Seguro Rural para la Agricultura.

Los países miembros del bloque mercosuriano decidieron fortalecer conjuntamente las políticas de desarrollo de la agricultura familiar, base para garantizar la seguridad alimentaria, a través de las consecuentes reuniones especializadas sobre Agricultura Familiar del Mercosur (REAF).¹⁹ A pesar de los intentos de los países del bloque por garantizar el abastecimiento agroalimentario, el tema sigue estando al margen de las agendas político-sociales, no sólo para debatir, sino para evaluar el éxito o fracaso de los programas alimentarios a nivel regional. Es necesario realizar una evaluación de estos programas que, si bien se pusieron en marcha con cierto éxito, la realidad de los resultados exige no sólo que sean evaluados, sino también adaptarlos a los nuevos paradigmas sociales de la región. Es importante considerar una limitación a las acciones del bloque, en tanto el Mercosur no dispone de una estructura supranacional que pueda coordinar los procesos de integración regional como sí lo disponen otros bloques de América Latina. Este marco de situación permite que cada país integrante del Mercosur tenga libertad para definir y ejecutar de manera individual políticas sociales y económicas. Con este marco situacional se hace mucho más compleja la posibilidad de establecer una agenda conjunta para la aplicación de políticas alimentarias a nivel regional. Por lo tanto, si los países miembros del Mercosur no asumen la responsabilidad de establecer políticas conjuntas y mecanismos de evaluación de manera integral, es muy difícil poder erradicar el hambre en la región. En un mundo globalizado

¹⁷ Véase: *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR*, XXXVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, 8.12.2009, Montevideo, URL: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4488/1/cmc_2009_acta02_comunicado_es_mcs.pdf [disponible: 20.05.2013].

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ El Grupo de países que integran el Mercosur crearon, mediante la Resolución núm. 11/04d, junio de 2008, la Reunión Especializada sobre la Agricultura Familiar – REAF – con la finalidad de fortalecer las políticas públicas para el sector y promover y facilitar el comercio de los productos de agricultura familiar de la región del Mercosur. La REAF constituye una instancia de diálogo político entre la sociedad civil – agricultores y agricultoras familiares – y gobiernos, estableciendo un régimen de participación que contribuye a mejorar tanto la transparencia y la calidad de la gestión de lo público, cuanto el ejercicio responsable de la ciudadanía. Mantiene dos reuniones plenarios anuales, que se llevan a cabo en el país que detenta la presidencia *pro tempore* (PPT) de Mercosur. De la REAF participan los Estados Parte y Asociados: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

es contradictorio hablar de integración cuando no se establece una única línea política sobre seguridad alimentaria; si bien es real que cada país presenta particularidades que le son propias, el tema de seguridad alimentaria debe adquirir una dimensión supranacional para hacer posible una verdadera integración.

Reflexiones finales

En el siglo XXI, la seguridad alimentaria es uno de los grandes desafíos que deberán enfrentar los gobiernos de los países que integran el bloque mercosuriano y también, de modo general, los de toda Latinoamérica. El trabajo pretende plantear que el término seguridad alimentaria deriva del concepto tradicional de seguridad estratégica y conserva aspectos de su significación original. Con la caída del Muro de Berlín, el concepto de seguridad amplió su concepto tradicional e incorporó nuevas facetas de análisis que involucraban la dimensión social, como es el caso de seguridad alimentaria. El tema del acceso a los alimentos fue parte de las consideraciones estratégicas en situaciones de guerras fratricidas o durante el sometimiento de un pueblo a otro. Sin embargo, si se realiza una retrospectiva del concepto de seguridad alimentaria, se puede decir que recién en los años setenta, a partir de la crisis mundial y debido a la visualización de las crecientes desigualdades sociales y las dificultades para acceder a la alimentación de amplios sectores del planeta, este concepto comenzó a constituirse en una demanda frente a uno de los flagelos que azotaban a diferentes regiones del mundo. El concepto, en tanto se definía como un derecho legítimo de la ciudadanía que los Estados debían garantizar, incorporaba también como sujetos del debate a las comunidades campesinas, a los pueblos originarios, sin menoscabar su identidad, y presuponía la participación de nuevos actores en el diseño de políticas comparadas, seguridad ciudadana, gobernabilidad y gobernanza.

El concepto de seguridad alimentaria puede parecer ambiguo u ofrecer dificultades a la hora de su definición, pero expresa como ningún otro los cambios de un contexto global y vincula intereses económicos, políticos y medioambientales. Así, la seguridad alimentaria resulta ser un factor importante de la seguridad estratégica a nivel global. Manuel Freytas afirma en su artículo sobre recursos estratégicos en extinción:

Según la FAO, diez corporaciones trasnacionales controlan actualmente el 80% del comercio mundial de los alimentos básicos, y similar número de mega empresas que controlan el mercado internacional del agua potable. Esos recursos esenciales para la supervivencia humana están supeditados a la lógica de rentabilidad capitalista

de un puñado de corporaciones trasnacionales (con capacidad informática, financiera y tecnológica) (...). En este contexto, se plantean diversos escenarios de guerras futuras por el control de las fuentes de estos recursos estratégicos esenciales para la existencia humana.²⁰

El bloque mercosuriano no fue ajeno a esta realidad mundial y los gobiernos consideraron seriamente que la delicada situación socio-económica, en la cual estaban sumergidos en los primeros años del siglo XXI, podía desencadenar una crisis más profunda que pusiera en riesgo la estabilidad política de la región. Por lo tanto, los países que integran el Mercosur pusieron como prioridad consolidar los procesos de integración y establecer políticas conjuntas para tratar de mitigar la marginación social, erradicar el hambre y la pobreza en la región. Si bien hay que reconocer que en la primera década se observó una baja del índice de pobreza y aumentó la posibilidad de acceso a los alimentos, todavía hay sectores que necesitan integrarse a los programas sociales implementados en cada uno de los países. La crisis iniciada en el 2008–2009 provocó un desequilibrio económico social a nivel global. Según el Banco Mundial, la región latinoamericana está bien posicionada para beneficiarse de los precios internacionales elevados y para generar una mayor producción de alimentos. Aparentemente, el Banco Mundial considera que el aumento del precio de los alimentos va a ser constante durante un largo tiempo: señala que los precios internacionales de los alimentos subieron más del 43% desde junio de 2010, lo que plantea una alerta por una posible repetición de una crisis alimentaria similar a la del 2008. En 2011, los precios de los alimentos aumentaron un 10% mientras que el maíz y la soja aumentaron vertiginosamente debido a las malas cosechas en EE.UU. y Europa Oriental.

Para ir cerrando estas reflexiones finales, se considera que, si bien el panorama económico ha mejorado sustancialmente en la región latinoamericana, no es suficiente para lograr una mayor equidad en la distribución de los ingresos de los sectores sociales de bajos recursos. Los gobiernos deben de considerar que es necesario generar trabajo para incluir a los sectores que todavía no han logrado insertarse en el mercado laboral para poder acceder a sus necesidades básicas: alimentación, educación, salud. Esta trilogía de necesidades es la base para la construcción de una sociedad económica y socialmente consolidada.

En tanto la seguridad alimentaria es parte de la seguridad ciudadana, constituye un tema estratégico a la hora de construir alternativas para mejorar las condiciones

²⁰ M. Freytas, *Recursos estratégicos en extinción. Pronostican una gran guerra por el agua potable y los alimentos*, IAR Noticias, 10.02.2011, URL: http://www.iarnoticias.com/2011/secciones/contrainformacion/0004_guerra_rekurs_escenciales_08feb2011.html [disponible: 25.05.2013].

de vida y promover la inclusión social. Si bien en el Mercosur se han planificado mecanismos para garantizar la seguridad alimentaria en la región, todavía hace falta implementar programas eficaces a corto y mediano plazo. También es necesario defender la agricultura familiar; la subsistencia del pequeño productor agrario es la única forma de garantizar la seguridad alimentaria del país y la diversidad productiva. En la primera década del siglo XXI en el Mercosur se han implementado políticas sociales para garantizar la seguridad alimentaria, pero todavía hay mucho por hacer y el tema pone en juego muchos intereses contrapuestos y poderosos; existen proyectos que nunca se cumplen y que no pasan de ser meros proyectos de escritorio. Un país o una región no crece cuando no toma conciencia de sus debilidades y solamente apuesta a sus éxitos.

Bibliografía

- Bravo A. L., Centurión Mereles H. F., Domínguez D. I., Sabatino P., Poth C. M., Rodríguez J. L., *Los señores de la soja. La agricultura transgénica en América Latina*, Buenos Aires 2010.
- Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur*, XXXVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, 8.12.2009, Montevideo, URL: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4488/1/cmc_2009_acta02_comunicado_es_mcs.pdf [disponible: 25.05.2013].
- Estrategias subregionales de seguridad alimentaria y desarrollo rural*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, URL: www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/estrategia/mecosur.htm [disponible: 25.05.2013].
- Estudio sobre la agricultura y el hambre*, Food and Agriculture Organization of the United Nations FAO, 2000, URL: www.fao.org/docrep/x4400s/x4400s09.htm [disponible: 25.05.2013].
- Frankenberger T. R., MacCaston M. K., *From Food Security to Livelihood Security: The Evolution of Concepts*, Instituto de Estudios sobre el Hambre, September 1998, URL: www.ieham.org/html/docs/documentacion2.asp [disponible: 25.05.2013].
- Freytas M., *Recursos estratégicos en extinción. Pronostican una gran guerra por el agua potable y los alimentos*, IAR Noticias, 10.02.2011, URL: http://www.iarnoticias.com/2011/secciones/contrainformacion/0004_guerra_rekurs_escenciales_08feb2011.html [disponible: 25.05.2013].
- Gordillo de Anda G., *Seguridad alimentaria y agricultura familiar*, “Revista de la CEPAL” agosto 2004, núm. 83.
- Impacto del incremento de los precios de los alimentos en América Latina y el Caribe: La experiencia de los Países Andinos*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), noviembre

- 2008, URL: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1856913> [disponible: 25.05.2013].
- Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma 13-17 noviembre 1996, URL: <http://www.fao.org/docrep/003/w3548s/w3548s00.htm> [disponible: 25.05.2013].
- Laborie Iglesias M., *La evolución del concepto de seguridad*, Dirección General de Relaciones Institucionales, Ministerio de Defensa del Estado Español, Documento Marco 05/2011, URL: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf [disponible: 25.05.2013].
- Lacaze M. V., Bostiancic M. C., *Lecturas sobre políticas sociales en Argentina. Elementos jurídicos y económicos para la reflexión*, Mar del Plata 2011.
- Llairó M. de Monserrat, Briceño Ruiz J., Bizzozero Revelez L., *Venezuela en el Mercosur: tres miradas, tres interpretaciones*, Buenos Aires 2006.
- Llairó M. de Monserrat, *La seguridad alimentaria argentina, su desafío en el siglo XXI*, Buenos Aires 2013.
- Longo A. L., *Utilización de modelos multicriterios para la valoración de manejo de tierra agrícola en la modelización en el sector agropecuario*, [en:] C. Vicién, S. Pena (eds.), *La modelización económica en el sector agropecuario*, Buenos Aires 2006.
- Longué O., *Introducción*, [en:] *Geopolítica del hambre. Las hambrunas exhibidas. Informe 2001*, Acción contra el Hambre, Barcelona 2000.
- Geopolítica del hambre. Las hambrunas exhibidas. Informe 2001*, Acción contra el Hambre, Barcelona 2000.
- Maluf R. S., *Segurança alimentar e nutricional*, Petrópolis 2007.
- Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, [en:] *Informe sobre desarrollo humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1994.
- Pajović S., Llairó M. de Monserrat (coords.), *Europa Balcánica y los Países de la Cuenca del Mar Negro – Mercosur: Dinámicas e Interacciones*, Belgrado 2012.
- Panorama social de América Latina, 2002-2003*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile 2004, URL: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/12980/P12980.xml&cxsl=/dds/tpl/p9f.xml&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt> [disponible: 25.05.2013].
- Panorama Social de América Latina, 2005*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile 2006, URL: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/24054/P24054.xml&cxsl=/dds/tpl-i/p9f.xml&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt> [disponible: 25.05.2013].
- Seguridad alimentaria*, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), "Informe de Políticas" junio 2006, núm. 2, URL: ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policy-briefs/pb_02_es.pdf [disponible: 25.05.2013].

- Svampa M., *Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina*, “OSAL” noviembre 2012, núm. 32, URL: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120927103642/OSAL32.pdf> [disponible: 25.05.2013].
- Svampa M., *El Consenso de los Commodities*, “Le Monde Diplomatique – edición Cono Sur” junio 2013, núm. 168.
- Svampa M., *Movimientos Sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina*, Universität Kassel, Oneworld Perspective, “Working Paper” 01/2010, URL: http://kobra.bibliothek.uni-kassel.de/bitstream/urn:nbn:de:hebis:34-2010110334865/1/OWP_Working_Paper_2010_01.pdf [disponible: 25.05.2013].
- Teubal M., *Expansión de la soja transgénica en la Argentina*, [en:] M. Pérez (comp. y ed.), *Promesas y peligros de liberalización del comercio agrícola*, Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas, Global Development And Environment Institute (GDAE) at Tufts University, junio 2009, URL: http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/wg/AgricultureBook_Span/PromesaPeligroBookJune09.pdf [disponible: 25.05.2013].

Luis A. Fretes Carreras

Transformaciones geopolíticas en América del Sur. Crisis de las relaciones internacionales del Paraguay en el Mercosur y la Unasur

Introducción

Históricamente, desde el proceso de la conquista europea se desarrollaron enfrentamientos por la disputa del control de América que obligaron a varios tratados,¹ pero los conflictos continuaron entre los nuevos Estados y, en particular, desde la segunda mitad del siglo XIX, estos vínculos soportan periodos muy críticos por disputas políticas y territoriales que generan enfrentamientos armados² al mismo tiempo que comparten la ilusión de constituir un organismo de unidad política y cooperación económica continental para así armonizar normas, construir infraestructuras para promover el desarrollo y mejorar las condiciones socio-económicas de estas naciones.

Si bien, desde inicios de las revoluciones de independencia existe la idea de unidad panamericana, los primeros organismos se constituyen en la segunda mitad del siglo XX, tales como la OEA (1948), BID (1959) o FONPLATA (1974). Estas instituciones se conforman y organizan bajo la influencia del fin de la Segunda Guerra Mundial, el modelo del Plan Marshall y el enfrentamiento de la Guerra Fría. Por lo tanto, son asociaciones entre Estados que reconocen la autonomía y soberanía de cada uno de ellos, y cuyos objetivos serán el “desarrollo de instituciones que promuevan la paz y estabilidad en la región afianzando la democracia representativa y contribuyendo a acelerar el desarrollo económico y social, individual y colectivo de los países miembros”, tal como lo expresan las cartas y convenios constitutivos de estas entidades.³

¹ Tratado de Tordesillas (1494), Utrecht (1713), Madrid (1750) y San Ildefonso (1777).

² Entre enero y febrero de 1995, Perú y Ecuador protagonizaron una confrontación armada que se denominó la Guerra del Cenepa o Conflicto del Alto Cenepa.

³ Ver: *Carta de la Organización de los Estados Americanos* y *Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*, Edición del Banco Interamericano de Desarrollo, pág. 5, Reimpreso 1996.

Luego de un periodo de dictaduras gobernadas por militares, con el advenimiento de gobiernos electos en democracia, se modifican o reorientan los objetivos de las instituciones existentes, tales como la Comunidad del Caribe (CARI-COM – *Caribbean Community*) o la Comunidad Andina (CAN), y se constituye el Mercado Común del Sur (Mercosur) con el propósito de intensificar las relaciones comerciales entre los Estados. A principios del siglo XXI y bajo el impulso de gobiernos identificados – en su mayoría – con el movimiento bolivariano, se conforman nuevas instituciones inter-estatales latinoamericanas, tales como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que amplían los tradicionales objetivos económicos hacia mecanismos de diálogo, cooperación y concertación política intergubernamental para “propiciar soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan la región”.⁴

Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones, continúan conflictos derivados de las diferencias políticas, la heterogeneidad de sus instituciones y la dispar condición económica entre las partes; conflictos estos que amenazan aumentar por la creciente interdependencia económica causada por la globalización y la falta de adecuados instrumentos para reglar la intervención política de terceros en la resolución de conflictos internos.

Como ejemplo de esta situación se pretende exponer la reciente experiencia de las sanciones políticas aplicadas a la República del Paraguay en los organismos e instituciones de integración regional del Mercosur y UNASUR.

Para exponer adecuadamente la experiencia paraguaya, se hace obligatorio explicar previamente sus características culturales, históricas y geográficas e intentar comprender los objetivos de su política externa y los conflictos específicos que debe enfrentar. En este sentido, se hace necesario considerar atentamente la situación geopolítica del Paraguay que, al ser un Estado mediterráneo sin litoral marítimo, está expuesto a vulnerabilidades que implican desafíos complejos para el éxito de su integración regional y global.

La República del Paraguay. Cultura, geografía e historia

El nombre Paraguay, que proviene del idioma guaraní, tiene varios significados. Tal vez el más amplio sea: “agua de todos los colores” que al traducir al español, significa *Para = todos los colores; Gua = que corren; Y = agua*. Este Estado independiente

⁴ Grupo de Rio, *Objetivos*.

está ubicado en el centro-sur del subcontinente de América del Sur y con Bolivia es uno de los dos únicos Estados de esta región sin litoral marítimo. En su beneficio, cuenta con una vasta red de ríos navegables, dos de ellos muy caudalosos (los ríos Paraguay y Paraná) que lo conectan naturalmente con el Océano Atlántico.

Es una nación mayoritariamente identificada con la milenaria cultura guaraní y cuya población actual es producto de un intenso mestizaje. Su espacio geográfico de influencia cultural, por intermedio del idioma guaraní, se extiende a un vasto territorio que hoy forma parte de cuatro Estados. Si bien el idioma guaraní es de uso corriente en todos los estratos sociales y tiene rango de lengua oficial, la cultura hispano-europea se impuso en su literatura, así como en sus instituciones, desde su inicio como república independiente. Un detalle relevante es la decisión de sus primeras autoridades en declarar, en 1813, la primera República en Sudamérica y, más importante aún, mantener dicha condición inalterable hasta el presente.

En el proceso de formación como Estado independiente, debió lidiar y confrontar la expansión y el desarrollo de sus vecinos, en particular Brasil y Argentina, como potencias económicas y militares que desencadenaron cruentas guerras.

Sus actuales límites geográficos y la sobrevivencia como Estado independiente se alcanzó con gran sacrificio y enormes pérdidas de vidas humanas en dos guerras de las más cruentas que tuvo América Latina entre los siglos XIX y XX.⁵ Tal vez por estas circunstancias, Paraguay es uno de los Estados más pequeños en territorio y con menor población de Sudamérica.

Características del relacionamiento político externo paraguayo

De la autonomía independiente a la subordinación

El Paraguay se independiza de la Corona española al mismo tiempo que de la hegemonía imperante desde Buenos Aires, capital del Virreinato del Río de la Plata, en particular de este último, porque, en definitiva, era la instancia político-institucional que ejercía el predominio efectivo y subordinaba a los habitantes de la Provincia. Paradójicamente, las únicas confrontaciones armadas que se libran en territorio paraguayo durante el proceso de independencia, las batallas

⁵ La guerra de la Triple Alianza (1864-1870) destruyó la economía, diezmó y devastó la población, a tal punto de ser conocida como un "genocidio". En cuanto a la guerra del Chaco (1932-1936), las pérdidas humanas fueron considerables en atención a la escasa población del país.

de Cerro Porteño y Tacuarí (1811), serán victorias contra el ejército porteño y no contra los ejércitos españoles como fuera en las demás naciones americanas.

Las relaciones con la colonia del Reino Portugués, luego Imperio de Brasil, en la primera mitad del siglo XIX, fue oscilante entre confrontación, amistad, comercio y desconfianza. Sin embargo la acción del Imperio Brasileño fue determinante para el reconocimiento de la República del Paraguay por las cortes europeas.⁶

Los postulados iniciales de la política externa paraguaya, sustentados en tres principios: a) la autodeterminación y soberanía de los pueblos, b) la libre navegación de los ríos, y c) el equilibrio de las naciones, obligaban a una confrontación constante con sus vecinos. Bajo estos postulados pretendió defender su integridad territorial y sobrevivencia como Estado independiente e intervino en la guerra civil uruguaya de 1864 la cual desencadenó en una cruenta guerra del Paraguay contra tres adversarios Brasil, Argentina y Uruguay; guerra que terminó con la derrota militar, la destrucción de toda su infraestructura y la pérdida de dos tercios de la población paraguaya.

Desde 1870 hasta 1880, el Paraguay fue ocupado por los ejércitos brasileños y argentinos. Bajo esta ocupación se establecieron nuevos límites con Argentina y Brasil que implicaron la pérdida de un tercio de su territorio y se le impuso una pesada deuda de guerra. Para pagar esa enorme deuda y reconstruir las infraestructuras, se vendieron la mayoría de las tierras públicas a individuos o empresas latifundistas vinculados con los Estados vencedores que condicionaron en lo sucesivo la dependencia de la economía paraguaya a los vecinos.

Seguidamente, entre 1931 y 1935, mantuvo una guerra con Bolivia que demandó un enorme esfuerzo humano y financiero, pero cuyo fin determinó los límites actuales entre ambos Estados.

Es posible afirmar que en el periodo comprendido entre 1870 y 1940, el Estado paraguayo vivió grandes penurias y sus relaciones externas fueron de disputas y en muchos casos de subordinación a los intereses externos asentados principalmente en Argentina y Brasil.

De la dictadura a la democracia

En el periodo de la Guerra Fría, los gobiernos del Paraguay fueron dictaduras bajo control militar y en materia de política externa concentraron sus relaciones,

⁶ En el año 1844, por gestiones del enviado de la Corte brasileña, los reinos de Austria y Portugal reconocen la independencia del Paraguay.

en forma excluyente alineándose con los Estados Unidos, de tal manera que la incipiente dictadura de Alfredo Stroessner diseña su política internacional sobre los principios de la Doctrina de Seguridad Nacional, los cuales perfecciona y desarrolla un modelo de sistema social denominado “democracia sin comunismo”⁷ obviamente teniendo como referente a los EE.UU. Este alineamiento del gobierno paraguayo a las directrices de la Casa Blanca es alterado por exigencias de cambios institucionales y mayor cooperación en el combate al tráfico de drogas y armas entre otros ilícitos a finales de los años 60.

En esa misma década, mantuvo una relación distante con los gobiernos argentinos y un diferendo limítrofe con Brasil por el usufructo del cauce hídrico del río Paraná que culminó – por la presión de esta potencia – con la firma del Tratado de Itaipú (1973), permitiendo la construcción de la mayor represa hidroeléctrica conocida hasta entonces. En contrapartida, ese mismo año pocos meses después, acuerda con Argentina para construir otra hidroeléctrica de gran porte sobre el mismo río aguas abajo, dando lugar al Tratado de Yacyretá (1973).

Las sucesivas crisis políticas y económicas en la Argentina mermaron su condición de potencia, que se agudizó con la derrota militar de Malvinas en 1982, lo cual significó la progresiva preeminencia del Brasil en la disputa hegemónica sobre Paraguay. En esa década, la continuidad de la política interna de represión y la democratización de los regímenes en el Cono Sur aislaron progresivamente la dictadura de Alfredo Stroessner, primero de su alianza con los EE.UU. y posteriormente con los gobiernos de Alfonsín (Argentina) y Sarney (Brasil) a tal punto que en 1989 es destituido por un golpe militar.

La constitución de un nuevo gobierno favorece la reinserción internacional y modifica superficialmente las condiciones para una política externa diferente mediante la apertura política interna y la liberalización de la economía, pero no logra superar la herencia que tantas décadas de dictadura dejan en la organización y composición burocrática.⁸ Tal como Lucas Arce sintetiza: “El Ministerio de Relaciones Exteriores (...) carece de profesionalismo, modernización y la racionalización necesaria para convertirse en un actor eficiente en la formulación de la política pública que le concierne”.

Esta carencia de un órgano adecuado constituye una limitación sustancial en la operatividad de nuevas políticas para el cambiado y cambiante entorno internacional. Faltó la condición suficiente de una imprescindible autonomía respecto de las asfixiantes y determinantes coyunturas de la política interna.

⁷ J. C. Rodríguez, *La proclamada «democracia sin comunismo» constituyó así un anticomunismo sin democracia, aunque enmascarado con una barroca colección de fórmulas que remedaban a un sistema jurídico democrático*, “Revista Nueva Sociedad” Marzo–Abril de 1991, núm. 112, pág. 54.

⁸ J. L. Simón, *Política Internacional para la democracia*, Ed. Fundación Hanns Seidel, 1995.

Con la constitución del Mercosur, Paraguay se incorpora y adquiere formalmente un status formal de igualdad en el proyecto de integración económica y comercial que iniciaban Argentina y Brasil. Sin embargo, las relaciones asimétricas con ambas potencias se mantuvieron igual, en cuanto a la subordinación en favor de sus socios de la gestión y los beneficios de las Represas de Yacyretá e Itaipú, así como de las restricciones al libre tránsito y comercio.

En este periodo, la política externa paraguaya de los gobiernos de la transición se caracteriza por buscar integrarse al proceso de cooperación económica y de comunicación entre Brasil y Argentina y, al mismo tiempo, buscar el apoyo de los EE.UU. y la Unión Europea para insertarse y legitimarse en el contexto democrático internacional.

Las disputas internas del Paraguay y, en particular, la intentona golpista del Gral. Lino Oviedo en 1996 y posterior asesinato del Vice-Presidente Argaña que derivó en los trágicos acontecimientos de marzo de 1999, hacen del Brasil un gran protagonista como componedor y articulador de acuerdos políticos internos que evitan el quiebre del proceso de transición.

Es posible afirmar que en el periodo de la transición a la democracia en Paraguay, y en particular desde 1996, se incrementa la preeminencia del Brasil en el Paraguay – situación que se consolida y amplía con la agudización de la crisis económica argentina en el año 2001.

Desde el gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003–2008), se observa un cambio en la política externa debido a la relativa estabilidad del sistema institucional, el impulso del desarrollo agropecuario, el incremento de las inversiones y del comercio con Estados fuera de la región así como – particularmente en el periodo 2010–2011 – un incipiente y activo protagonismo en UNASUR.

En el caso del gobierno de Fernando Lugo (2008–2012) los cambios fueron aún mayores, ya que pretendieron ser de ruptura con el pasado, pero carecían de poder efectivo para la implementación de los postulados esenciales, tales como las renegociaciones del Tratado de Itaipú, la nueva puesta en marcha de la agenda económico-comercial del Mercosur y la ampliación de la aprobación de fondos para el FOCEM.

Si bien no existe un documento explícito que establezca la política externa paraguaya en el periodo del gobierno de Fernando Lugo, es posible apreciar que los principales rasgos de la política internacional en este periodo son:

- a) abandono del campo de influencia norteamericano y acercamiento a Cuba, Venezuela y Rusia, entre otros;
- b) demanda de cooperación internacional para el desarrollo y lucha contra la pobreza;
- c) exigencia de compensaciones por asimetrías a sus socios del Mercosur;

- d) crecimiento exponencial del comercio con Venezuela, Rusia y China continental;
- e) continuidad de las relaciones diplomáticas y apoyo a Taiwán;
- f) mayor activismo en los organismos regionales, especialmente en UNASUR.

En esta década (2002–2012) resaltan los cambios operados en la política externa paraguaya, puesto que a pesar de las deficiencias internas y la ausencia de planes o proyectos estructurantes de la política externa, los gobiernos abordan con una perspectiva diferenciada a la influencia estronista los problemas más conflictivos con los vecinos, tales como: la negociación del tratado de Itaipú, la definición de la deuda de la construcción de Yacyretá, el acercamiento a los postulados del ALBA que coloca al Paraguay en sintonía con la “Marea Rosa”, tal como se denominan a los gobiernos de izquierda liderados por Chávez, Lula y Kirchner.

En este contexto de gran mudanza, se puede observar que la política externa paraguaya es ambivalente y contradictoria, puesto que presenta una lista de reclamos y demandas a sus socios del Mercosur y, en particular, al Brasil para la re-negociación del pago y las compensaciones del emprendimiento hidroeléctrico de Itaipú y a la Argentina en la revisión de los acuerdos económicos y compensatorios del proyecto Yacyretá-Corpus. En tanto que, al mismo tiempo se subordina a las directrices del Brasil y Argentina, tal como se prueba con el sorprendente retiro de la candidatura de la Canciller paraguaya a la vice-secretaria de la OEA en el año 2005 por “presión de la coyuntura regional”⁹ y el consentimiento tácito de Acuerdos que no están aprobados por el Congreso Paraguayo o la presentación de un Pre-Acuerdo para la reestructuración de la deuda de Yacyretá¹⁰ claramente contrario a los intereses paraguayos.

Los conflictos vigentes en las relaciones externas regionales

Las divergencias existentes entre el Paraguay y los Estados colindantes podrían identificarse en los siguientes temas:

⁹ *Canciller retira hoy su candidatura a la OEA*, “ABC Color” 2 de mayo 2005, URL: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/canciller-retira-hoy-su-candidatura-a-la-oea-828171.html> [disponible: 18.07.2014].

¹⁰ Propuesta de “Preacuerdo a nivel técnico, para la reestructuración de la deuda de la Entidad Binacional Yacyretá” presentado en el año 2007 por el Director Paraguayo de la Entidad Binacional durante la gestión del gobierno de Nicanor Duarte Frutos y rechazado por el Congreso.

En el ámbito bilateral:

Con Brasil:

- a) La renegociación del tratado de Itaipú, que implica la definición del precio que Brasil debe pagar al Paraguay por la venta y cesión de energía.
- b) La situación de ilegalidad de los ocupantes brasileños en la frontera paraguaya y la reglamentación apropiada para contener el comercio irregular de los “sacoleiros” o contrabandistas hormigas.

Con Argentina:

- c) La definición exacta del monto de la deuda por la construcción de Yacyretá y el cumplimiento de las obras complementarias.
- d) La suspensión de medidas de control en las vías de navegación internacional.

Con Bolivia:

- e) Dificultades para la conectividad carretera, área y marítima.
- f) Falta de continuidad en los planes y proyectos de integración física, cooperación e intercambio comercial.

En el Mercosur:

- a) La negativa del Congreso Paraguayo al ingreso de Venezuela como miembro pleno al Mercosur.
- b) La implementación de los Fondos para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM).
- c) Las compensaciones por la implementación de la unificación aduanera y la anulación del doble cobro de aranceles externos para el año 2019.
- d) La negativa paraguaya de establecer relaciones diplomáticas con China continental, cuando los demás Estados incrementan sus vínculos políticos y económicos.

En la Unasur:

- a) La negativa del Congreso Paraguayo a ratificar la Cláusula Democrática Ushuaia II.
- b) Las diferencias con el proyecto venezolano y brasileño de los corredores de infraestructura vial e integración energética.

El Paraguay y su integración a los organismos regionales

Para comprender la crisis desatada en las relaciones al interior del Mercosur y la Unasur, es relevante conocer el orden jurídico referente a las relaciones externas vigente en Paraguay que no coincide con los de sus vecinos y socios.

Sin duda, la diferencia en los modelos de organización de los Estados y sistemas de gobiernos es relevante al momento de articular políticas de relaciones internacionales. Esta diferencia se hace más notoria en América del Sur con el advenimiento de la democracia, puesto que en las dictaduras existía una cierta homogeneidad de modelo centralizado además de identidad ideológica y coordinación de fuerzas para la represión interna de cada Estado.¹¹

Es posible advertir diferencias institucionales en los Estados miembros del Mercosur, así los Estados de Paraguay y Uruguay son unitarios en tanto que Argentina y Brasil son federales, en tanto que en los Estados integrantes de UNASUR las diferencias institucionales son diversas y varían conforme a las atribuciones de los Poderes Ejecutivos y Legislativos en la gestión de la política externa. Luego de los cambios constitucionales en Ecuador, Bolivia y Venezuela, aumenta la capacidad de los Presidentes para gestionar la política externa. En sentido contrario, las atribuciones del Presidente disminuyen en Paraguay con la modificación constitucional de 1992.

Estas diferencias son más relevantes cuando se observan en detalle los niveles de autonomía y competencias transferidas a gobiernos subnacionales así como en la composición de las estructuras ejecutivas de nivel regional, judiciales y legislativas, puesto que todas ellas tienen efectos directos en la formulación y definición de las políticas públicas que afectan, en particular, a las relaciones con los Estados colindantes.

Los principios vigentes de las relaciones exteriores del Paraguay

Las relaciones exteriores del Paraguay se rigen por los principios enunciados en la Constitución del año 1992 que están definidos en los siguientes términos:

Artículo 143 – La República del Paraguay, en sus Relaciones Internacionales, acepta el derecho internacional y se ajusta a los siguientes principios:

- 1) la independencia nacional;
- 2) la autodeterminación de los pueblos;
- 3) la igualdad jurídica entre los Estados;

¹¹ Plan Cóndor.

- 4) la solidaridad y la cooperación internacionales;
- 5) la protección internacional de los derechos humanos;
- 6) la libre navegación de los ríos internacionales;
- 7) la no intervención, y
- 8) la condena de toda forma de dictadura, colonialismo e imperialismo”¹²

Conforme a estas disposiciones, organismos como el Mercosur, UNASUR o cualquier otro ente supranacional que se constituya es y será válido para el orden jurídico paraguayo, si existe un plano de igualdad entre los Estados y dichas normas estarán vigentes – para el Paraguay – en una jerarquía inferior a los postulados de su Constitución.¹³

Así también, es explícito en la Constitución que cada tratado internacional debe ser sometido y aprobado por el Congreso por mayoría absoluta en cada Cámara.¹⁴

De esta manera, todos los acuerdos internacionales, al mismo tiempo que deben contar con la aprobación previa del Congreso para su vigencia, tienen un valor inferior a los postulados y las normativas establecidas para el funcionamiento y la organización del Estado paraguayo.

Así pues, se puede sintetizar que la integración del Estado Paraguayo a órganos supranacionales se realiza con limitaciones supeditadas a la preeminencia y soberanía de los órganos locales. En esta compulsa de órgano de soberanía, el Congreso (Poder Legislativo) tiene un poder determinante.

La suspensión del Paraguay del Mercosur y la Unasur

El gobierno del Paraguay fue suspendido del Mercosur y la Unasur en junio del 2012 con motivo de la destitución por el Congreso del Presidente Fernando Lugo, en aplicación de las cláusulas de defensa a la democracia conocidas como Ushuaia I y II. Esta suspensión fue justificada por el Presidente del Uruguay como una acción política y que no afectaría al intercambio económico. Por esta razón el gobierno paraguayo se ha visto impedido de asistir a las numerosas reuniones y cumbres como la de China, países árabes, Unión Europea y en la primera cumbre Comunidad de Estados Latinoamericanos (CELAC) – Unión Europea.

En tanto que en Unasur, donde, al tiempo de su suspensión, Paraguay ejercía la Presidencia pro-témpore, le fue retirada la citada presidencia y asignada a Perú,

¹² *Constitución de la República de Paraguay Nacional*, 1992, art. 143, URL: http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf [disponible: 21.05.2013].

¹³ *Constitución de la República de Paraguay Nacional*, 1992, art. 137 y 147, URL: http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf [disponible: 21.05.2013].

¹⁴ *Ibidem*.

así también este organismo amplió sus sanciones al promover la suspensión del Paraguay en todos los foros internacionales, argumentando que en dicho Estado se había realizado una ruptura al orden democrático a través de un golpe ejecutado por el Parlamento.

Siguiendo estas directivas, en múltiples ocasiones representantes de Ecuador, Argentina, Uruguay, Venezuela y Brasil han intentado impedir la presencia de representantes paraguayos en reuniones de la Organización de Estados Americanos (OEA), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO – *Food and Agriculture Organization of the United Nations*), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*), así como en otros organismos multilaterales.

Se advierte que en estas condiciones el gobierno del Paraguay tiene severas dificultades para participar en defensa de sus intereses en los foros donde los miembros de Unasur o Mercosur tienen presencia, ya que condicionan su participación a la exclusión del Paraguay. Las muestras más elocuentes de esta práctica excluyente fueron la ausencia del Paraguay en la XXII Cumbre Iberoamericana celebrada en Cádiz (España) en 2012 y la I Cumbre CELAC-UE realizada en Santiago de Chile en 2013.

Antecedentes y razones para la suspensión de Paraguay

En el año 2008, la dupla Fernando Lugo-Federico Franco gana las elecciones con el 42% de los votos y quiebra una hegemonía de 68 años del Partido Colorado (ANR – la Asociación Nacional Republicana). Su coalición, la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), era un acuerdo sui generis integrado con más de 17 organizaciones y partidos políticos, donde cada integrante se presentó con listas separadas de congresistas. Como resultado de este procedimiento, el Presidente fue electo con 2 diputados y 5 senadores a diferencia de su vicepresidente que fue electo con 14 senadores y 29 diputados integrantes de su partido.

Los enormes desafíos de modificar la gestión hacia el pluralismo y orientar las políticas públicas hacia la salvaguarda de derechos sociales generaron muchos conflictos. A todo esto deben sumarse las tensiones ocasionadas por a) las disputas con los vecinos, en particular con la renegociación del Tratado de Itaipú, y b) la negativa del Congreso a permitir la ratificación de la Cláusula Democrática de la Unasur y el ingreso de Venezuela al Mercosur. Es preciso destacar que la imposibilidad de articular una alianza política con capacidad para garantizar la estabilidad del gobierno y proyectar al futuro los cambios iniciados incrementó

la fragilidad del gobierno de la Alianza, más aún cuando se iniciaron las campañas electorales para las elecciones del año 2013.

Luego de innumerables conflictos, el distanciamiento con su principal aliado y la acusación de estar asociado al movimiento bolivariano del socialismo del siglo XXI, una ocupación por campesinos de tierras públicas usurpadas por un latifundista derivó en la masacre de 11 campesinos y 7 policías que conmocionó al país y dejó al descubierto la debilidad del Presidente.

La inmediata destitución del Ministro del Interior, dirigente afín al Presidente y su sustitución por una figura controvertida vinculada al Partido Colorado, así como la promoción a Jefe de Policía del responsable policial de la matanza, generó una definitiva ruptura con el partido político que representaba el mayor soporte político que disponía en el Congreso y se dio lugar a un procedimiento de destitución que se denomina Juicio Político.

Conocido el inicio del proceso, una delegación integrada por 12 cancilleres latinoamericanos más el Secretario General representando a Unasur se constituyó en Paraguay con la intención de mediar, sin alcanzar el éxito en su misión.

Destitución y suspensión

En un procedimiento sumario, acompañado de un enorme temor a nuevos enfrentamientos, así como al rumor de intervenciones extranjeras, el Congreso Nacional por una abrumadora mayoría de votos destituyó al Presidente por mal desempeño de funciones y conforme al mandato constitucional automáticamente tomó pose el vicepresidente en funciones. Esta decisión del Congreso fue aceptada públicamente por el Presidente destituido aunque expresamente manifestó su desacuerdo y el Vicepresidente asumió el cargo de Presidente.

La destitución del Presidente de la República por la mayoría abrumadora de ambas Cámaras del Congreso Nacional y la asunción al mando de su dupla electa como Vice Presidente, derivó en la suspensión del Estado paraguayo en sus derechos y atribuciones en el Mercosur y la Unasur, así como la determinación de impedir que el actual gobierno participe de organismos multilaterales.

Entre las reacciones más radicales se observa al gobierno de Venezuela presidido por Hugo Chávez quien anuncia en ocasión de un acto público¹⁵ la suspen-

¹⁵ En un acto que se realizó en la Academia Militar de Venezuela para conmemorar los 191 años de la Batalla de Carabobo el Presidente Hugo Chávez ratificó que no reconoce al actual gobierno de Paraguay y para ello dio instrucciones para el retiro inmediato del embajador venezolano de Asunción y ordenó suspender el envío de petróleo a la nación guaraní, URL: http://argentina.embajada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=1322%3Apresidente-chavez-susp-

sión de relaciones diplomáticas y comerciales, destacando el corte del suministro de petróleo.

Pocos días después y en ocasión de la Cumbre del Mercosur en la ciudad de Mendoza, el 30 de junio del 2012 se resolvió por unanimidad de los participantes la suspensión temporal del Paraguay y la Presidenta Fernández de Kirchner en calidad de anfitriona y portavoz anuncia que “El Mercosur resolvió la suspensión temporal de Paraguay hasta tanto se lleve a cabo el proceso democrático que nuevamente instale en ese país la soberanía popular, en elecciones libres y democráticas, y elijan nuevo presidente. Y que no se aplicarán sanciones económicas”. En esta misma ocasión Héctor Timerman, canciller argentino, complementa que “La suspensión apareja la limitación en la participación de los órganos y la pérdida de los derechos de voto y veto y del derecho a participar en los órganos del Mercosur en los términos del artículo IV del Protocolo de Ushuaia. La suspensión no debe producir perjuicio alguno al pueblo paraguayo”.¹⁶

El presidente de Uruguay, José Mujica afirma que la destitución de Fernando Lugo es “aparentemente legal” pero “moralmente ilegítima y por ello la sanción representa una acción política donde Paraguay “mantiene sus derechos y obligaciones” en el Mercosur “pero no podrá participar en la toma de decisiones” sin que esto signifique aplicar sanciones económicas porque su gobierno “no es partidario” de “cercar ni aislar a Paraguay ni a ningún otro país”. Amplía posteriormente este pensamiento al expresar que a su criterio “... hay un atropello de carácter político innegable, no se puede jugar a la democracia si no que hay que mirar la hondura de los contenidos y de lo que está en juego. De ahí la razón de las decisiones que hemos tomado”.¹⁷ En forma inmediata, UNASUR ratifica esta decisión.

A diferencia de Japón, Corea, Rusia, EE.UU. y todos Estados de la Unión Europea, que aceptaron la destitución como un proceso constitucional y mantuvieron normales sus relaciones, los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, Uruguay, México y Perú llamaron a consulta a sus Embajadores como una medida de protesta, para luego retornar los de Colombia, México y posteriormente el de Chile.

En el seno de la OEA, Venezuela, Brasil, Argentina y Uruguay, entre otros, solicitaron sanciones al nuevo gobierno paraguayo. En respuesta se conformó una comisión encabezada por el Secretario General que visitó in situ y se entrevistó

ende-envio-de-petroleo-a-paraguay-y-ordena-retiro-del-embajador-venezolano&catid=4%3Anoticiasde-venezuela-en-el-mundo&Itemid=39&lang=en [disponible: 16.09.2014].

¹⁶ *Castigo para Franco y bienvenida a Chávez*, “Página 12” 30.06.2012, URL: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-197599-2012-06-30.html> [disponible: 16.09.2014].

¹⁷ “El Observador” edición del 5 de julio 2012, URL: <http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?170742,1,1149> [disponible: 21.05.2013].

con todos los actores políticos y sociales elevando un informe que fue discutido en el plenario y que concluyó que en Paraguay existió un conflicto político resuelto en el marco de su normativa y que el citado organismo acompañaría al gobierno en el normal desarrollo del proceso político electoral que se iniciaba en el último semestre del 2012.

Seguidamente, una delegación del Parlamento Europeo realizó una visita similar, con la diferencia de que sus integrantes se reunieron en forma separada según el signo político al que pertenecían y que concluyó en la necesidad de apoyar el proceso político hasta las elecciones previstas para abril del 2013.

Posteriormente, se hizo presente una misión de Unasur, que luego de realizar sus entrevistas con los actores del conflicto interno y reunirse con exponentes de la sociedad civil expresó que sus conclusiones serían presentadas al Secretario General para evaluar las acciones a seguir en la reunión de cancilleres de los países miembros no suspendidos.

Como resultado de estas visitas, los citados organismos decidieron enviar misiones de observación al proceso electoral y acompañar el trabajo de la Justicia Electoral paraguaya hasta las elecciones del 21 de abril.¹⁸

¿En qué consisten las suspensiones?

La suspensión en el Mercosur

La suspensión del gobierno paraguayo en el Mercosur le impide asistir y participar en todos los organismos y eventos, sean sectoriales como en las cumbres internas, o con otros Estados u organismos. En este sentido la suspensión priva a Paraguay de participar en la Cumbre Extraordinaria del Mercado Común del Sur, celebrada en Brasilia, donde se aceptó el ingreso de Venezuela al Mercosur¹⁹, así como en las negociaciones con China, los países árabes, la Unión Europea y la Primera Cumbre CELAC-UE. Sin embargo, se sostiene que se mantienen todos los acuerdos y privilegios establecidos para el Paraguay en las disposiciones comunes del Mercosur.

¹⁸ La Misión de Observadores de la Unión Europea encabezada por Renate Weber estuvo integrada por 52 miembros, la Delegación de UNASUR integrada por 44 miembros estuvo encabezada por Salomón Lerner en tanto que la Misión de la OEA integrada por 79 miembros estuvo presidida por el ex Presidente Oscar Arias.

¹⁹ Gobierno Bolivariano de Venezuela, Informativo del Ministerio de Finanzas, URL: http://www.mefbp.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=507:venezuela-formaliza-su-incorporacion-al-mercosur&catid=1:latest-news&Itemid=401 [disponible: 24.09.2014].

Ante la falta de un miembro fundador del Mercosur y la necesidad de avanzar en las negociaciones con la Unión Europea, el Presidente de Uruguay en ejercicio de la Presidencia pro-témpore expresó que ellos (Uruguay) bien podían representar al Paraguay en las negociaciones ocasionando una respuesta que el Paraguay es independiente desde 1811 y puede defender sus intereses.²⁰

Las sanciones de la Unasur

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur decidió suspender el derecho de los representantes de Paraguay a participar de las reuniones de la Unasur aplicando el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo sobre compromiso con la Democracia conocido como Ushuaia II y la vez insta a promover la suspensión del Paraguay en todos los foros multilaterales.

¿Cuáles son los efectos de las sanciones?

A nuestro criterio los efectos de la suspensión del Paraguay en el Mercosur y la Unasur son jurídicos, políticos, económicos y sociales.

Desde la perspectiva jurídica, la suspensión del Mercosur y la Unasur implican un grave problema de legalidad, puesto que – si bien la suspensión de un Estado es una figura que existe en el ordenamiento de ambos organismos regionales – únicamente el “Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile” tiene validez legal, ya que fue aceptado y ratificado por el Congreso del Paraguay.

Considerando que la decisión de suspender al gobierno paraguayo en el Mercosur fue adoptada por una cumbre de tres Presidentes, dicha facultad no existe en el ordenamiento del Mercosur, porque – de acuerdo a lo establecido por el art. 2 del Protocolo de Ouro Preto – una cumbre de Presidentes no constituye un órgano institucional para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes.

²⁰ El Ministro de Relaciones Exteriores de Paraguay José Fernández Estigarribia afirmó que: “Hemos leído con atención las declaraciones del Gobierno uruguayo y al respecto queremos manifestar que Paraguay no ha nombrado a nadie como abogado suyo. Paraguay tiene suficiente autoridad para defender sus intereses por sus propios representantes, y lo que el Gobierno uruguayo debe hacer es trabajar dentro del Mercosur y Unasur por devolver a la República del Paraguay sus derechos conculcados injustamente en esos dos organismos”, URL: <http://www.ultimahora.com/paraguay-rechaza-la-mediacion-uruguay-reunion-la-ue-n594852.html> [disponible: 24.09.2014].

Tampoco se puede invocar el “Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile” porque exige a los Estados partes realizar consultas con el Estado afectado antes de proceder a una sanción de cualquier tipo. Este procedimiento no se cumplió en ninguna de las instancias establecidas, ya que el traslado al Paraguay de una delegación de los cancilleres sudamericanos en ocasión de la crisis se hizo en nombre de la Unasur y fue encabezada por el Secretario General de dicha entidad y tampoco se cumplió este procedimiento en la Cumbre de Mendoza – evento donde se tomó la decisión de la suspensión – puesto que no fue aceptada ninguna delegación paraguaya e incluso se negó el ingreso del Vicepresidente del Parlamento del Mercosur (Parlasur) por el solo hecho de tener nacionalidad paraguaya.²¹

En tanto que en la Unasur, el problema jurídico surge por no ser válida la norma aplicada, pues al tiempo de la decisión de suspensión, el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo sobre compromiso con la Democracia de Unasur no fue aprobado por el Congreso paraguayo y, por lo tanto, no se encuentra vigente para el Paraguay ni para los demás Estados miembros de Unasur por no reunir el número de ratificaciones necesarias para el efecto.²²

Otro problema jurídico de gran relevancia es la incorporación de Venezuela al Mercosur, que se realiza en misma Cumbre de Presidentes de Mendoza sin haberse cumplido los requisitos establecidos en el Artículo 20 del Tratado de Asunción y del Artículo 12 del Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur.

De lo expuesto, el gobierno paraguayo afirma que en términos del derecho internacional no se cumplió con ninguna de las formalidades establecidas en ambos organismos regionales y plantea problemas de validez jurídica a las acciones y las decisiones que dicten los órganos del Mercosur y la Unasur sin la presencia y participación de sus representantes.

Desde la perspectiva política, la controversia se refiere a la vigencia de la democracia y de sus instituciones. Los Estados de Mercosur y Unasur argumentan que la destitución del Presidente Lugo fue golpe parlamentario que generó el quiebre del proceso democrático paraguayo por ser una arbitrariedad del Parlamento que avasalla al Poder Ejecutivo con un juicio que se realizó en tiempo record sin otorgar el debido derecho a la defensa.

La Constitución asigna la potestad al Congreso de destituir al Presidente y los miembros de la Corte Suprema de Justicia, entre otros, bajo el cargo genérico de mal desempeño de funciones. Esta potestad ya fue utilizada en otras

²¹ “Clarín” edición 28 de junio 2012, URL: http://www.clarin.com/politica/Tension-Mercosur-prohibieron-diputado-paraguayo_o_727127482.html, Buenos Aires 2012 [disponible: 16.09.2014].

²² Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, *Comunicado de prensa sobre decisión del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR*, Asunción 28.06.2012 [disponible: 16.09.2014].

ocasiones y en el Congreso los votos para la destitución fueron abrumadores, de un total de 125 votaron por la destitución 116, 4 ausentes y solo 5 votos en contra. En ausencia del Presidente, asumió el Vicepresidente, que fuera electo como compañero de fórmula del destituido. Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia se pronunció y dio por válida la decisión del Congreso.

En el sentido político, catalogar de golpe constitucional a la destitución del Presidente paraguayo es una contradicción insanable, puesto que si es constitucional está permitido y si fuera golpe en su sentido político más amplio debería estar fuera de la Ley. En cuanto al demandado quiebre del proceso democrático, existen contradicciones, puesto que el Vicepresidente electo en la misma fórmula que el Presidente depuesto y habilitado por la Constitución ocupa el cargo vacante, están vigentes las garantías constitucionales y las libertades públicas, no se han destituido a miembros de otros poderes o interrumpido los procesos electorales ni modificado el calendario de las primarias partidarias ni de las elecciones nacionales.

Otro problema político se refiere a la negativa del Congreso Paraguayo al ingreso de Venezuela en el Mercosur, que al estar suspendida la representación del Paraguay en la cumbre de Mendoza, los Presidentes en forma siguiente a la suspensión aprobaron su ingreso que se materializó en la cumbre de Brasilia. Así también se anunció la invitación formal a Bolivia para integrarse como miembro pleno.

Estas decisiones generan una controversia política de difícil solución, puesto que la negativa del Congreso Paraguayo al ingreso de Venezuela al Mercosur es una continuidad de postura de diez años que se verifica a lo largo de dos mandatos constitucionales donde los Ejecutivos eran favorables a su ingreso. La oposición al ingreso de Venezuela resulta muy firme por la amplia transversalidad de partidos que niegan su apoyo y que solo un gran cambio en la composición política del Congreso permite variar esta posición.

En cuanto a los efectos económicos de las suspensiones, pareciera que no repercutió en una disminución del comercio e intercambio con el Mercosur y que la demanda del Presidente Chávez de aplicar un bloqueo económico tampoco tuvo eco en la mayoría de las naciones sudamericanas. Sin embargo, los datos oficiales del Banco Central del Paraguay (BCP) informan la disminución del PIB en 1,2%, a lo que habría que sumar la suspensión de relevantes inversiones y que el gobierno tuvo que recurrir a la emisión de deuda en el exterior para financiarse. El informe oficial del BCP expresa que “después de nueve años consecutivos de resultados favorables, en el 2012 se ha registrado un cambio el resultado de balanza de pagos aunque muy cercano al equilibrio y el comercio exterior se ha mostrado recesivo” Sin embargo, cabe resaltar que las exportaciones de energía eléctrica a Brasil

y Argentina evitaron una mayor caída del comercio exterior.²³ Paradójicamente, a pesar del conflicto político con sus vecinos y socios regionales, en el primer trimestre del 2013 el PIB del Paraguay experimenta un crecimiento excepcional del 13,3% que, según el Banco Mundial (BM), podría ser constante en este año debido al incremento de la producción agrícola y la ampliación de los mercados extra-regionales para sus productos tradicionales.

Desde la perspectiva social, se observa en los medios de comunicación, en manifestaciones de dirigentes sociales y políticos, un aumento de las críticas al Mercosur, en particular, por los escasos beneficios obtenidos así como el establecimiento de un paralelismo con la guerra de la Triple Alianza. Es común observar campañas por la salida del Mercosur y el restablecimiento de las políticas de bajos aranceles y reexportación triangulada de productos asiáticos. Así también campañas mediáticas que asemejan a los jefes de Estados de Argentina, Brasil y Uruguay con los que en el siglo XIX cometieron graves crímenes y abusos en el periodo de la guerra. Estas campañas han incrementado el recelo y, en algunos casos, agresividad contra los vecinos que es posibles advertir en eventos deportivos.²⁴

Conclusiones

A nuestro criterio, la reincorporación del Paraguay al Mercosur y la Unasur será parte de un proceso de revisión que depende de factores internos y externos.

Los factores internos que determinarían el reingreso del Paraguay a estos organismos regionales están condicionados por los resultados de las elecciones generales del próximo 21 de abril y la composición del nuevo Congreso.

Si bien todos los grupos están en campaña sin restricciones, incluyendo al propio ex presidente Lugo que se postula al Senado, la confrontación política es conflictiva por lo que serán determinantes la transparencia y buena organización de las elecciones generales del 21 de abril. El rol de las misiones de observadores de la OEA, el Centro Carter y la Unión Europea serán determinantes, así como también la acción de una misión de observación que pretende instalar Unasur.

²³ *Informe Económico Preliminar 2012*, Banco Central del Paraguay (BCP), Asunción 2013.

²⁴ "Los Tiempos" edición 12 abril del 2013, "Un simpatizante del Newell's Old Boys argentino resultó herido grave tras recibir una pedrada en la cabeza propinada por hinchas del Olimpia paraguayo, con el que se enfrentó ayer en Asunción por Copa Libertadores, informó hoy la Policía Nacional de Paraguay", URL: http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/deportes/20130412/un-herido-grave-tras-enfrentamiento-entre-hinchas-argentinos-y_209094_448487.html Cochabamba, Bolivia 2012 [disponible: 24.09.2014].

En cuanto a los resultados posibles de las futuras elecciones, según los primeros sondeos, los partidos que cuestionan la suspensión tendrían mayoría y eso presenta una compleja negociación en el futuro. En particular, por la exigencia de resarcimientos que se podrían reclamar ante los efectos de la suspensión y el ingreso de Venezuela al Mercosur, ya que están en juego amplios acuerdos e intereses económicos.

Los factores externos que condicionarían al Paraguay a su pleno retorno en estos organismos se relacionan con la forma de solucionar los conflictos bilaterales y multilaterales existentes.

En el ámbito bilateral, será de especial atención la negociación con el Brasil, puesto que están pendientes de acuerdo seis reivindicaciones para la modificación del Tratado de Itaipú que tiene como centro la modificación de la tarifa eléctrica y la compensación en obras públicas. En tanto que con Argentina, la negociación será igualmente delicada, pues actualmente este país tiene una deuda atrasada con Paraguay por la provisión de energía y está pendiente la auditoría y revisión del importe de la deuda por la construcción de la represa de Yacyretá.

La normalización del estatus de Paraguay en el Mercosur y la Unasur también presenta dificultades de orden jurídico porque las sanciones aplicadas no son reconocidas como jurídicamente válidas y las resoluciones tomadas en su ausencia deberán ser revisadas o bien, en el peor de los casos, rectificadas. Es por ello que será determinante la posición que Paraguay asuma en cuanto a la conceptualización de estos órganos y a la modificación o no de su doctrina de política externa que los considera (Mercosur y Unasur) como organismos integrados por Estados soberanos cuyo objetivo debe ser la convergencia de las políticas públicas comerciales, aduaneras, migratorias, impositivas para alcanzar el desarrollo socioeconómico, pero que no impliquen cesión o pérdida de soberanía.

En este contexto, los proyectos de desarrollo e integración de infraestructuras y políticas públicas, tales como los consejos de comunicación, transporte y seguridad y sus proyectos de infraestructuras de Unasur son entendidos como instancias de consulta y conciliación de intereses y no imperativos a seguir.

También resulta relevante para el Paraguay el equilibrio de intereses y los mecanismos de compensación con los Estados más ricos considerando el notorio y creciente desequilibrio con Brasil, Argentina y ahora con la incorporación de Venezuela.

Otro factor será la estabilidad política regional, la sintonía y la compatibilidad entre instituciones de cada Estado pues la diferencia conceptual de interpretaciones impide los acuerdos. De aquí la necesidad de contar con Marco Conceptual de compatibilidad jurídica e interpretación legal que garantice la estabilidad

jurídico-institucional y la implementación sin condicionamientos circunstanciales de políticas públicas compartidas.

Bibliografía

- Banco Central del Paraguay (BCP), *Informe Económico Preliminar 2012*, Asunción 2013.
- Caballero Santos S., *Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana*, [online], “Revista Brasileira de Política Internacional” 2011, vol. 54, núm. 2, págs. 158–172, URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35821119008> [disponible: 21.05.2013].
- Caballero Santos S., *El Proceso de integración del Mercosur a través de las teorías de la Integración Regional*, [online], Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), “Documento de Trabajo”, Montevideo 2011, núm. 012, URL: http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2012/05/Cuadernillo_Caballero_CEFIR.pdf [disponible: 21.05.2013].
- Comunicado de prensa sobre decisión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur*, Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, 28.06.2012.
- Constitución de la República de Paraguay Nacional*, 1992, URL: http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf [disponible: 21.05.2013].
- Espósito Neto T., *As posibilidades e os limites do “realismo periférico”: a política externa do Paraguai de 1954 a 1989*, ponencia, III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), 2011.
- Fernández Estigarribia J. F., *Perspectivas de cambio de la Política Exterior Paraguaya*, “Revista Estudios Internacionales” enero–marzo 1991, núm. 93.
- Gobierno Bolivariano de Venezuela, Informativo del Ministerio de Finanzas, URL: http://www.mefbp.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=507:venezuela-formaliza-su-incorporacion-al-mercosur&catid=1:latest-news&Itemid=401 [disponible: 14.10.2015].
- Granell Trias F., *La primera conferencia sobre la cooperación con los países en desarrollo sin litoral*, “Boletín Económico del ICE” 1–7.09.2003, núm. 2776, URL: http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_2776_21-28__8BA3864BE83A781A-1DE353EDE4D97F17.pdf [disponible: 21.05.2013].
- Informe 2011*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), URL: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/> [disponible: 21.05.2013].
- Informe Económico Preliminar 2012*, Banco Central del Paraguay (BCP), Asunción 2013.
- Lezcano C. M., *Política Exterior, Percepciones de Seguridad y Amenaza en Paraguay*, Asunción 1990.

- Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, *Comunicado de prensa sobre decisión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur*, Asunción 28.06.2012.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe 2011*, URL: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/> [disponible: 21.05.2013].
- Rodríguez J. C., *Los laberintos de la obediencia. Paraguay 1854/1989*, "Nueva Sociedad" Marzo–Abril de 1991, núm. 112, págs. 49–55.
- Simón J. L., *Política Internacional para la democracia*, Ed. Fundación Hanns Seidel, 1995.
- Schenoni L., *Ascenso y hegemonía: pensando a las potencias emergentes desde América del Sur*, "Revista Brasileira de Política Internacional" 2012, vol. 55, núm. 1, URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35823357003> [disponible: 21.05.2013].

Paweł Trefler

Ewolucja koncepcji bezpieczeństwa w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach – od bezpieczeństwa narodowego po bezpieczeństwo ludzkie

Wstęp

Wydarzenia przełomu lat 80. i 90. ubiegłego wieku skutkowały nie tylko załamaniem się dwubiegunowego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, opierającego się na równowadze sił dwóch wrogich wobec siebie bloków polityczno-wojskowych, ale także podważeniem, obowiązującego od ponad 300 lat, modelu westfalskiego, w którym suwerenne państwa uznawano w zasadzie za jedyne pełnoprawne podmioty stosunków międzynarodowych.¹ Zaczęto zatem mówić o „nowej” geopolityce, która w odróżnieniu od zimnowojennej „starej” geopolityki nie koncentrowała się jedynie na czynnikach geostrategicznych (militarnych) i ekonomicznych, ale na promowaniu demokracji, rządów prawa, budowaniu wzajemnych powiązań i zaufania, wzmacnianiu międzynarodowych gwarancji ochrony praw człowieka, a także zaangażowaniu wielu podmiotów (również pozapaństwowych) w budowę globalnego bezpieczeństwa i podnoszenie poziomu życia ludzi.

Ta zasadnicza zmiana w sposobie patrzenia na rzeczywistość międzynarodową wynikała także z globalizacji, którą Piotr Sztompka definiuje jako „proces zagęszczenia i intensyfikowania się powiązań i zależności ekonomicznych, finansowych, politycznych, militarnych, kulturowych, ideologicznych między społecznościami ludzkimi, co prowadzi do uniformizacji świata w tych zakresach, i odzwierciedla się w pojawieniu się więzi społecznych, solidarności i tożsamości w skali ponadlokalnej i ponadnarodowej”.²

¹ Zob. S. D. Krasner, *Naruszanie modelu westfalskiego*, „Nowa Europa” 2/2010, nr 10.

² P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002, s. 598.

W związku z powyższym na początku lat 90. wydawało się, że realistyczny paradygmat stosunków międzynarodowych,³ którego centralne kategorie stanowią: anarchia, suwerenne państwo, jego potęga (*power*) i racja stanu (*raison d'État*), traci na znaczeniu. Receptą na wyjście z kryzysu bezpieczeństwa międzynarodowego miało być aktywne uczestnictwo różnorodnych podmiotów – państwowych, ale także niepaństwowych – w budowaniu na fundamencie wspólnych wartości, a najważniejsze z nich w świecie zachodnim to wolność, demokracja i prawa człowieka, wielopłaszczyznowego bezpieczeństwa regionalnego, kontynentalnego i globalnego. System bezpieczeństwa międzynarodowego miał się opierać na zasadach dobrowolności, równości i niepodzielności, a także wzajemnej odpowiedzialności i zaufania, by w ten sposób ostatecznie wyeliminować odwieczny dylemat bezpieczeństwa.⁴ Taką wizję bezpieczeństwa międzynarodowego prezentowali przedstawiciele neoliberalnego paradygmatu stosunków międzynarodowych,⁵ dla których zasadnicze znaczenie mają: ład międzynarodowy, moralność, prawo, wolność, demokracja, współzależność i integracja.⁶

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wybranych aspektów ewolucji koncepcji bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego w odniesieniu do realiów latynoamerykańskich, poczynając od charakterystycznej dla paradygmatu realistycznego państwowcentrycznej koncepcji bezpieczeństwa narodowego, a skończywszy na, zakorzenionym w tradycji liberalizmu, antropocentrycznym modelu bezpieczeństwa ludzkiego. Dodatkowo zaprezentowana zostanie koncepcja „nowych” zagrożeń, która stanowi, podobnie jak bezpieczeństwo ludzkie,

³ Paradygmat realistyczny w stosunkach międzynarodowych bazuje na: a) dziełach starożytnego historyka Tukidydesa, uznającego państwo za zasadniczego, jednolitego i racjonalnego aktora polityki międzynarodowej; b) filozofii św. Augustyna, charakteryzującego ludzi jako grzesznych, egoistycznych i samolubnych; c) filozofii Thomasa Hobbesa, uwydatniającego anarchiczną naturę stosunków międzyludzkich, którą można przezwyciężyć, przekazując świadomie w ramach umowy społecznej pełnię władzy w ręce suwerena (państwa), a tym samym zrzekając się osobistej wolności na rzecz bezpieczeństwa własnego i całej wspólnoty (por. K. Mingst, *Podstawy stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 68–69).

⁴ Dylemat bezpieczeństwa to określenie sytuacji, w której „dodatkové umocnienie bezpieczeństwa jednej strony może pociągać za sobą równoczesne zmniejszenie bezpieczeństwa drugiej strony i odwrotnie” (R. Zięba, *Wprowadzenie*, [w:] idem (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008, s. 21).

⁵ Zgodnie z koncepcją liberalizmu człowiek jest z natury dobry, a jego złe zachowanie wynika z nieodpowiednich lub zepsutych instytucji społecznych oraz nieporozumień między przywódcami. niesprawiedliwość, wojna i agresja nie są nieuchronne i można je ograniczyć czy nawet wyeliminować dzięki reformie instytucjonalnej lub wspólnemu działaniu. Źródła tej teorii tkwią w optymizmie oświecenia, dziewiętnastowiecznym liberalizmie politycznym i ekonomicznym oraz dwudziestowiecznym idealizmie wilsonowskim (K. Mingst, *op. cit.*, s. 64).

⁶ Por. M. F. Gawrycki, *Geopolityka w myśli i praktyce politycznej Ameryki Łacińskiej*, Warszawa 2007, s. 15.

konsekwencję – tyle że negatywną – zakończenia zimnej wojny, globalizacji i sekurytyzacji.

Wybór Ameryki Łacińskiej jako obszaru geograficznego mojej analizy wynika z faktu, iż region ten – mimo swojego peryferyjnego położenia na globalnej mapie geopolitycznej i opinii najbardziej pokojowego na świecie ze względu na stosunkowo małą liczbę konfliktów międzynarodowych – wciąż musi zmagać się z wieloma zagrożeniami, które wynikają głównie z jego niedorozwoju społeczno-gospodarczego, stanowiącego po części spuściznę czasów kolonialnych, oraz sąsiedztwa Stanów Zjednoczonych Ameryki.

Amerykę Łacińską już w XIX wieku powszechnie uznawano za wyłączną strefę wpływów USA. Wynikało to z ogłoszonej 2 grudnia 1823 roku przez amerykańskiego prezydenta – Jamesa Monroego – doktryny polityki zagranicznej, zgodnie z którą Stany Zjednoczone Ameryki wykluczały na półkuli zachodniej dalszą kolonizację i ekspansję polityczną ze strony państw europejskich.⁷ Do zakończenia II wojny światowej amerykańska dominacja ograniczała się jednak w zasadzie tylko do Ameryki Środkowej i Karaibów. Ameryka Południowa w kwestiach militarnych znajdowała się pod silnym wpływem pruskim/niemieckim i francuskim, a gospodarczo była uzależniona przede wszystkim od Wielkiej Brytanii. Ten stan rzeczy zaczął ulegać zmianie na początku lat 40. ubiegłego stulecia, kiedy to USA zaczęły forsować koncepcję bezpieczeństwa hemisferycznego, obliczoną przede wszystkim na realizację własnych interesów geostrategicznych, w tym głównie: zapewnienie sobie rynków zbytu, bezproblemowe pozyskanie surowców naturalnych i powstrzymanie ekspansji komunizmu. Nie oznacza to jednak, że w USA i wszystkich państwach Ameryki Łacińskiej obowiązywał dokładnie ten sam model bezpieczeństwa. Różnice wynikały głównie z odmiennej tradycji kulturowej i politycznej. Stany Zjednoczone Ameryki stanowią silną demokrację, w której rządzący mają dosyć ograniczone pole manewru ze względu na konieczność poddawania się regularnej weryfikacji przy urnach wyborczych. Armia USA od czasów wojny o niepodległość znajduje się pod skuteczną cywilną kontrolą, posiada jasno zdefiniowane kompetencje i koncentruje się na zapewnieniu obrony zewnętrznej państwa. Tymczasem w Ameryce Łacińskiej do niedawna dominował autorytarny model polityki, w którym ogromną rolę odgrywały siły zbrojne, skupiające się bardziej na problemach wewnętrznych państwa niż jego obronie przed agresją militarną ze strony innego państwa bądź grupy państw.

Dziś różnice między częścią państw Ameryki Łacińskiej a USA w podejściu do kwestii bezpieczeństwa wydają się dużo głębsze niż w okresie zimnej wojny,

⁷ M. Bankowicz, *Ameryka Północna i Łacińska: „era progresywna” w USA, upadek porfiriatu w Meksyku*, [w:] idem et al. (red.), *Historia polityczna świata XX wieku: 1901–1945*, t. 1, Kraków 2004, s. 68.

a nawet jeszcze na początku lat 90. ubiegłego stulecia. Przejawem tego są próby zbudowania własnej tożsamości bezpieczeństwa w poszczególnych regionach Ameryki Łacińskiej i na Karaibach. W skali całego regionu jest to bowiem niemożliwe ze względu na jego ogromne zróżnicowanie. Generalnie jednak można uznać, że państwa latynoamerykańskie i karaibskie, mimo istniejących między nimi różnic kulturowych, historycznych, politycznych, demograficznych, geograficznych i geopolitycznych, chcą budować bezpieczeństwo kooperacyjne (*co-operative security*). Odrzucają przy tym użycie przemocy w stosunkach międzynarodowych, sceptycznie odnoszą się do idei interwencji humanitarnej, opierając się przede wszystkim na poszanowaniu suwerenności państwowej, budowaniu wzajemnego zaufania, wzmacnianiu multilateralizmu i promowaniu demokracji.

Prawdopodobieństwo wybuchu w Ameryce Łacińskiej klasycznego konfliktu międzypaństwowego utrzymuje się obecnie na niskim poziomie. Część sporów granicznych została już rozwiązana na drodze porozumień bilateralnych lub oddano je do rozstrzygnięcia przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS). Nie oznacza to jednak, że mieszkańcy tego regionu mogą czuć się całkowicie bezpieczni. Tradycyjnie bowiem największe zagrożenie dla bezpieczeństwa wynika z nierozwiązanych problemów społeczno-gospodarczych i słabości wewnętrznej części państw, które nie są w stanie poradzić sobie z działalnością świetnie wyposażonych i zorganizowanych grup przestępczych, balansując na krawędzi anarchii i upadku. Specyfika Ameryki Łacińskiej polega również na tym, że przez wiele lat największe zagrożenie dla bezpieczeństwa jej mieszkańców stanowiły władze państwowe, które w imię konieczności zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego nagminnie łamały prawa człowieka (terror państwowy), co doprowadziło do wielu tragedii i wpłynęło na utrzymujący się brak zaufania społecznego do instytucji państwowych.

Bezpieczeństwo narodowe czasów zimnej wojny

Pojęcie „bezpieczeństwo narodowe” na stałe weszło do powszechnego użytku dzięki wydanej w 1943 roku książce autorstwa doradcy prezydenta USA Franklina Delano Roosevelta, Waltera Lippmanna, zatytułowanej *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*.⁸ Termin ten miał tę zaletę, że był szerszy od wcześniej stosowanego terminu „obrona narodowa”, ponieważ oznaczał nie tylko odparcie przez jedno państwo przy użyciu środków militarnych zbrojnej agresji na jego terytorium, ludność i dobra materialne ze strony innego państwa, ale przede wszystkim

⁸ Zob. W. Lippmann, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston 1943.

zakładał konieczność przewidywania i zapobiegania takiemu atakowi, a więc definiowania zagrożeń. Wkrótce rozpoczął się dynamiczny proces poszerzania zakresu przedmiotowego pojęcia „bezpieczeństwo narodowe”. W 1948 roku nie chodziło już tylko o fizyczne przetrwanie państwa i narodu, ale – jak to ujął architekt amerykańskiej polityki zimnowojennej George Frost Kennan – „ciągłą zdolność państwa do prowadzenia niezakłóconego i niezagrażonego przez inne państwa rozwoju wewnętrznego”.⁹

Koncepcja bezpieczeństwa narodowego przeniknęła do Ameryki Łacińskiej z USA, głównie pod wpływem uchwalonej w 1947 roku z inicjatywy prezydenta Harry’ego Trumana Ustawy o Bezpieczeństwie Narodowym (*National Security Act*), która obok konstytucji stanowiła wówczas podstawę cywilnego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Na mocy tego aktu prawnego powołano do życia Radę Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Council*), na której czele stanął prezydent.¹⁰ W tym samym roku w Rio de Janeiro przedstawiciele 21 państw Ameryki podpisali Międzyamerykański Traktat o Pomocy Wzajemnej (TIAR – *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*), stanowiący – wraz z utworzoną w 1948 roku Organizacją Państw Amerykańskich (OPA) i działającą od 1942 roku Międzyamerykańską Radą Obrony (JID – *Junta Interamericana de Defensa*) – fundament modelu bezpieczeństwa zbiorowego na półkuli zachodniej.¹¹

Od początku funkcjonowania w powszechnym obiegu terminu „bezpieczeństwo narodowe” istniały problemy z jego jednoznacznym zdefiniowaniem (ze stosunków międzynarodowych wyodrębniły się wówczas studia nad bezpieczeństwem).¹² Wieloznaczność terminu „bezpieczeństwo narodowe” wynika przede wszystkim z dynamiki stosunków międzynarodowych i relatywnej – uzależnionej od subiektywnej percepcji – natury pojęcia „bezpieczeństwo”, które pod tym względem przypomina inny, trudny do jednoznacznego zdefiniowania termin „sprawiedliwość”. Istnieje zatem wiele definicji bezpieczeństwa – określenia, które jest używane od XV wieku. Od drugiej połowy XVII wieku kategorię bezpieczeństwa zaczęto stosować w odniesieniu do relacji między jednostką a państwem i społeczeństwem, a pod koniec XVIII wieku bezpieczeństwo stało się atrybutem

⁹ Cyt. za: M. A. Laborie Iglesias, *La evolución del concepto de seguridad*, „Documento Marco del IIEE” 2011, no 5, s. 1.

¹⁰ Por. M. Mróz, *System kierowania siłami zbrojnymi w Stanach Zjednoczonych*, Informacja nr 334 Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, sierpień 1995, URL: http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_95/i-334.pdf [dostęp: 22.05.2013]. Rada Bezpieczeństwa Narodowego to centralny organ władzy wykonawczej, koordynujący politykę bezpieczeństwa narodowego. Rozwiązanie to zostało powielone w państwach Ameryki Łacińskiej.

¹¹ Zob. W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, Warszawa 2002; M. F. Gawrycki, *Regionalne koncepcje bezpieczeństwa w Ameryce Łacińskiej*, „Zurawia Papers”, z. 6, Warszawa 2005.

¹² Zob. P. D. Williams (ed.), *Security Studies: An Introduction*, 2nd edition, London–New York 2013.

państwa gwarantowanym środkami militarnymi lub dyplomatycznymi.¹³ Nie ulega jednak wątpliwości, że dwa zasadnicze składniki bezpieczeństwa to: gwarancja przetrwania danego podmiotu (bezpieczeństwo w sensie negatywnym) i swoboda jego rozwoju (bezpieczeństwo w sensie pozytywnym), a zatem w ujęciu syntetycznym bezpieczeństwo można zdefiniować jako obiektywną pewność istnienia gwarancji nienaruszalnego przetrwania i swobody rozwoju.¹⁴

„Bezpieczeństwo narodowe” – jedno z głównych pojęć w nauce o stosunkach międzynarodowych – jest ujmowane w rozmaity sposób, na co wpływ ma wiele czynników, w tym przede wszystkim: wartości, którymi kierują się dane narody i wspólnota międzynarodowa, sytuacja wewnętrzna państwa, uwarunkowania międzynarodowe, natura zagrożeń i strategię ich zwalczania.¹⁵ Ważne jest także kto definiuje „bezpieczeństwo narodowe” i jaki ma w tym cel. Jedną z najczęściej cytowanych w literaturze przedmiotu definicji tego terminu opublikowali w 1965 roku Morton Berkowitz i P. G. Bock: „Bezpieczeństwo narodowe najlepiej można zdefiniować jako zdolność narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości przed zagrożeniami zewnętrznymi”.¹⁶

Cechą ewolucji pojęcia „bezpieczeństwo narodowe” jest sukcesywne włączanie do niego nowych elementów w zależności od uwarunkowań geopolitycznych, kontekstu historycznego, społecznego i kulturowego. Niezmiennie jest to, że odnosi się ono do „ochrony, przy użyciu różnych środków, szerokiego wachlarza interesów i wartości”,¹⁷ które decydują o przetrwaniu i rozwoju państwa oraz narodu.

W pierwszych ujęciach terminu „bezpieczeństwo narodowe” uwydatniano jego aspekt militarny, czyli zdolność narodu do obrony przed atakiem zbrojnym ze strony innego państwa („bezpieczeństwo militarne”). Wynikało to z ówczesnej dominacji paradygmatu realistycznego (klasycznego realizmu), zgodnie z którym państwa – główni aktorzy stosunków międzynarodowych – dążą do powiększania lub utrzymania swojej potęgi¹⁸ przy użyciu sił zbrojnych. Zakładano przy tym,

¹³ W. Kostecki, *Strach i potęga. Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa 2012, s. 19.

¹⁴ K. Malak, *Bezpieczeństwo jako kategoria i zjawisko społeczne*, [w:] C. T. Szyjko (red.), *Kształtowanie bezpieczeństwa europejskiego. Wybrane problemy instytucjonalno-prawne*, Warszawa 2008, s. 174, cyt. za: J. Stańczyk, *Paradygmat bezpieczeństwa narodowego*, [w:] J. Stefanowicz (red.), *Między tożsamością i wspólnotą. Współczesne wyznaczniki polityki państw europejskich*, Warszawa 1996, s. 69–71.

¹⁵ Ch. F. Herman, *Defining National Security*, [w:] J. F. Reichert, S. R. Sturm (eds.), *American Defense Policy*, Baltimore 1982, s. 20–21. Zob. także np.: J. J. Romm, *Defining National Security: The Nonmilitary Aspects*, New York 1993; P. Paleri, *National Security: Imperatives and Challenges*, New Delhi 2008.

¹⁶ M. Berkowitz, P. G. Bock (eds.), *American National Security*, New York 1965, s. x.

¹⁷ A. A. Jordan et al., *American National Security*, Baltimore 2009, s. 3–4.

¹⁸ Por. H. J. Morgenthau, *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój*, przejrzał i uzupełnił K. W. Thompson, przeł. R. Włoch, Warszawa 2010.

że konflikty między państwami są nieuchronne, wobec czego polityka bezpieczeństwa narodowego polega na budowaniu przez państwo swojej potęgi kosztem innych państw, na przykład poprzez rozbudowę potencjału nuklearnego.¹⁹ Drugi nurt, który zaznaczył się w zimnowojennych studiach nad bezpieczeństwem, odwoływał się do przekonania, iż wzmocnienie bezpieczeństwa narodowego poszczególnych państw jest możliwe poprzez ich współpracę i integrację międzynarodową – ten pogląd zdobywał z czasem coraz więcej zwolenników. Jednocześnie zaczęto zwracać uwagę na inne aspekty potęgi państwa, jak chociażby na silną gospodarkę i sprawne instytucje polityczne, a także dostrzeżono rolę pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych i zagrożeń o charakterze niemilitarnym.²⁰

W 1947 roku wspomniany już George Kennan pod pseudonimem X opublikował w czasopiśmie „Foreign Affairs” słynny artykuł *The Sources of Soviet Conduct*.²¹ W nim wyłożył zasady polityki powstrzymywania ekspansji komunizmu na państwa, które nie zostały nią jeszcze objęte. W związku z tym JID, OPA i TIAR stały się przede wszystkim instrumentami polityki zagranicznej USA w stosunku do regionu Ameryki Łacińskiej i Karaibów. Ścisła kontrola nad tym obszarem stanowiła jeden z istotnych elementów strategii bezpieczeństwa narodowego USA. Waszyngton używał do tego rozmaitych środków dyplomatycznych, ekonomicznych i wojskowych. Amerykanie próbowali także zaszczerpić na półkuli zachodniej własne koncepcje bezpieczeństwa narodowego. Priorytety polityki zagranicznej członków OPA musiały pozostawać w zgodzie z interesami Stanów Zjednoczonych. USA oczekiwały od państw półkuli zachodniej lojalności w walce z komunizmem poprzez ich zdecydowane zaangażowanie w zwalczanie lewicowych ruchów rewolucyjnych, a także powstrzymanie się od konfliktów zbrojnych z sąsiadami.

Amerykanie, za pośrednictwem swoich najbliższych sojuszników w Ameryce Łacińskiej – Brazylijczyków,²² zaczęli w regionie rozpowszechniać Doktrynę

¹⁹ Od 1966 roku najważniejszym rzecznikiem odejścia od utożsamiania bezpieczeństwa narodowego z bezpieczeństwem militarnym był ówczesny Sekretarz obrony Stanów Zjednoczonych Robert S. McNamara (R. S. McNamara, *Population and International Security*, „International Security” (Fall 1997), vol. 2, no 2, s. 25. W ramach studiów nad bezpieczeństwem znaczącej krytyki tak wąskiego militarnego podejścia do bezpieczeństwa narodowego dokonał m.in. R. H. Ullman, *Redefining Security*, „International Security” Summer 1983, vol. 8, no 8, s. 129–153.

²⁰ Zob. np.: S. Aguayo Quezada, B. M. Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, segunda edición, México 2002, s. 43–106; P. Hough et al. (eds.), *International Security Studies: Theory and Practice*, London–New York 2015.

²¹ G. F. Kennan, *The Sources of Soviet Conduct*, „Foreign Affairs” July 1947, no 25, s. 566–582.

²² Od czasów II wojny światowej najbliższym sojusznikiem USA w Ameryce Południowej była Brazylia. Brazylijski Korpus Ekspedycyjny (FEB – *Força Expedicionária Brasileira*) uczestniczył aktywnie u boku Amerykanów w starciu z Niemcami na froncie włoskim. Wtedy to zawiązało się

Bezpieczeństwa Narodowego (DBN), która miała wiele wspólnego z amerykańską zimnowojenną doktryną powstrzymywania komunizmu. Jednymi z głównych przyczyn jej opracowania były sukcesy Mao Zedonga w Chinach, wojna w Korei i rewolucja kubańska. DBN łączyła w sobie elementy społeczne, gospodarcze, geopolityczne i religijne, tj.: zaciekle antykomunizm, obrona kapitalizmu, forsowna industrializacja i modernizacja państwa oraz odwołanie do chrześcijaństwa, stając się tym, czego zwolennikom rządów wojskowych dotąd brakowało – spójnym, racjonalnym i wyrazistym planem ich działania po przejściu władzy. Oficerowie, którzy nie byli wcześniej przekonani co do tego, czy siły zbrojne rzeczywiście powinny brać na siebie pełną odpowiedzialność za losy państwa (obawy przed nadmiernym upolitycznieniem sił zbrojnych, a co za tym idzie – osłabieniem wojskowej dyscypliny i profesjonalizmu) uwierzyli, że propozycje zawarte w DBN mają spore szanse realizacji, a oni sami są zobowiązani do ocalenia w ten sposób ojczyzny i narodu przed nieuchronną zagładą.

Doktryna Bezpieczeństwa Narodowego opierała się na diagnozie sytuacji międzynarodowej, której pod koniec lat 40. XX wieku dokonano w USA: a) od schyłku II wojny światowej trwa niewypowiedziana, światowa i totalna wojna²³ z ekspansywnym komunizmem, której wynik zadecyduje o losach zachodniej, chrześcijańskiej, kapitalistycznej cywilizacji; b) wojna ta wymaga ścisłej międzynarodowej współpracy pod przewodnictwem USA; c) w jej obliczu państwa bloku zachodniego muszą zażegnać istniejące między nimi konflikty (ograniczyć tendencje nacjonalistyczne) i obrać drogę współpracy militarnej oraz integracji

brazylijsko-amerykańskie braterstwo broni, które miało swoje następstwa już po zakończeniu działań wojennych. W 1948 roku szef Połączonego Sztabu Sił Zbrojnych Brazylii (EMCFA – *Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas*), generał Salvador Cesar Obino, podczas jednej ze swoich licznych wizyt w USA odwiedził powołany do życia 1 lipca 1946 roku National War College (NWC) i zwrócił się do strony amerykańskiej o pomoc w utworzeniu podobnej placówki w Brazylii. Amerykanie, mimo początkowych obiekcji natury proceduralnej, w rezultacie przystali na prośbę swoich sojuszników. Głównym argumentem za ich zaangażowaniem się w ten projekt była deklarowana przez brazylijskich wojskowych chęć skutecznej walki z komunizmem. Dzięki temu 20 sierpnia 1949 roku w Rio de Janeiro zaczęła funkcjonować Wyższa Szkoła Wojenna (ESG – *Escola Superior de Guerra*), która stała się pierwszym i najbardziej wpływowym brazylijskim wojskowo-cywilnym think-tankiem, w którym została wypracowana Doktryna Bezpieczeństwa Narodowego.

²³ Koncepcja wojny totalnej wywodzi się z filozofii Johanna Gottlieba Fichtego (1762–1814), a rozpowszechnił ją niemiecki marszałek Erich Ludendorff (1865–1937). Według Fichtego wojna totalna dotyka wszystkich, bez względu na to, czy są cywilami czy wojskowymi. W wojnie tej nie ma mowy o zawarciu pokoju, bo jest to konflikt o sumie zerowej. Poddanie się skutkuje utratą wszystkiego, w tym najcenniejszej wartości – wolności (por. M. Kwietniewska, *Fichtego koncepcja państwa i wojny prawdziwej*, „Analiza i Egzystencja” 2011, nr 13, s. 81–82, URL: http://usfiles.us.szc.pl/pliki/plik_1324289590.pdf [dostęp: 22.05.2013]). Generał Golbery do Couto e Silva zwracał uwagę, że „nowoczesna wojna jest wojną totalną, w którą wszyscy się angażują, i która wszystkich dotyka, jest wojną polityczną, gospodarczą, psychologiczną, nie jest tylko i wyłącznie konfliktem wojskowym...”. Cyt. za: A. M. Bidegain de Uran, *Nacionalismo, militarismo y dominación en América Latina*, Bogotá 1983, s. 155.

polityczno-gospodarczej; d) największe zagrożenie dla państw, które nie dostały się jeszcze w orbitę wpływów ZSRR, stanowi wyłonienie się w nich wewnętrznych ruchów rewolucyjnych (teoria granic ideologicznych²⁴); e) to głównie obywatele tych państw, a nie radzieccy szpiedzy, rozpowszechniają idee komunistyczne i podburzają społeczeństwo (teoria wroga wewnętrznego²⁵); f) w związku z tym wszelkie inicjatywy i ruchy, kwestionujące obowiązujący ład społeczny i podważające tradycyjne wartości, należy wszelkimi środkami zwalczać już w zarodku; g) jedyną instytucją, która jest w stanie skutecznie stawić czoła ekspansji komunistycznej są siły zbrojne, ale muszą być do tego odpowiednio przygotowane (oczywiście przez Amerykanów); h) efektywna polityka bezpieczeństwa narodowego wymaga ustanowienia silnych rządów (ograniczenia liberalnej demokracji), które w racjonalny sposób będą zarządzać gospodarką i stawiać czoła wewnętrznym i zewnętrznym próbom osłabienia państwa. Te wytyczne zostały rozpowszechnione w innych państwach Ameryki Łacińskiej, co skutkowało wyłonieniem się w latach 60. i 70. reżimów wojskowych i cywilno-wojskowych spod znaku DBN, które do momentu objęcia urzędu prezydenta USA przez Jimmy'ego Cartera miały pełne wsparcie Waszyngtonu.²⁶

Odnosząc się do powyższego, można stwierdzić, że wojskowi, którzy przejęli – przy udziale części cywilnych elit politycznych – władzę w państwach Ameryki Łacińskiej, za największy czynnik zagrażający bezpieczeństwu narodowemu uznali sam naród, który należało moralnie uzdrowić i zdyscyplinować, wprowadzając do życia społeczno-politycznego dyscyplinę wojskową. Inaczej wyglądało to w USA, gdzie po krótkim okresie makkartyzmu (1950–1954) władze skupiły uwagę swoją i społeczeństwa na zagrożeniu wybuchem wojny nuklearnej (zwłaszcza po wyniesieniu przez Rosjan na orbitę w 1957 roku sztucznego satelity Ziemi „Sputnika”), a nie polowaniu na amerykańskich komunistów.

Szokiem dla Amerykanów i ich latynoamerykańskich sojuszników w wojnie z komunizmem była rewolucja kubańska, która stała się kolejnym impulsem do zrewidowania polityki bezpieczeństwa narodowego. Upowszechniła się wówczas teoria o ścisłym związku bezpieczeństwa narodowego z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego państwa. W efekcie tego administracja prezydenta

²⁴ Według tych założeń obrona granic ideologicznych jest ważniejsza niż granic terytorialnych. Głównym zagrożeniem dla państwa nie jest bowiem atak militarny ze strony innego państwa, lecz wroga działalność propagandowa, mająca na celu demoralizację obywateli danego państwa.

²⁵ Według tych założeń wróg wewnętrzny może czyhać wszędzie i walczyć przy użyciu różnych podstępnych środków, głównie politycznych, psychologicznych i gospodarczych. Powstrzymać go mogą jedynie specjalnie przygotowani do tego wojskowi ze swoją strategią totalnego rozwoju, mający zapobiec wybuchowi ognisk wyrotowych.

²⁶ Por. P. Trefler, *Siły zbrojne i polityka w Argentynie, Brazylii i Chile. Historia i współczesność*, Toruń 2014, s. 121–134.

USA Johna Fitzgeralda Kennedy'ego wyszła z propozycją wdrożenia w Ameryce Łacińskiej programu „Sojusz dla Postępu”.²⁷ Jego inicjatywa nie spotkała się jednak z akceptacją Kongresu USA, który uważał ten program za zbyt altruistyczny, a przede wszystkim nieopłacalny. Po śmierci Kennedy'ego jego realizacja została zarzucona. Amerykanie nie zrezygnowali natomiast z aktywnego wsparcia swoich latynoamerykańskich sojuszników w wojnie kontrrewolucyjnej.²⁸ Stany Zjednoczone otworzyły państwom, z którymi w latach 50. XX wieku podpisały umowy o pomocy wojskowej i wzajemnej obronie (PAM – *Pactos de Ayuda Militar*), dostęp do lekkiego uzbrojenia, stymulowały współpracę wojskową w ramach odbywających się regularnie od 1960 roku Konferencji Wojsk Amerykańskich (CEA – *Conferencia de Ejércitos Americanos*) i organizowały szkolenia wojskowych z Ameryki Łacińskiej w bazach na terytorium USA i w okrytej złą sławą Szkole Ameryk Armii Stanów Zjednoczonych (USARSA – *US Army School of the Americas*) z siedzibą w Panamie, określanej mianem „szkoły dyktatorów”.

Na przełomie lat 70. i 80. rozpoczął się w Ameryce Południowej powolny proces demokratyzacji. Amerykanie uznali, że poza Ameryką Środkową prawdopodobieństwo przejścia władzy przez lewicowe ruchy rewolucyjne znacznie spadło (z wyłączeniem Kolumbii i Peru). Można stwierdzić, że Ameryka Południowa, wobec wcześniej zainicjowanego odprężenia w relacjach USA z ZSRR, a następnie

²⁷ Wspierana przez USA nieudana próba inwazji oddziału kubańskich emigrantów na Kubę w celu obalenia jej przywódcy Fidela Castro Ruza (inwazja w Zatoce Świń – 17–19 kwietnia 1961 roku) spowodowała, że prezydent USA John Fitzgerald Kennedy postanowił zmienić swoją strategię walki z komunizmem w Ameryce Łacińskiej. Doszedł do wniosku, że główną przyczyną radykalizacji nastrojów społecznych w tym regionie nie jest tylko komunistyczna propaganda, ale pogłębiające się dysproporcje społeczno-gospodarcze. Dlatego 22 marca 1961 roku zaprezentował publicznie program „Sojuzsu dla Postępu”, który został podpisany 17 sierpnia 1961 roku przez delegatów na V Konferencję Międzynamerykańskiej Rady Społeczno-Gospodarczej w urugwajskim kurorcie Punta del Este (z wyłączeniem Kuby). Jego wdrażaniem miał się zająć stały komitet przy OPA. W zamyśle Kennedy'ego i jego doradców miał to być Plan Marshalla dla Ameryki Łacińskiej, który umocni tam demokrację i kapitalistyczny ustrój gospodarczy (wzmocni proces amerykanizacji). Celem USA miała być poprawa ich mocno nadszarpniętego wśród Latynosów wizerunku i przeciwdziałanie wpływom rewolucji kubańskiej.

²⁸ Doktrynę wojny kontrrewolucyjnej wypracowali Francuzi, a od nich – jako pierwsi na półkuli zachodniej – na przełomie lat 50. i 60. przejęli ją Argentyńcy i Amerykanie. Francuscy weterani wojen kolonialnych w Indochinach i Algierii doszli do wniosku, że taktyka i wyposażenie stosowane podczas II wojny światowej nie przystają już do wymogów nowoczesnej wojny, w której słaby militarnie wróg pozostaje w ukryciu, atakuje zniemacka i intensywnie współpracuje z ludnością cywilną. Doktryna ta była odpowiedzią na zalecenia Mao Zedonga, który, unikając decydujących starć z regularnymi oddziałami wojska, zdołał w 1949 roku przejąć władzę w Chinach. Podobnie stało się 10 lat później na Kubie. Ana Maria Bidegain de Uran naturę wojny kontrrewolucyjnej uchwyciła jako „konflikt, którego celem nie jest jedynie pokonanie i unieszkodliwienie przeciwnika, ale jego całkowite zniszczenie i wyeliminowanie wszystkich przejawów jego istnienia” (A. M. Bidegain de Uran, *op. cit.*, s. 154). Główną rolę w wojnie kontrrewolucyjnej odgrywają wyspecjalizowane służby wojskowe, a także agencje wywiadu i zmilitaryzowana policja, których działalność jest koordynowana przez najwyższe dowództwo armii.

konieczności koncentracji na kluczowych dla bezpieczeństwa energetycznego świata zachodniego wydarzeniach na Bliskim Wschodzie i w Azji Centralnej, przestała być dla Stanów Zjednoczonych tak interesująca, jak była w latach 60. czy jeszcze na początku lat 70. (do wojskowego zamachu stanu w Chile 11 września 1973 roku). W opinii amerykańskiej administracji południowoamerykańscy wojskowi pod koniec lat 70. zrealizowali swoje podstawowe zadanie – zlikwidowali bądź znacznie osłabili lewicową *guerrillę*. Jednocześnie jednak utracili jakąkolwiek legitymizację dla swoich dalszych rządów, tym bardziej że na forum międzynarodowym coraz mocniej krytykowano ich za łamanie praw człowieka. Stany Zjednoczone zaczęły więc naciskać na swoich niedawnych wojskowych sojuszników, by oddali władzę cywilom.

Początek lat 80. to zatem faktyczny koniec zimnej wojny w Ameryce Południowej, przypieczętowany wybuchem argentyńsko-brytyjskiej wojny o Falklandy/Malwinę. Konflikt zbrojny na południowym Atlantyku sprawił, iż filary systemu międzyamerykańskiego – JID, TIAR i OPA – ostatecznie utraciły swoją wiarygodność wśród większości przywódców państw Ameryki Łacińskiej, a także opinii publicznej. Pojawiły się nawet głosy o konieczności rozwiązania OPA i anulowania TIAR.²⁹ Tak rozpoczął się nowy etap w budowaniu systemu bezpieczeństwa międzynarodowego w Ameryce Łacińskiej.

„Nowe” bezpieczeństwo i zagrożenia

Początek lat 80. cechował się znacznym ożywieniem międzynarodowej debaty nad bezpieczeństwem (także z udziałem państw Układu Warszawskiego), która koncentrowała się między innymi na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO – *North Atlantic Treaty Organization*), w ośrodkach uniwersyteckich i różnorodnych międzynarodowych think tankach. Zaczęły się wówczas pojawiać nowe koncepcje bezpieczeństwa. Do głosu dochodzili przedstawiciele badań nad pokojem (*peace research*), zwolennicy neoliberalnego paradygmatu stosunków międzynarodowych i konstruktywizmu. Proponowali oni rozszerzenie i pogłębienie pojęcia bezpieczeństwa. Opowiadali się również za wzmocnieniem i poszerzeniem o podmioty niepaństwowe (międzynarodowe organizacje rządowe i pozarządowe) współpracy

²⁹ Pierwsza od 1967 roku reforma OPA miała miejsce w 5 grudnia 1985 roku, kiedy podczas XIV Specjalnej Sesji Zgromadzenia Ogólnego OPA w Cartagenie de Indias (Kolumbia) podpisano „Protokół poprawek do Karty OPA” (W. Dobrzycki, *Stosunki międzynarodowe w Ameryce Łacińskiej. Historia i współczesność*, Warszawa 2000, s. 430).

w konstruowaniu i wdrażaniu nowych modeli bezpieczeństwa, stanowiących alternatywę dla państwowocentrycznych, militarystycznych koncepcji szkoły realizmu w stosunkach międzynarodowych.

W sierpniu 1980 roku pod egidą ONZ powstała niezależna Komisja Ekspertów ds. Rozbrojenia i Bezpieczeństwa z sekretariatem w Wiedniu. Na jej czele stanął były i zarazem przyszły premier Szwecji Olof Palme (stąd przyjęło się określenie „Komisja Palmego”), a tworzyli ją, oprócz przedstawicieli USA i ZSRR, czołowi europejscy socjaliści, politycy afrykańscy i azjatyccy. Amerykę Łacińską reprezentowali Shridath Surendranath „Sonny” Ramphal z Gujany i Alfonso García Robles z Meksyku, który w 1982 roku został uhonorowany Pokojową Nagrodą Nobla za działalność na rzecz rozbrojenia. W czerwcu 1982 roku Komisja Palmego opublikowała raport zatytułowany *Wspólne bezpieczeństwo. Program na rzecz Rozbrojenia*,³⁰ w którym zaprezentowano koncepcje wspólnego bezpieczeństwa (*common security*) i nieofensywnej obrony (*non-offensive defence*),³¹ wychodząc z założenia, że bezpieczeństwo międzynarodowe nie może polegać na nuklearnym odstraszeniu (*nuclear deterrence*).³² Należy raczej dążyć do zmniejszania napięć między państwami poprzez szukanie wspólnych interesów, a nie uwydatnianie przeciwieństw. Wspólne bezpieczeństwo można osiągnąć tylko przy podjęciu współpracy z adwersarzem, a nie próbując go pokonać za wszelką cenę, tym bardziej że – zdaniem Komisji – z militarnego punktu widzenia broń atomowa jest bezużyteczna, a wojny nuklearnej i tak nikt nie wygra (groźba wzajemnej zagłady). Rekomendowano zatem zredukowanie potencjału nuklearnego, nieprolifrację broni jądrowej, ograniczenie zbrojeń konwencjonalnych, zaniechanie produkcji i składowania broni chemicznej oraz postulowano zorganizowanie regionalnych konferencji na rzecz bezpieczeństwa i współpracy.³³ Komisja Palmego przyczyniła się również do znacznego poszerzenia pojęcia „bezpieczeństwo narodowe”. Włączono do niego kwestie bezpieczeństwa zdrowotnego, osobistego (ochrona

³⁰ *Common Security: A Programme for Disarmament*, Report of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues, London 1982.

³¹ Koncepcje nieofensywnej obrony (*non-offensive defense*) lub obronnej obrony (*defensive defense*) zostały wypracowane na amerykańskich uniwersytetach – w reakcji na zaangażowanie tego kraju w wojnę w Wietnamie – i w Europie (głównie w Szwecji i Republice Federalnej Niemiec) w ramach badań nad pokojem. Głównym celem ich twórców było wyeliminowanie dylematu bezpieczeństwa [zob. D. Gates, *Non-Offensive Defence: An Alternative Strategy for NATO?*, New York 1991; A. Boserup, R. Neild (eds.), *The Foundations of Defensive Defence*, New York 1990; B. Møller, H. Wiberg (eds.), *Non-Offensive Defence for the Twenty-First Century*, Boulder 1994].

³² Więcej na ten temat np.: B. Buzan, L. Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge 2009, s. 136–138. Krytycznie o raporcie m.in. J. Galtung, *The Palme Commission Report on Disarmament and Security. A Critical Comment*, „Bulletin of Peace Proposal” 1983, vol. 14, no 2.

³³ G. Wiseman, *The Palme Commission: New Thinking about Security*, [w:] R. Thakur, A. Cooper, J. English (eds.), *International Commissions and the Power of Ideas*, Tokyo 2005, s. 50.

przed wszelkiego rodzaju przemocą fizyczną, również ze strony państwa) i ekonomicznego, na który to element zwróciła uwagę wcześniej działająca Komisja ds. Rozwoju Międzynarodowego (tzw. Komisja Brandta³⁴). Raporty obu tych komisji zostały uzupełnione o wyniki prac Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju, powołanej w 1984 roku przez norweską socjaldemokratkę Gro Harlem Brundtland na zaproszenie ówczesnego Sekretarza Generalnego ONZ Peruwiańczyka Javiera Péreza de Cuéllara. Zaprezentowany przez tę komisję w 1987 roku raport *Nasza wspólna przyszłość*³⁵ zawierał nowatorską koncepcję zrównoważonego rozwoju (harmonizacja kapitału społecznego, ekonomicznego i ekologicznego), poszerzając zakres bezpieczeństwa o bezpieczeństwo żywnościowe i ekologiczne. W ten sposób narodziła się koncepcja bezpieczeństwa ludzkiego (*human security*), ogłoszona w 1994 roku w raporcie Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP – *United Nations Development Programme*) zatytułowanym *Nowe wymiary bezpieczeństwa ludzkiego*.³⁶

20 grudnia 1983 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło Rezolucję 38/188 H, na mocy której powołano grupę ekspertów rządowych, mających przedstawić nową koncepcję bezpieczeństwa międzynarodowego, opierającą się na współpracy i wzajemnym zrozumieniu między państwami, by w ten sposób położyć ostateczny kres wyścigowi zbrojeń i wzmacniać zaufanie w stosunkach międzypaństwowych.³⁷ Po trzech latach pracy grupa robocza przygotowała raport, do którego włączono wnioski komisji Brandta i Palmego. W raporcie przybliżono najważniejsze koncepcje bezpieczeństwa zimnowojennego, tj.: a) równowaga sił; b) odstraszenie; c) równe bezpieczeństwo (jako podstawowa zasada

³⁴ Komisja ta powstała 28 września 1977 roku z inicjatywy niemieckiego socjaldemokraty, kanclerza RFN w latach 1969–1974 i laureata Pokojowej Nagrody Nobla z 1971 roku Willy’ego Brandta, który pozytywnie odniósł się do sugestii prezesa Banku Światowego Roberta S. McNamary odnośnie do konieczności poprawy relacji między globalną Północą a Południem. We wstępie, opublikowanego w 1980 roku raportu pt. *Północ–Południe: Program przetrwania*, napisano: „Nasz raport opiera się na podstawowym wspólnym dla nas wszystkim założeniu – ludzie chcą przeżyć, a nawet mają moralny obowiązek przeżycia. To zależy nie tylko od kwestii wojny i pokoju, ale tego jak zwalczyć głód, biedę i pogłębiającą się przepaść między poziomem życia bogatych i biednych”. Potwierdzono tym samym, głoszone już wcześniej, koncepcje ścisłego związku między rozwojem społeczno-gospodarczym a bezpieczeństwem. W pracach Komisji Brandta uczestniczył Olof Palme.

³⁵ *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development, United Nations 1987, URL: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> [dostęp: 22.05.2013].

³⁶ *Human Development Report*, United Nations Development Programme (UNDP), New York–Oxford 1994, URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nos-tats.pdf [dostęp: 22.05.2013].

³⁷ J. Pérez de Cuéllar, *Concepts of Security*, Report of the Secretary-General A/40/553, United Nations Department of Disarmament Affairs, New York 1986, s. V, URL: <http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudySeries/PDF/SS-14.pdf> [dostęp: 22.05.2013].

w dwustronnych negocjacjach rozbrojeniowych); d) zbiorowe bezpieczeństwo; e) neutralność; f) niezaangażowanie; g) pokojowa koegzystencja. Listę tę uzupełniono o nową koncepcję bezpieczeństwa wspólnego, które jest niepodzielne i wszechstronne (*indivisible and comprehensive*). Nie można zatem rozdzielić bezpieczeństwa militarnego od ekonomicznego, politycznego czy też społecznego. Co więcej, w obliczu globalizacji i rosnącej międzynarodowej współzależności, zacierą się różnica między bezpieczeństwem narodowym a międzynarodowym, a także wewnętrznym i zewnętrznym. Państwa siłą rzeczy są zmuszone podjąć ze sobą współpracę. Zagrożenia i wyzwania mają bowiem charakter transgraniczny i strukturalny (kwestia broni atomowej, światowe kryzysy gospodarcze, problemy demograficzne, zorganizowana przestępczość, terroryzm, degradacja środowiska, wyczerpywanie się zasobów naturalnych), przez co nawet światowe potęgi nie są w stanie stawić im czoła w pojedynkę. Dlatego potrzebna jest zdecydowanie większa aktywność wspólnoty międzynarodowej oraz wspólna troska o globalne bezpieczeństwo i dobra publiczne.³⁸

Odpowiedzią na powyższe zmiany, wyzwania i zagrożenia stała się właśnie holistyczna koncepcja bezpieczeństwa ludzkiego, odnosząca się do całego globu, poszczególnych regionów, państw i wszystkich ludzi. Bezpieczeństwo ludzkie to wynik opisanego wyżej procesu poszerzania i pogłębiania koncepcji bezpieczeństwa w aspektach podmiotowym i przedmiotowym. Podmiotami bezpieczeństwa obok państw stali się aktorzy niepaństwowi, na przykład organizacje, korporacje, rynki i media międzynarodowe, a także międzynarodowa opinia publiczna. Przedmiotem referencyjnym bezpieczeństwa nie jest już tylko państwo, ale przede wszystkim człowiek, społeczność, system międzynarodowy lub środowisko naturalne.³⁹ Bezpieczeństwo ludzkie oznacza wolność każdego człowieka od:

³⁸ Koncepcja globalnych dóbr publicznych (GPG – *Global Public Goods*) mówi o dobrach, które nie podlegają rywalizacji w zakresie ich wykorzystywania oraz takich, z których korzyści uzyskują wszystkie państwa, a ich zasięg wykracza poza granice poszczególnych podmiotów społeczności międzynarodowej (J. Bielawski, *Współpraca międzynarodowa na rzecz globalnych dóbr publicznych*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 1, s. 35–46. Szerzej na ten temat np.: I. Kaul, I. Grunberg, M. A. Stern (eds.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York 1999; H. Reisen, M. Soto, T. Weithöner, *Financing Global and Regional Public Goods Through ODA: Analysis and Evidence from the OECD Creditor Reporting System*, OECD Development Center, „Working Paper”, no 232, Paris 2004; S. Deneulin, N. Townsend, *Public Goods, Global Public Goods and Common Goods*, „International Journal of Social Economics” 2007, vol. 34, issue 1/2, s. 19–36).

³⁹ J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012, s. 25–26. Zob. także np.: R. Paris, *Human Security. Paradigm Shift or Hot Air*, „International Security” (Fall 2001), vol. 26, no 2, s. 87–102; M. E. Smith, *International Security. Politics, Policy, Prospects*, Basingstoke–New York 2010, s. 38–42; F. Rojas Aravena (ed.), *Seguridad humana, nuevos enfoques*, San José 2012, URL: <http://www.flasco.org/sites/default/files/Documents/libros/secretaria-general/Seguridad%20Humana.pdf> [dostęp: 22.05.2013]; P. Kerr, *Human Security*, [w:] A. Collins (ed.),

- a) strachu – eliminacja użycia siły lub groźby jej użycia nie tylko w stosunkach międzynarodowych, ale także w relacji między państwem a jego obywatelami;
- b) niedostatku – stworzenie przez każde państwo z osobna i wspólną międzynarodową gwarancji swobodnej egzystencji i rozwoju człowieka.⁴⁰

W sumie składa się na to zapewnienie bezpieczeństwa: politycznego, osobistego, więzi społecznych, ekonomicznego, ekologicznego, zdrowotnego i żywnościowego. Polityka bezpieczeństwa w państwie demokratycznym powinna wynikać nade wszystko z interesów poszczególnych obywateli, a nie odgórnie narzucanych abstrakcyjnych idei politycznych i religijnych, które częstokroć niosą za sobą śmiertelne żniwo. Od państwa oczekuje się zagwarantowania przestrzegania praw człowieka i praw obywatelskich, pomnażania szczęścia obywateli (eudajmonizm państwowy), którzy chcą żyć spokojnie, dostatnio, zdrowo i mieć możliwość osobistego rozwoju. Bezpieczeństwo ludzkie stanowi najwyższy rodzaj bezpieczeństwa, gwarantowany na poziomie globalnym, a więc jest nawet ważniejsze niż bezpieczeństwo narodowe. W związku z tym wspólnota międzynarodowa powinna mieć prawo interweniowania tam, gdzie prawa i wolności człowieka są zagrożone.

Jednym z największych zwolenników koncepcji bezpieczeństwa ludzkiego był Sekretarz Generalny ONZ Kofi Annan, który głosił, że „musimy umieścić ludzi w centrum wszystkiego, co robimy”.⁴¹ ZO ONZ pod jego przewodnictwem przyjęło w 2000 roku Deklarację Milenijną,⁴² w której znalazło się osiem Milenijnych Celów Rozwoju. Państwa zobowiązały się zrealizować je do 2015 roku. Dotyczą one podniesienia poziomu bezpieczeństwa politycznego, społecznego, ekonomicznego, zdrowotnego i żywnościowego.⁴³ Równie ważne jak zapewnienie przez państwo ochrony przed zewnętrznym atakiem ze strony innego państwa i innego rodzaju zagrożeniami jest zapewnienie obywatelom godnego życia poprzez systemowe rozwiązanie problemów społeczno-gospodarczych, które przyczyni się do pełnej realizacji i efektywnej ochrony praw człowieka.

Contemporary Security Studies, 3rd edition, Oxford–New York 2013, s. 104–116; M. Martin, T. Owen (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, London–New York 2014.

⁴⁰ *Human Development Report*, *op. cit.*, s. 24.

⁴¹ K. Annan, *We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century*, United Nations, New York 2000, s. 7, URL: <http://www.un.org/millennium/sg/report/cho.pdf> [dostęp: 22.05.2013].

⁴² *Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych*, Rezolucja ZO ONZ 55/2, 18.09.2000, URL: <http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/> [dostęp: 22.05.2013]; *United Nations Millenium Declaration*, UN General Assembly Resolution 55/2, 18.09.2000, URL: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf> [dostęp: 22.05.2015].

⁴³ *Milenijne cele rozwoju*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, URL: <http://www.unic.un.org.pl/cele.php> [dostęp: 22.05.2013].

Antropocentryczna koncepcja bezpieczeństwa ludzkiego i powiązana z nią idea „odpowiedzialności za ochronę” (R2P – *Responsibility to Protect*) wywołały wiele kontrowersji,⁴⁴ ponieważ w znaczący sposób zmodyfikowały obowiązujące dotąd podejście do kwestii suwerenności państwowej, bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Uznano *de facto*, że poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności jest ważniejsze od innych zasad prawa międzynarodowego, takich jak chociażby zasada samostanowienia, nieinterwencji, nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw i poszanowania integralności terytorialnej państw. W koncepcji bezpieczeństwa ludzkiego przyjęto, że państwowocentryczne, terytorialne ujmowanie bezpieczeństwa narodowego nie gwarantuje ochrony praw jednostek i społeczności, a także nie wpływa na poprawę jakości ich życia, ponieważ koncentruje się na zewnętrznych zagrożeniach dla państwa. Tymczasem to właśnie państwa stanowią często największe zagrożenie dla swoich obywateli, łamiąc ich podstawowe prawa, pozbawiając godności i uniemożliwiając ich wszechstronny rozwój. Ponadto w zglobalizowanym świecie państwa nie są w stanie zwalczać współczesnych transgranicznych zagrożeń, takich jak na przykład terroryzm, zorganizowana przestępczość i zanieczyszczenie środowiska naturalnego, bez zacieśniania współpracy międzynarodowej, nie tylko z udziałem państw, ale także instytucji międzynarodowych, organizacji pozarządowych, określonych zbiorowości ludzkich i pojedynczych jednostek. W związku z tym konieczne jest wyeliminowanie unilateralizmu na rzecz solidarnej, globalnej odpowiedzialności za losy wszystkich ludzi, niezależnie od ich miejsca zamieszkania, pochodzenia etnicznego i społecznego, wyznawanej religii itp. Co prawda to państwa wciąż ponoszą główną odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom, ale jednocześnie konieczny jest rozwój międzynarodowych mechanizmów, które będą chronić ludzi przed państwem, zwalczać zagrożenia o charakterze transgranicznym i stymulować zrównoważony rozwój w skali globalnej.⁴⁵

⁴⁴ Krytycy tej koncepcji uwydatniali głównie jej pojęciową niejasność i brak precyzyjnego zdefiniowania. Zob. np.: E. Newman, *A Normatively Attractive but Analytically Weak Concept*, “Security Dialogue” September 2004, vol. 35, no 3, s. 358–359; K. Krause, *The Key to a Powerful Agenda, if Properly Delimited*, “Security Dialogue” September 2004, vol. 35, no 3, s. 369–368; B. Buzan, *A Reductionist, Idealistic Notion That Adds Little Analytical Value*, “Security Dialogue” September 2004, vol. 35, no 3, s. 369–370; R. Paris, *Still a Inscrutable Concept*, “Security Dialogue” September 2004, vol. 35, no 3; D. Chandler, *Human Security: The Dog That Didn't Bark*, “Security Dialogue” August 2008, vol. 39, no 4, s. 427–438.

⁴⁵ Por. *Human Security Now*, Commission on Human Security, New York 2003, s. 1–19, URL: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-mayo3.pdf> [dostęp: 22.05.2013]. Zob. także np.: L. Axworthy, *Canada and Human Security: The Need for Leadership*, “International Journal” (Spring 1997), vol. 52, no 2, s. 183–196; A. Sen, *Why Human Security?*, Text of presentation at the “International Symposium on Human Security” in Tokyo, 28.07.2000, URL: <http://www.ucipfg.com/Repositorio/MCSH/MCSH-05/BLOQUE-ACADEMICO/Unidad-01/complementarias/3.pdf> [dostęp: 22.05.2013];

W konsekwencji rozpowszechnienia koncepcji bezpieczeństwa ludzkiego zagrożenia nabierają zatem coraz bardziej subiektywnego charakteru. Człowiekowi zagraża bowiem zdecydowanie więcej czynników niż państwu. Z tym wszystkim wiąże się problem sekurytyzacji, czyli w istocie manipulowania terminem „bezpieczeństwo” dla celów ściśle politycznych. Sekurytyzacja oznacza bowiem przypisanie jakiemuś zjawisku bezpośredniego związku z bezpieczeństwem, a następnie włączenie go do określonego sektora bezpieczeństwa – militarnego, politycznego, społecznego, gospodarczego, ekologicznego.⁴⁶ Jak twierdzi Jacek Czaputowicz:

Przez wypowiedzenie słowa „bezpieczeństwo” następuje przesunięcie danego zagadnienia ze sfery „normalnej” polityki, czyli sfery objętej demokratyczną kontrolą, do polityki nadzwyczajnej, w której demokratyczne zasady zostają zawieszane.⁴⁷

W szczytnej na pozór idei bezpieczeństwa ludzkiego kryje się zatem pewien fałsz. Pospieszne interpretowanie przeróżnych problemów w kategoriach bezpieczeństwa może bowiem prowokować chęć ich siłowego rozwiązania z pominięciem debaty politycznej, na mocy „dekretów, specjalnych plenipotencji i faktów dokonanych”.⁴⁸

Podstawowym problemem prawnym, wynikającym z koncepcji bezpieczeństwa ludzkiego, implikującej bezwzględną międzynarodową odpowiedzialność za ochronę wszystkich ludzi, jest kwestia interwencji humanitarnej. Co prawda 27 czerwca 1986 roku MTS stwierdził, że jednostronna interwencja humanitarna jest niedozwolona, narusza bowiem zasady nieinterwencji oraz suwerenności państw,⁴⁹ co wynika z art. 2 Karty Narodów Zjednoczonych z 26 czerwca 1945

K. Annan, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, Report of the UN Secretary-General, 26.05.2005, New York, URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/A.59.2005.Add.3.pdf> [dostęp: 22.05.2013]; B. Ki-moon, *Human Security*, Report of the UN Secretary-General, 8.03.2010, New York, URL: <http://www.responsibilitytoprotect.org/Human%20Security%20Report%202010.pdf> [dostęp: 22.05.2013]; *Human Security in Theory and Practice*, UN Human Security Unit, New York 2009, URL: http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/human_security_in_theory_and_practice_english.pdf [dostęp: 22.05.2013].

⁴⁶ Sekurytyzacja to termin wymyślony w 1995 roku przez Ole Wævera – reprezentanta Kopenhaskiej Grupy Badawczej (*Copenhagen Research Group*) działającej w Kopenhaskim Instytucie Badań nad Pokojem (CPRI – *Copenhagen Peace Research Institute*) Zob. O. Wæver, *Securitization and Desecuritization*, [w:] R. D. Lipschutz (ed.), *On Security*, New York 1995, s. 48–53; B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder–London 1998.

⁴⁷ J. Czaputowicz, *op. cit.*, s. 190.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 191.

⁴⁹ Wyrok MTS dotyczył skargi Nikaragui na Stany Zjednoczone, które finansowały, uzbrajały i szkoliły oddziały *contras*.

roku, Rezolucji ZO ONZ 2131 (XX) z 21 grudnia 1965 roku oraz Deklaracji Zasad Prawa Międzynarodowego z 24 października 1970 roku (Rezolucja ZO ONZ 2625 [XXV]), to jednak wśród przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego w latach 90. XX wieku zaczęło się ujawniać coraz więcej zwolenników interwencji humanitarnej.⁵⁰ I nie chodzi tylko o interwencję humanitarną za zgodą Rady Bezpieczeństwa ONZ, której działalność jest często sparaliżowana, ale o jednostronną interwencję humanitarną – taką, jakiej Zachód dokonał w latach 90. w Iraku i Kosowie, a w 2011 roku w Libii. Na rozwój tego typu myślenia wpłynęła między innymi, upowszechniona przez Geralda B. Helmana i Stevena R. Ratnera, koncepcja państwa upadłego (*failed state*),⁵¹ czyli takiego, w którym „rząd centralny utracił monopol na stosowanie środków przemocy”,⁵² co świadczy o upadku struktur władzy państwowej. Państwo takie istnieje formalnie, ale *de facto* nie spełnia swojej podstawowej funkcji – nie zapewnia bezpieczeństwa swoim obywatelom. Na jego terytorium dochodzi do konfliktów zbrojnych, których konsekwencją jest łamanie praw człowieka na masową skalę, a nawet ludobójstwo.⁵³ Społeczność międzynarodowa w takiej sytuacji jest zobowiązana do podjęcia odpowiednich działań nie tylko ze względu na obowiązek ochrony ludzi, ale także z uwagi na założenie, że państwa upadłe stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego jako źródło transferu niestabilności (np. mogą stać się świetną bazą dla organizacji terrorystycznych i zorganizowanej przestępczości).

Próbie uzasadnienia interwencji humanitarnej w imię obrony praw człowieka stanowił opublikowany w grudniu 2001 roku raport Międzynarodowej

⁵⁰ Por. K. Czubocho, *Ochrona praw człowieka w drodze wojskowej interwencji humanitarnej podczas międzynarodowych konfliktów zbrojnych (ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w Afryce Subsaharyjskiej)*, [w:] P. Treffer, M. Delong (red.), *Ochrona praw człowieka w perspektywie regionalnej*, Przemysł 2011, s. 174–177. Szerzej na ten temat: M. Głuchowska-Wójcicka, *Problem ochrony praw człowieka w Afryce*, [w:] M. Stańczyk-Minkiewicz (red.), *Afryka. Kontynent wyzwania i zagrożenia*, t. 1, Gdynia 2011, s. 94–113.

⁵¹ Zob. G. B. Helman, S. R. Ratner, *Saving Failed States*, „Foreign Policy” Winter 1993, no 98. Zob. także np.: R. I. Rotberg (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Cambridge–Washington 2003; idem, *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton 2004; R. Kłosowicz, A. Mania (red.), *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 2012; O. Nay, *Fragile and Failed States: Critical Perspectives on Conceptual Hybrids*, „International Political Science Review” June 2013, vol. 34, no 3, s. 326–341. Inne pokrewne pojęcia to np.: „quasi-państwo” lub „niby-państwo” (*quasi-state*) (R. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, New York 1990), „państwo w stanie rozkładu” (*collapse state*) [I. W. Zartman (ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder–London 1995], „państwo kruche” (*fragile state*) (F. Stewart, G. Brown, *Fragile States*, Center for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity [CRISE] „Working Paper” [January 2009], no 51, URL: <http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/Inequality/wp51.pdf> [dostęp: 22.05.2013]).

⁵² M. Ignatieff, *Intervention and State Failure*, „Dissent” Winter 2002, s. 118.

⁵³ Organizacja Fund for Peace od 2005 roku corocznie publikuje raport państw upadłych i zagrożonych upadłością *Failed States Index*, od 2014 roku pod zmienioną nazwą *Fragile States Index* – <http://library.fundforpeace.org/>.

Komisji ds. Interwencji i Suwerenności Państw (ICISS – *International Commission on Intervention and State Sovereignty*) pod tytułem *Odpowiedzialność za ochronę*.⁵⁴ Zaprezentowano w nim koncepcję „odpowiedzialności za ochronę”, zakładającą istnienie, spoczywającego na członkach społeczności międzynarodowej, obowiązku reagowania na masowe naruszenia praw człowieka⁵⁵. Była to również próba operacjonalizacji koncepcji bezpieczeństwa ludzkiego opierająca się na zasadzie: dobro państwa – tak, ale nie ponad dobro jego obywateli. ZO ONZ podczas Światowego Szczytu ONZ (Millennium +5) inkorporowało koncepcję R2P do systemu reguł Narodów Zjednoczonych na mocy Rezolucji 60/1 „Wyniki Światowego Szczytu” z 24 października 2005 roku.⁵⁶ Według Garetha Evansa – jednego z członków ICISS – na każde państwo jest nałożony podstawowy obowiązek zagwarantowania poszanowania godności i praw osób podlegających jego jurysdykcji. Jeżeli na terytorium któregoś z państw dokonywane są masowe ataki na ludność cywilną, państwo nie wywiązuje się lub nie chce się wywiązywać z nałożonego na nie podstawowego obowiązku zagwarantowania poszanowania godności i praw osób podlegających jego jurysdykcji, to wspólnota międzynarodowa jest zobowiązana dokonać interwencji.⁵⁷ Istnieją jednak istotne ograniczenia dla takiej interwencji wskazane przez ICISS. Powinna ona stanowić ostatnią metodę działania po wykorzystaniu wszystkich dostępnych środków dyplomatycznych. Może być dokonana tylko po to, by zahamować ogromne straty ludzkie będące skutkiem na przykład czystki etnicznej. Zgodę na taką

⁵⁴ *The Responsibility to Protect*. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), Ottawa 2001, URL: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> [dostęp: 22.05.2013]. Czołową rolę w pracach ICISS odgrywali pracujący w ONZ dyplomaci kanadyjscy. W 1998 roku Kanada wraz z Norwegią stanęły na czele tzw. Sieci Bezpieczeństwa Ludzkiego (*Human Security Network*), do której później dołączyły: Austria, Chile, Grecja, Irlandia, Jordania, Mali, Holandia, Słowenia, Szwajcaria, Tajlandia i jako obserwator Republika Południowej Afryki (L. Hamel, *Towards Human Security: A People-Centered Approach to Foreign Policy*, [online], [w:] *What Agenda for Human Security in the Twenty-first Century?*, First International Meeting of Directors of Peace Research and Training Institutions, 27–28 November 2000, UNESCO, Paris, s. 17, URL: <http://www.unesco.org/securipax/whatagenda.pdf> [dostęp: 22.05.2013]).

⁵⁵ Zob. np.: A. J. Bellamy, *Responsibility to Protect. The Global Effort to end Mass Atrocities*, Cambridge 2009; W. A. Knight, F. Egerton (eds.), *The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect*, London–New York 2012; M. Serrano (ed.), *Mapping R2P in Latin America*, New York 2012.

⁵⁶ *World Summit Outcome*, UN General Assembly Resolution 60/1, 24.10.2005, URL: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/I520EN.pdf> [dostęp: 22.05.2013]. Więcej na ten temat np. w: Ch. Mikulaschek, *The United Nations Security Council and the Responsibility to Protect: Policy, Process, and Practice*, “Favorita Papers” 1/2010, URL: <http://responsibilitytoprotect.org/mikulaschek.pdf> [dostęp: 22.05.2013]. Zob. także np.: G. Evans, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Washington 2008.

⁵⁷ J. Dobrowolska-Polak, *Międzynarodowa solidarność. Operacje pokojowe ONZ, NATO i UE*, “IZ Policy Papers” 2008, nr 3, s. 18, URL: http://www.iz.poznan.pl/news/125_pp%20nr%203%20P.pdf [dostęp: 22.05.2013].

interwencję mogą wydać wyłącznie międzynarodowe organizacje bezpieczeństwa. Nie powinny o tym decydować poszczególne państwa lub koalicje.

Koncepcję bezpieczeństwa ludzkiego krytykowano również za to, że w zasadzie nic nowego nie wnosi, jest niemożliwa w realizacji i stanowi kolejne narzędzie dominacji globalnej Północy (lub Zachodu) nad Południem.⁵⁸ Argumentowano, że już w uchwalonej przez ONZ 10 grudnia 1948 roku Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka znalazły się następujące zapisy:

Każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne (art. 25)

oraz

Każdy człowiek ma prawo do takiego porządku społecznego i międzynarodowego, w którym prawa i wolności zawarte w niniejszej Deklaracji byłyby w pełni realizowane (art. 28).⁵⁹

Jednocześnie zwracano uwagę, iż „nadmierne rozszerzenie bezpieczeństwa uniemożliwia sformułowanie odpowiedniej polityki, stwarza ryzyko użycia środków wojskowych w sytuacji, gdy właściwsze byłoby zastosowanie środków cywilnych oraz komplikuje międzynarodowy mechanizm podejmowania decyzji”.⁶⁰ Uwydatniano fakt, iż wspólnota międzynarodowa tak naprawdę nie dysponuje skutecznymi narzędziami politycznymi i finansowymi realizacji tej koncepcji, ponieważ państwa godzą się zrezygnować tylko z niewielkiej części swojej suwerenności, a poza tym najczęściej nie chcą przesunąć środków budżetowych, przeznaczonych na zakup uzbrojenia, na rozwój społeczny. Co więcej, wykazywano, iż

(...) koncepcja bezpieczeństwa ludzkiego nie jest altruistyczna, a egoistyczna, nie dotyczy bowiem bezpieczeństwa jako takiego, a określonego sposobu zarządzania w państwach rozwijających się, którego celem jest zabezpieczenie Zachodu przed zagrożeniami płynącymi z Południa.⁶¹

⁵⁸ Zob. np.: M. Duffield, *Human Security: Linking Development and Security in an Age of Terror*, Paper prepared for the GDI panel “New Interfaces between Security and Development” 11th General Conference of the EADI, Bonn, 21–24.08.2005, URL: http://eadi.org/gc2005/confweb/papers/Mark_Duffield.pdf [dostęp: 22.05.2013]; T. McCormack, *Power and Agency in the Human Security Framework*, “Cambridge Review of International Affairs” March 2008, vol. 21, no 1, s. 113–128; D. Chandler, N. Hynek (eds.), *Critical Perspective on Human Security: Rethinking Emancipation and Power in International Relations*, London–New York 2011.

⁵⁹ Por. W. Kostecki, *op. cit.*, s. 136.

⁶⁰ J. Czaputowicz, *op. cit.*, s. 163.

⁶¹ *Ibidem*.

Jednym zdaniem, państwa bogate chcą wyznaczać standardy bezpieczeństwa państwom biednym i rozliczać je z ich wdrażania, przy czym nie zauważają własnych błędów, które mają bardzo niekorzystny wpływ na sytuację globalnego Południa.

Interwencja humanitarna dotyczy w zasadzie wyłącznie najbiedniejszych państw, które jednak nie chcą być postrzegane jako pariasi, w stosunku do których każda interwencja jest „dopuszczalna” i wykonalna.⁶² Ich przywódcy przywołują często negatywną spuściznę rządów kolonialnych i naciskają na ONZ, by uznała, że za patologiczne zjawiska, które w nich występują, są współodpowiedzialne światowe mocarstwa i powiązane z nimi wielonarodowe korporacje (perspektywa postkolonialna).

Szczyt popularności koncepcji bezpieczeństwa ludzkiego minął wraz początkiem nowego tysiąclecia. Po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 roku i opublikowaniu raportu ICISS, Kanada i Norwegia – stojące na czele sieci bezpieczeństwa ludzkiego – zaczęły się nieco dystansować od tak szerokiego ujęcia bezpieczeństwa. W związku z tym wyłoniły się dwa podejścia do bezpieczeństwa ludzkiego:

- a) wąskie – (Kanada, Norwegia, Chile) – ochrona ludzi tylko przed konsekwencjami konfliktów zbrojnych, przy jednoczesnym negatywnym podejściu do sekurytyzacji, która grozi umocnieniem niedemokratycznej kontroli nad różnymi dziedzinami aktywności społecznej;
- b) szerokie – (głównie Japonia i UNDP) – bezpieczeństwo jest ściśle związane z rozwojem, a głównym celem powinno być uwolnienie ludzi od konsekwencji społeczno-gospodarczego niedorozwoju państw i ubóstwa. Uwidacznia się pozytywny stosunek do sekurytyzacji, ponieważ mobilizuje ona do walki z „nowymi” zagrożeniami.⁶³

Po atakach z 11 września 2001 roku nastąpiła renacjonalizacja kwestii bezpieczeństwa. USA i ich najbliżsi sojusznicy skupili się bardziej na zwalczaniu „nowych” zagrożeń dla bezpieczeństwa – w tym głównie terroryzmu islamskiego – niż promowaniu polityki prorozwojowej i tym samym zmniejszaniu dystansu, który dzieli globalną Północ od Południa. Do łaski powróciły zatem rozwiązania

⁶² R. Kuźniar, *Niebezpieczeństwa nowego paradygmatu bezpieczeństwa*, [w:] R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje*, Warszawa 2003, s. 215.

⁶³ M. V. Méndez Coto, N. Porras Quirós, *El marco de la seguridad humana: Concepción amplia y restringida*, „Revista Latinoamericana de Derechos Humanos” enero–junio 2010, vol. 21, no 1, s. 159–165, URL: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/view/144> [dostęp: 22.05.2013]. Por. Sh. Tadjbakhsh, *In Defense of the Broad View of Human Security*, [w:] M. Martin, T. Owen (eds.), *op. cit.*, s. 43–57.

siłowe, czego przykładem były interwencje USA, NATO i niektórych państw Unii Europejskiej w Iraku, Afganistanie, Libii, Mali i Republice Środkowej Afryki.

Koncepcja „nowych” zagrożeń zyskała na popularności na początku lat 90. ubiegłego stulecia. Wywodzi się z zachodniego, czyli w zasadzie jedyne go dyskursu o bezpieczeństwie międzynarodowym.⁶⁴ Rozpowszechniona została przez USA,⁶⁵ które po zwycięstwie nad komunizmem szukały nowych sposobów na utrzymanie więzi ze swoimi dotychczasowymi sojusznikami, wychodząc z założenia, że nic nie działa tak skutecznie jak polityka strachu.⁶⁶ Podobnie jak idea bezpieczeństwa ludzkiego, „nowe” zagrożenia to zatem konsekwencja globalizacji (swobodnego przepływu ludzi, kapitału i informacji) oraz sekurytyzacji. Globalizacja oznacza rozwój, który niesie za sobą pozytywne (bezpieczeństwo ludzkie), ale także negatywne skutki („nowe” zagrożenia).

Teoretycznie względną stabilizację i bezpieczeństwo można osiągnąć, izolując się od reszty. Dzieje się to niestety kosztem ograniczenia swojego rozwoju, a to w świecie zachodnim jest efektem wielce niepożądanym. W gospodarce kapitalistycznej, w której dominuje „fetysz wzrostu PKB”, obowiązuje żelazna zasada – brak rozwoju i wzrostu gospodarczego oznacza regres i upadek. Należy również pamiętać, że im człowiek ma więcej do stracenia, tym bardziej boi się, że to straci. Dodatkowo jeżeli człowiek nie końca wie kto jest wrogiem, gdzie go szukać i kiedy uderzy, to strach w nim narasta. Przestraszonym społeczeństwem łatwiej kierować, co ma oczywiste przełożenie na politykę międzynarodową. Dziś w majestacie prawa i w imię szeroko pojętego bezpieczeństwa przyzwala się nie tylko na coraz szerszą inwigilację obywateli przez służby państwowe, nad którymi brakuje dostatecznej kontroli demokratycznej,⁶⁷ ale także ingerencję wielkich mocarstw w życie społeczno-polityczne i ekonomiczne słabszych państw (neokolonializm).

⁶⁴ Jeżeli chodzi o latynoamerykańskie studia nad bezpieczeństwem międzynarodowym, to – zdaniem Arlene B. Tickner i Moniki Herz – mają one głównie charakter opisowy i koncentrują się na bezpieczeństwie poszczególnych państw lub subregionów. Praktycznie nie analizuje się bezpieczeństwa międzynarodowego w szerszym, światowym aspekcie. Nie tworzy się również teorii, które miałyby większe oddziaływanie w świecie naukowym. Szerzej na ten temat w: A. B. Tickner, M. Herz, *No Place for Theory? Security Studies in Latin America*, [w:] A. B. Tickner, D. L. Blaney (eds.), *Thinking International Relations Differently*, New York 2012, s. 92–114.

⁶⁵ Odwołanie do „nowych” zagrożeń zostało wprowadzone po raz pierwszy do opublikowanej w lutym 1995 roku *Narodowej Strategii Bezpieczeństwa USA (Narodowa Strategia Bezpieczeństwa USA: zaangażowanie i rozszerzanie*, [w:] D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997, s. 163–213).

⁶⁶ Chodzi o świadome demonizowanie zagrożeń dla celów politycznych, np. umacniania władzy i zwalczania opozycji.

⁶⁷ Doskonałym przykładem takich działań jest m.in. program PRISM realizowany przez Amerykańską Agencję Bezpieczeństwa Narodowego (NSA – *National Security Agency*), ujawniony 6 czerwca 2013 roku przez Edwarda Snowdena na łamach gazet „The Guardian” i „The Washington Post”.

Donald Rumsfeld – sekretarz obrony USA w gabinecie prezydenta George’a W. Busha w latach 2001–2006 – stwierdził, że „nowe” zagrożenia XXI wieku „nie uznają granic”. Terrorysty, handlarze narkotyków, porywacze i różnego rodzaju gangi stanowią element antyspołeczny, którego celem jest destabilizacja społeczeństw.⁶⁸ „Nowe” zagrożenia mają zatem charakter subiektywny (ten kto ustala listę zagrożeń ma realną władzę), transnarodowy (globalny), asymetryczny (niekonwencjonalny), hybrydowy (dotyczący zarówno bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i zewnętrznego), zazwyczaj niemilitarny⁶⁹ i wielowymiarowy. Listę „nowych” zagrożeń zdefiniowały państwa Północy na czele z USA, uznając jednocześnie, że ich głównymi generatorami są państwa Południa. Hierarchia zagrożeń wynika głównie z uwarunkowań geopolitycznych, gospodarczych, społecznych, kulturowych, a nawet klimatycznych. W rzeczywistości „nowe” zagrożenia nie są nowe. One istniały już wcześniej, ale w obliczu zimnej wojny znajdowały się na marginesie zainteresowania badaczy bezpieczeństwa. W momencie zakwestionowania tradycyjnej państwowcentrycznej perspektywy stosunków międzynarodowych, złączenia perspektywy lokalnej z globalną i zwiększenia nacisku na bezpieczeństwo jednostek ludzkich (indywidualizm) i więzi społecznych, zagrożenia te znalazły się w centrum debaty nad bezpieczeństwem obok kształtu systemu międzynarodowego, roli instytucji międzynarodowych, władz lokalnych i regionalnych, organizacji pozarządowych, opinii publicznej i globalnych sił rynkowych.⁷⁰

W odniesieniu do Ameryki Łacińskiej można przedstawić następujące zestawienie „nowych” zagrożeń, którego autorem jest Francisco Rojas Aravena (tabela 1).

Koncepcja „nowych” zagrożeń jest tak szeroka i zarazem nieprecyzyjna, że podjęto próby jej systematyzacji, dzieląc je na:

- a) „nowe” zagrożenia *sensu stricto* – terroryzm, handel narkotykami, przestępczość zorganizowana itp.;
- b) źródła destabilizacji – masowe, niekontrolowane migracje, bieda i deprecjacja społeczna, klęski żywiołowe itp.;
- c) źródła ryzyka⁷¹ – degradacja środowiska, proliferacja broni masowego rażenia, państwa upadłe itp.;

⁶⁸ D. Miles, *Rumsfeld Lauds Successes, Promotes Inter-American Stability*, American Forces Press Service, 18.11.2004, URL: <http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=24800> [dostęp: 22.05.2013].

⁶⁹ W tym sensie, że zagrożenia te nie są generowane przez regularne siły zbrojne, co nie oznacza, że podmioty pozapaństwowe (np. międzynarodowe organizacje terrorystyczne i grupy przestępcze), które stanowią ich źródło, nie wykorzystują sprzętu i nie stosują taktyki wojskowej.

⁷⁰ Zob. B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *op. cit.*

⁷¹ W analizach z zakresu problematyki bezpieczeństwa wąsko rozumiane pojęcie „zagrożenie” jest coraz częściej zastępowane terminem „ryzyko” (por. A. J. K. Bailes, *Introduction. A World of Risk*, SIPRI Yearbook 2007, s. 1–20, URL: <http://www.sipri.org/yearbook/2007/files/SIPRIYBo7Intro.pdf> [dostęp: 22.05.2013]).

lub:

- a) zagrożenia pośrednie – produkcja, przemysł i handel narkotykami, zorganizowana przestępczość, terroryzm, niekontrolowane granice i ruchy migracyjne;
- b) poszerzoną agendę bezpieczeństwa – problemy społeczne, uchodźstwo, klęski żywiołowe, pandemie, problemy bezpieczeństwa energetycznego i ekonomicznego.⁷²

Tych podziałów i konstelacji zagrożeń jest o wiele więcej, ale najistotniejsze jest to, kto je tworzy i do jakich celów – czy służą do opisu rzeczywistości, czy do jej kreowania.

Tabela 1. Zagrożenia dla bezpieczeństwa w Ameryce Łacińskiej

Mercosur	Państwa andyjskie	Ameryka Środkowa	Karaiby
Handel narkotykami	handel narkotykami	handel narkotykami	handel narkotykami
Terroryzm	terroryzm	terroryzm	terroryzm
Handel bronią	bieda i deprawacja społeczna	degradacja środowiska i klęski żywiołowe	bieda i deprawacja społeczna
Zorganizowana przestępczość	<i>guerrille</i> i siły wyrotowe	zorganizowana przestępczość	degradacja środowiska i klęski żywiołowe
Degradacja środowiska i klęski żywiołowe	handel bronią	bieda i deprawacja społeczna	handel bronią
Bieda i deprawacja społeczna	przestępczość zorganizowana	handel bronią	zorganizowana przestępczość
<i>Guerrille</i> i siły wyrotowe	degradacja środowiska i klęski żywiołowe	<i>guerrille</i> i siły wyrotowe	–

Źródło: F. Rojas Aravena, *Confianza, base esencial para modernizar la Junta Interamericana de Defensa*, [w:] J. Bertanou (coord.), *Defensa nacional: dimensiones internacionales y regionales: contribuciones al debate*, Buenos Aires 2007, s. 58.

W kontekście Ameryki Łacińskiej lista „nowych” zagrożeń została ustalona w Deklaracji o Bezpieczeństwie w Amerykach, wydanej przez OPA 28 października 2003 roku.⁷³ Wedle tego dokumentu bezpieczeństwo państw półkuli

⁷² G. Rodríguez Sánchez Lara, *Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina*, ponencia presentada en VII Asamblea Plenaria del Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA), Ciudad de México, 17.11.2010, URL: <http://www.seguridadcondemocracia.org/oco-im/documentos-de-analisis/antiguas-y-nuevas-amenazas-a-la-seguridad-de-america-latina.html> [dostęp: 22.05.2013].

⁷³ *Declaración sobre seguridad en las Américas*, [online], OEA/Ser.K/XXXVIII/CES/dec.1/03 rev. 1, 28.10.2003, URL: <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf> [dostęp: 22.05.2013]. Szczegółowy opis „nowych” zagrożeń znalazł się również w raporcie Panelu Wysokiego Szczebla ds. Zagrożeń, Wyzwań i Zmian ONZ zatytułowanym *Bezpieczny świat: nasza wspólna odpowiedzialność*,

zachodniej jest uzależnione od tradycyjnych zagrożeń, ale także „nowych” zagrożeń, trosk i wyzwania, wśród których wymienić należy: terroryzm, międzynarodową przestępczość zorganizowaną, produkcję i handel narkotykami, handel ludźmi, systemową korupcję, pranie brudnych pieniędzy, nielegalny handel bronią, a także powiązania między tymi typami działalności. Co więcej, należy również wspomnieć o biedzie i wykluczeniu społecznym szerokich sektorów społeczeństwa, co stanowi zagrożenie dla stabilności i demokracji, klęskach żywiołowych i katastrofach antropogenicznych, epidemiach HIV/AIDS i innych chorób, o atakach na bezpieczeństwo cybernetyczne, zagrożeniach związanych z transportem drogą morską niebezpiecznych materiałów, w tym ropy naftowej, substancji radioaktywnych i odpadów toksycznych, a także możliwościach przechwycenia przez terrorystów broni masowego rażenia.

Do „nowych” zagrożeń można podchodzić w dwojaki sposób – zwalczać je przy użyciu siły lub stosować środki zapobiegawcze, to znaczy rozwiązywać bieżące problemy społeczno-polityczne i gospodarcze, które stanowią najgłębsze przyczyny i zarazem konsekwencje tych zagrożeń. USA, zwłaszcza za prezydentury Geорга W. Busha juniora, preferowały rozwiązania siłowe. Jak zwrócił uwagę Marcin Florian Gawrycki, USA nie są w stanie wypracować długofalowej strategii wobec państw Południa, w tym Ameryki Łacińskiej. Stąd w powszechnym mniemaniu wielu Latynosów największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa i suwerenności ich państw, a zarazem źródłem wielu „nowych” zagrożeń, w tym głównie problemu narkotykowego, przestępczości zorganizowanej (np. gangi *maras*) i handlu bronią, są Stany Zjednoczone. Wiele państw Ameryki Łacińskiej nie zgadza się na amerykańską hierarchię zagrożeń. Dla Adolfo Aguilara Zinsera i wielu innych Latynosów największym źródłem zagrożenia na półkuli zachodniej jest bieda.⁷⁴ To problemy społeczne, a nie terroryzm spędzają sen z powiek czołowym intelektualistom i politykom tego regionu. Potwierdził to były prezydent Brazylii Fernando Henrique Cardoso, który w maju 2002 roku podczas II Szczytu Unia Europejska – Ameryka Łacińska i Karaiby w Madrycie, powiedział, że państwa latynoamerykańskie nie zgadzają się na „zastąpienie agendy nadziei agendą strachu” ani na „obsesyjne koncentrowanie się na bezpieczeństwie”.⁷⁵ Wielu obserwatorów uwydatnia fakt, iż Stany Zjednoczone Ameryki wiele mówią o „nowych” zagrożeniach, ale jednocześnie kolejni prezydenci tego państwa przymykali oczy na trwające wiele lat i wciąż narastające nieprawidłowości w działalności ban-

wydanym w 2004 roku (*A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, New York 2004, URL: <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf> [dostęp: 22.05.2013]).

⁷⁴ M. F. Gawrycki, *Regionalne koncepcje...*, *op. cit.*, s. 14.

⁷⁵ Cyt. za: *ibidem*.

ków z Wall Street i całego systemu finansowego, co doprowadziło do wybuchu wielkiego kryzysu finansowego, którego konsekwencje ponoszą ludzie na całym świecie, głównie ci najbiedniejsi.

Recepcja koncepcji bezpieczeństwa ludzkiego w Ameryce Łacińskiej

W latach 80. XX wieku w Ameryce Łacińskiej największą wagę przywiązywano do kwestii transformacji demokratycznej, ustanowienia trwałej, cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi oraz uregulowania sporów granicznych między państwami. W owym czasie zwrócono się głównie w kierunku teorii demokratycznego pokoju, która zakłada, że „państwa o ustroju demokratycznym nie prowadzą wojen ze sobą, a to wynika z przyczyn zarówno pragmatycznych – państwa te dysponują innymi środkami rozwiązywania sporów i zapewniania sobie bezpieczeństwa, jak i etycznych – wyrzeczenie się przemocy w stosunkach wzajemnych postrzegają jako uzasadnioną normę”.⁷⁶ Na teorii demokratycznego pokoju opiera się z kolei najważniejsza pozimnowojenna koncepcja bezpieczeństwa – bezpieczeństwo kooperacyjne, łączące w sobie idee bezpieczeństwa indywidualnego człowieka, zbiorowego, wspólnego i wielowymiarowego. Bezpieczeństwo kooperacyjne ma charakter inkluzyjny, opierając się na dobrowolnej współpracy, uzgadnianej w ramach dialogu, i wzajemnych gwarancjach bezpieczeństwa. W jego orbicie znajdują się nie tylko kwestie militarne i ekonomiczne, ale wiele innych. Bezpieczeństwo kooperacyjne obejmuje szerokie spektrum wyzwań i zagrożeń na różnych płaszczyznach, a tym samym satysfakcjonuje zwolenników holistycznego podejścia do bezpieczeństwa (rysunek 1).

Teoria demokratycznego pokoju i koncepcja bezpieczeństwa kooperacyjnego znalazły swoje odzwierciedlenie w inicjatywach podejmowanych w relacjach bilateralnych oraz na forum latynoamerykańskich i karaibskich ugrupowań integracyjnych, jak OPA, Wspólnota Andyjska (*CAN – Comunidad Andina de Naciones*), Regionalny System Obrony (*RSS – Regional Security System*), Grupa z Rio (*Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política*),⁷⁷ System Integracji Środkowoamerykańskiej (*SICA – Sistema de la Integración Centroamericana*), Wspólny Rynek Południa (*Mercosur/Mercosul – Mercado Comum do Sul/Mercado Comum do Sul*), Unia Narodów Południowoamerykańskich (*Unasur/Unasul – Unión de Naciones Sudamericanas/União Sul-Americana de Nações*) i Południowo-

⁷⁶ W. Kostecki, *op. cit.*, s. 79.

⁷⁷ Od lutego 2010 roku pod nazwą Wspólnota Państw Latynoamerykańskich i Karaibskich (*CELAC – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*).

amerykańska Rada Obrony (CDS – *Consejo de Defensa Suramericano*). Wśród tych inicjatyw należy wymienić między innymi: porozumienia o dobrosąsiedzkiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, wdrażanie cywilnych i wojskowych środków budowy zaufania i bezpieczeństwa, w tym publikację białych ksiąg obrony, wspólne ćwiczenia wojskowe i regulacje dotyczące kontroli zbrojeń, tworzenie stref pokoju,⁷⁸ liczne deklaracje i konwencje dotyczące bezpieczeństwa całej półkuli zachodniej,⁷⁹ jej poszczególnych regionów i subregionów.



Rysunek 1. Schemat bezpieczeństwa kooperacyjnego

Źródło: J. A. Toledano Mancheño, *Bertrand de Jouvenel hacia un futuro más pacífico a través de la seguridad cooperativa*, [w:] *La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia*, "Cuadernos de Estrategia" enero 2002, no 115, s. 50, URL: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_115_Paz.pdf [dostęp: 22.05.2013].

⁷⁸ 24 lipca 1995 roku, podczas XIV Szczytu Prezydentów MERCOSUR w argentyńskim mieście Ushuaia, Argentyna, Brazylia, Urugwaj, Paragwaj i Chile ustanowiły strefę pokoju (*Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz*). 27 lipca 2002 roku podczas II Spotkania Prezydentów Ameryki Łacińskiej w Guayaquil (Ekwador) państwa MERCOSUR i CAN utworzyły Południowoamerykańską Strefę Pokoju (*Zona de Paz Sudamericana*), do której przyłączyły się również Wenezuela, Gujana i Surinam.

⁷⁹ 4 czerwca 1991 roku Zgromadzenie Ogólne OPA, które obradowało w Santiago de Chile, przyjęło deklarację zatytułowaną *O demokrację i odnowę systemu międzyamerykańskiego*. Zapisano w niej, iż „ustrojem panującym w regionie jest demokracja przedstawicielska, a jej sprawne funkcjonowanie, umacnianie i doskonalenie są wspólnym priorytetem”. Państwa amerykańskie zobowiązały się do „obrony i promocji demokracji przedstawicielskiej i praw człowieka” (cyt. za: W. Dobrzycki, *System... op. cit.*, s. 205). Z kolei 11 września 2001 roku OPA przyjęła Międzyamerykańską Kartę Demokratyczną, w której uznano, że demokracja i wypływający z niej pokój i dobrobyt mają gwarantować bezpieczeństwo USA i całej półkuli zachodniej. 28 października 2003 roku podczas obradującej w Meksyku Konferencji Bezpieczeństwa w Hemisferze Zachodniej przyjęto *Deklarację w sprawie Bezpieczeństwa w Amerykach*, która miała stanowić kulminację rozpoczętego w 1991 roku procesu definiowania zagrożeń dla ładu pozimnowojennego.

Przytoczono już wyżej krytyczne głosy na temat „nowych” zagrożeń, jakie pochodzą z państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów. Koncepcja bezpieczeństwa ludzkiego również budzi pewne obawy i kontrowersje. Spora część latynoamerykańskich i karaibskich badaczy problematyki bezpieczeństwa, polityków, dyplomatów i przedstawicieli organizacji pozarządowych z rezerwą podchodzi do tak szerokiego ujęcia problematyki bezpieczeństwa, zwracając uwagę na ryzyko sekurytyzacji, a co za tym idzie – także militaryzacji kwestii bezpieczeństwa i – paradoksalnie – osłabienia demokracji. Wynika to z nieodległego jeszcze wspomnienia czasów obowiązywania DBN, kiedy wojskowi, wobec słabości instytucji cywilnych i głębokich podziałów społeczno-politycznych, a także przy aprobacie Stanów Zjednoczonych, narzucili swoją również szeroką wizję bezpieczeństwa i obrony pod hasłem „rozwoju i bezpieczeństwa”.⁸⁰ W warunkach rządów autorytarnych skutkowało to kryminalizacją protestów społecznych i zakrojonymi na szeroką skalę represjami. Dlatego tak istotna jest otwarta debata nad zakresem bezpieczeństwa ludzkiego i sposobami jego operacjonalizacji. Bezpieczeństwo ludzkie jest bowiem procesem, który wymaga nie tylko podjęcia współpracy międzynarodowej i zaangażowania instytucji państwowych, ale przede wszystkim aktywnego udziału społeczeństwa obywatelskiego w postaci oddolnych inicjatyw i edukacji obywatelskiej (np. edukacji o prawach człowieka). Poza tym w Ameryce Łacińskiej, gdzie tak silna jest tradycja nacjonalizmu i wciąż żywe są obawy przed amerykańskim imperializmem, podnoszono problem ograniczenia suwerenności państwowej i podważenia zasady nieinterwencji,⁸¹ zwłaszcza w kontekście przyjęcia koncepcji R2P, którą jej przeciwnicy określają mianem „humanitarnego imperializmu”.⁸²

Ostatecznie państwa Ameryki Łacińskiej i Karaibów zaakceptowały ideę bezpieczeństwa ludzkiego w jej wąskim ujęciu. Stało się to na forum OPA, głównie z inicjatywy Kanady, która doprowadziła do wpisania tej koncepcji do Deklaracji

⁸⁰ Por. F. Rojas Aravena, *Seguridad humana: aportes en la reformulación del concepto de seguridad*, [w:] I. Sepúlveda (ed.), *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, Madrid 2007, s. 57; B. Sorj, *Seguridad, seguridad humana y América Latina*, „Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos” Dezembro 2005, vol. 2, no 3, URL: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452005000200004&script=sci_arttext&tlng=es [dostęp: 22.05.2013]. P. Villagra Delgado, *Seguridad Hemisférica, Nuevas Amenazas y Seguridad Humana*, [w:] *Seguridad Internacional Contemporánea. Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina y el Caribe*, Seminario Internacional organizado por FLACSO Chile y UNESCO, 20–22 de agosto de 2003, Santiago de Chile, URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001406/140625S.pdf> [dostęp: 22.05.2013].

⁸¹ C. F. Fuentes, *Seguridad humana y derechos humanos: Referencias conceptuales y aplicabilidad en América Latina*, [w:] F. Rojas Aravena (ed.), *Seguridad humana, nuevos enfoques*, San José 2012, s. 40, URL: <http://www.io.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/12042.pdf> [dostęp: 22.05.2013].

⁸² Por. N. Chomsky, *Humanitarian Imperialism: The New Doctrine of Imperial Right*, „Monthly Review” September 2008, URL: <https://chomsky.info/200809/> [dostęp: 22.05.2013].

Bezpieczeństwa w Amerykach z 2003 roku.⁸³ Przywódcy tego regionu poparli również Rezolucję ZO ONZ 60/1 „Wyniki Światowego Szczytu” z 24 października 2005 roku, która przyjęła koncepcję R2P.⁸⁴ Poligonem doświadczalnym jej realizacji dla niektórych państw Ameryki Łacińskiej jest Misja Stabilizacyjna ONZ na Haiti (MINUSTAH – *Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti*).

W Ameryce Łacińskiej i na Karaibach do końca lat 90. dyskusja nad bezpieczeństwem była w zasadzie zmonopolizowana przez wojskowych, którzy koncentrowali się na zagadnieniach bezpieczeństwa narodowego, myśląc w kategoriach geopolityki⁸⁵ i uwydatniając rolę sił zbrojnych nie tylko w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego, ale także bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Przełom demokratyczny oznaczał umiędzynarodowienie i zarazem ucywilnienie debaty nad bezpieczeństwem. Wojskowi wrócili do koszar, poddając się w mniejszym lub większym stopniu cywilnej kontroli. Pozwoliło to na wypracowanie dwóch ważnych w tym regionie koncepcji bezpieczeństwa, które wpisują się w paradygmat bezpieczeństwa ludzkiego. Mowa tu o bezpieczeństwie demokratycznym (*seguridad democrática*) i bezpieczeństwie obywatelskim (*seguridad ciudadana*).

Termin „bezpieczeństwo demokratyczne”⁸⁶ – jako alternatywa dla DBN – został ukuty w 1987 roku przez Południowoamerykańską Komisję Pokoju, Bezpieczeństwa i Demokracji (*Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia*), w skład której wchodziłi byli prezydenci, a także parlamentarzyści, duchowni, przedstawiciele ruchów społecznych, przedsiębiorcy, artyści i intelektualiści zainteresowani budową pokoju, demokracji i współpracy regionalnej.⁸⁷ Motywacją do wypracowania nowej koncepcji bezpieczeństwa, która miała obowiązywać w całej Ameryce Łacińskiej i na Karaibach, były wojny domowe w Nikaragui, Hondurasie, Salwadorze i Gwatemali. Próbowano wobec tego stworzyć idee

⁸³ C. F. Fuentes, F. Rojas Aravena, *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*, UNESCO, Paris 2005, s. 46.

⁸⁴ Przeciwno przyjęciu tej koncepcji zdecydowanie protestowały tylko Wenezuela i Nikaragua.

⁸⁵ Zob. M. F. Gawrycki, *Geopolityka...*, *op. cit.*

⁸⁶ Nie mylić z polityką bezpieczeństwa demokratycznego (*política de seguridad democrática*), którą w Kolumbii zaczął wdrażać prezydent Álvaro Uribe Vélez. Więcej na ten temat w artykułach Marcosa Pablo Moloeznika i Virginii Laurent zamieszczonych w tym tomie. Zob. także np. *Colombia: President Uribe's Democratic Security Policy. Executive Summary and Recommendations*, ICG Latin America Report no 6, 13.11.2003, URL: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/colombia/006-president-uribes-democratic-security-policy.aspx> [dostęp: 22.05.2013]; C. Galindo Hernández, *De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: nuevos problemas, viejos esquemas*, „Revista Estudios Socio-Jurídicos” Agosto 2005, vol. 7, esp., URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73309913> [dostęp: 22.05.2013].

⁸⁷ C. Contreras Quina, *Paz, seguridad y democracia. Retos de una propuesta. Presentación de la Comisión Sudamericana*, „Quorum” 1999, no 1, s. 39, URL: <http://nuso.org/autor/comision-sudamericana-de-paz/> [dostęp: 22.05.2013].

bezpieczeństwa, która stanowiłaby alternatywę dla polityki Stanów Zjednoczonych, sprowadzającej się wówczas do prób militarnego rozwiązania kryzysu środkowoamerykańskiego. Punktem wyjścia w tworzeniu tej koncepcji było założenie, że słabość państw środkowoamerykańskich wynika z niskiego poziomu legitymizacji ich władz, które – przy użyciu sił zbrojnych i policji – prowadzą politykę wykluczenia społecznego i dyskryminacji.⁸⁸ W związku z tym, by zbudować trwały pokój, należy wprowadzić rządy demokratyczne realizujące interesy wszystkich obywateli, a nie tylko uprzywilejowanych warstw społecznych. Takie rządy powinny się skoncentrować na wzmacnianiu społecznej reprezentacji i podnoszeniu poziomu życia obywateli, poprzez zapewnienie im odpowiedniego wynagrodzenia, godnych warunków mieszkaniowych, bezpłatnej opieki zdrowotnej i edukacji, a przede wszystkim bezpieczeństwa fizycznego. Koncepcja bezpieczeństwa demokratycznego została oficjalnie przyjęta przez państwa Ameryki Środkowej 15 grudnia 1995 roku w Traktacie Ramowym o Bezpieczeństwie Demokratycznym w Ameryce Środkowej (*Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*). W artykule 1. Traktatu można przeczytać, że:

Środkowoamerykański Model Bezpieczeństwa Demokratycznego opiera się na poszanowaniu, upowszechnianiu i ochronie wszystkich praw człowieka, w związku z czym jego zapisy gwarantują bezpieczeństwo państw środkowoamerykańskich i ich mieszkańców poprzez stworzenie warunków dla rozwoju osobistego, rodzinnego i społecznego w pokoju, wolności i demokracji. Opiera się na wzmacnianiu władzy cywilnej, pluralizmie politycznym, wolności gospodarczej, zwalczaniu biedy i skrajnej biedy, promocji zrównoważonego rozwoju, ochronie konsumentów, środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturalnego, eliminacji przemocy, korupcji, bezkarności, terroryzmu, przestępczości narkotykowej, handlu bronią (...).⁸⁹

Idea bezpieczeństwa obywatelskiego została wypracowana w Ameryce Łacińskiej w efekcie procesu demokratyzacji tego regionu. Łączy się z pojęciami bezpieczeństwa narodowego, wewnętrznego i publicznego. Koncentruje się na zagrożeniach, wynikających z przestępczości, które dotyczą jednostki i zbiorowości żyjące zarówno w miastach, jak i na obszarach wiejskich. Bezpieczeństwo obywatelskie tym różni się od bezpieczeństwa publicznego, że kładzie

⁸⁸ B. Arévalo de León, *Seguridad democrática en Centroamérica: aporías de un modelo*, Ponencia presentada en el Seminario sobre seguridad hemisférica organizado por FLACSO en Santo Domingo, República Dominicana, 25.11.1998, URL: <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=24736> [dostęp: 22.05.2013].

⁸⁹ *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, San Pedro Sula, 15.12.1995, URL: <http://www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp> [dostęp: 22.05.2013].

nacisk przede wszystkim na bezpieczeństwo obywateli, a nie na interes państwa.⁹⁰ Bezpieczeństwo obywatelskie stanowi – obok zrównoważonego rozwoju i ochrony praw człowieka – jeden z trzech zasadniczych elementów bezpieczeństwa ludzkiego. Dlatego przy jego ustanawianiu w żadnym wypadku nie może dochodzić do łamania praw człowieka, jak to niestety często ma miejsce w przypadku zaprowadzania bezpieczeństwa publicznego. Budowanie bezpieczeństwa obywatelskiego powinno się dokonywać w formie odpowiedzialnego dialogu społeczeństwa i władzy z poszanowaniem zasad demokracji. Jego celem powinna być poprawa jakości życia obywateli poprzez wspólnotowe działanie na rzecz rozwiązania problemu przestępczości i generowanej przez nią przemocy. Warunkiem koniecznym tego procesu jest równy dostęp do efektywnego wymiaru sprawiedliwości, poszanowanie zasad prawa i tolerancja.⁹¹ Bezpieczeństwo obywatelskie nie ogranicza się jedynie do walki z przestępczością, oznacza także tworzenie warunków pokojowego współżycia społecznego, na przykład poprzez odzyskiwanie przestrzeni publicznej (przekształcanie przysłowiowych „ciemnych zaułków” w miejsca sąsiedzkich spotkań i rekreacji). Akcentuje się zatem partycypację społeczną i wspiera oddolne inicjatywy. Policja nawiązuje bliski kontakt z mieszkańcami, starając się tym samym uzyskać ich zaufanie.⁹²

Zakończenie

Zadaniem tego artykułu było przedstawienie wybranych aspektów ewolucji koncepcji bezpieczeństwa w odniesieniu do Ameryki Łacińskiej i Karaibów od początków zimnej wojny do czasów nam współczesnych. Punktem wyjścia tych rozważań była analiza idei bezpieczeństwa narodowego, która narodziła się w Stanach Zjednoczonych i została rozpowszechniona w latach 60. XX wieku na całej półkuli zachodniej w postaci Doktryny Bezpieczeństwa Narodowego. Doktryna ta stanowiła podstawę dla wojskowych i cywilno-wojskowych rządów aż do zakończenia konfliktu zimnowojennego. W okresie jej obowiązywania

⁹⁰ *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, URL: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf> [dostęp: 22.05.2013].

⁹¹ Por. M. P. Moloeznik, *Estudio introductorio del paradigma de la seguridad ciudadana*, [w:] M. P. Moloeznik (comp.), *¿Qué es la seguridad ciudadana?*, México 2013, s. 36.

⁹² Więcej na ten temat np. w: *Estrategia de la Policía Nacional para la Consolidación de la Seguridad*, Policía Nacional de Colombia, Bogotá 2010, URL: <http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/Tomo%202.3%20Estrategia%20de%20la%20Polic%EDA%20para%20la%20Seguridad.pdf> [dostęp: 22.05.2013]; P. Gonzalez, *Seguridad ciudadana*, [w:] M. P. Moloeznik (comp.), *op. cit.*, s. 146–188.

w imię obrony narodu i państwa przed komunizmem, wdrażania neoliberalnego modelu rozwoju gospodarczego i tak naprawdę realizacji interesów geopolitycznych USA, doszło do łamania praw człowieka na szeroką skalę. Ponadto w wielu krajach regionu na przełomie lat 80. i 90. miał miejsce głęboki kryzys gospodarczy, który wpłynął na pogorszenie sytuacji materialnej głównie najbiedniejszych warstw społecznych.

Koniec zimnej wojny dał początek dynamicznym zmianom oznaczającym niestety eskalację uszpionych wcześniej konfliktów zbrojnych, w których cierpiała w największym stopniu ludność cywilna. Ameryka Łacińska i Karaiby pozostały jednak regionem pokojowym, podejmując już pod koniec lat 80. znaczące próby integracji i wspólnej budowy bezpieczeństwa na podstawie wyrzeczenia się przemocy zbrojnej i wzmacniania rządów demokratycznych. Co prawda udało się utrzymać pokojowe stosunki w regionie, ale jego ludność musiała się zmagać z narastającymi negatywnymi zjawiskami społecznymi, które powodowały, że nie mogła się ona poczuć bezpiecznie. Problemy bezpieczeństwa miały charakter wewnętrzny i wynikały głównie z narastającego rozwarstwienia społecznego oraz braku skutecznej reakcji słabych instytucjonalnie państw na to negatywne zjawisko. Wielu ludzi, pozbawionych realnych perspektyw rozwoju osobistego i szansy na życie w godnych warunkach, zaczęło zasilać szeregi zorganizowanych grup przestępczych. Konfrontacja przestępców z wojskiem i policją wygenerowała wszechobecną przemoc.

Od lat 70. ubiegłego wieku w świecie zachodnim toczyła się ożywiona debata na temat konieczności poszerzenia i pogłębienia zakresu bezpieczeństwa. Skutkowała ona istotną zmianą podejścia do kwestii bezpieczeństwa z państwocentrycznego na antropocentryczne. Uznano, że zagrożenia zarówno dla poszczególnych państw, jak i całego globu wynikają przede wszystkim z nierozwiązanych problemów społeczno-gospodarczych i zbyt małego zaangażowania rządzących w ochronę praw człowieka (triada: bezpieczeństwo, rozwój, prawa człowieka). Położono nacisk na skuteczne zapobieganie problemom, a nie tylko zwalczanie ich skutków. Uznano przy tym, że należy to robić, kierując się podstawową zasadą wzajemnej globalnej odpowiedzialności za wszystkich ludzi i planetę, na której żyjemy. W ten sposób narodziła się szeroko omówiona w tym artykule koncepcja bezpieczeństwa ludzkiego. Takie ujęcie bezpieczeństwa wpłynęło z kolei na poszerzenie katalogu zagrożeń o tzw. nowe zagrożenia, którym również poświęcono w tym artykule sporo uwagi.

Wraz z wyłonieniem się i rozpowszechnieniem idei bezpieczeństwa ludzkiego zaczęto promować kontrowersyjny pomysł aktywnej ochrony praw człowieka przed ich łamaniem na szeroką skalę przez poszczególne państwa. Ta kwestia

również znalazła swoje miejsce w tym tekście w postaci krytycznej refleksji nad koncepcją odpowiedzialności za ochronę (R2P).

Wszystkie te nowe idee, wypracowane na forum międzynarodowym i promowane przez ONZ, trafiły także do Ameryki Łacińskiej i na Karaiby, gdzie zostały przyjęte z nadzieją, ale i jednocześnie także z pewnymi obawami. Wynikało to głównie z tragicznych doświadczeń regionu w postaci kolonializmu i wciąż utrzymującej się zależności od państw wysoko rozwiniętych na czele z USA (neokolonializm). W zglobalizowanym świecie nie sposób jednak nie podążać za trendami, które siłą rzeczy narzucają największe potęgi gospodarcze i polityczne. Obecność tych wszystkich idei w aktualnej debacie nad bezpieczeństwem w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach jest niezaprzeczalnym faktem. Rolą intelektualistów i przywódców tego regionu powinna być ich krytyczna analiza i dostosowanie do lokalnych uwarunkowań.

Koncepcja bezpieczeństwa ludzkiego stanowi niewątpliwie fundament, na którym państwa Ameryki Łacińskiej i Karaibów mogą budować swoją własną tożsamość bezpieczeństwa, próbując się uniezależnić od unilateralnych, siłowych rozwiązań wdrażanych przez Stany Zjednoczone, na przykład w postaci Planu Kolumbia czy Inicjatywy Mérida. Nie jest to jednak zadanie łatwe, między innymi z uwagi na utrzymującą się dominację USA, wspomnianą już kilka razy instytucjonalną słabość państw tego regionu, a także, niestety, często brak autentycznej, politycznej woli dokonania znaczących zmian w funkcjonowaniu państwa i poprawy warunków życia, zwłaszcza zmarginalizowanych grup społecznych, co z kolei nie podnosi poziomu zaufania obywateli do instytucji państwowych. Należy także przyznać, że realizacja wytycznych bezpieczeństwa ludzkiego nie jest zadaniem prostym. Wymaga dobrze przemyślanej, skoordynowanej i konsekwentnej polityki na szczeblu poszczególnych państw, jak również na poziomie międzynarodowym. Wypracowanie integralnych rozwiązań złożonych problemów społeczno-gospodarczych to dopiero początek dobrej drogi, znacznie trudniejsze jest ich skuteczne wdrażanie.

Bibliografia

- A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, New York 2004, URL: <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf> [dostęp: 22.05.2013].
- Aguayo Quezada S., Bagley B. M. (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, segunda edición, México 2002.

- Annan K., *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, Report of the UN Secretary-General, 26.05.2005, New York, URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/A.59.2005.Add.3.pdf> [dostęp: 22.05.2013].
- Annan K., *We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century*, United Nations, New York 2000, URL: <http://www.un.org/millennium/sg/report/cho.pdf> [dostęp: 22.05.2013].
- Arévalo de León B., *Seguridad democrática en Centroamérica: aporías de un modelo*, Ponencia presentada en el Seminario sobre seguridad hemisférica organizado por FLACSO en Santo Domingo, República Dominicana, 25.11.1998, URL: <http://www.flacso-andes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=24736> [dostęp: 22.05.2013].
- Axworthy L., *Canada and Human Security: The Need for Leadership*, "International Journal" (Spring 1997), vol. 52, no 2.
- Bailes A. J. K., *Introduction. A World of Risk*, SIPRI Yearbook 2007, URL: <http://www.sipri.org/yearbook/2007/files/SIPRIYBo7Intro.pdf> [dostęp: 22.05.2013].
- Bankowicz M., *Ameryka Północna i Łacińska: „era progresywna” w USA, upadek porfiriatu w Meksyku*, [w:] M. Bankowicz et al. (red.), *Historia polityczna świata XX wieku: 1901–1945*, t. 1, Kraków 2004.
- Bankowicz M., *Historia polityczna świata XX wieku: 1901–1945*, t. 1, Kraków 2004.
- Bellamy A. J., *Responsibility to Protect. The Global Effort to end Mass Atrocities*, Cambridge 2009.
- Berkowitz M., Bock P. G. (eds.), *American National Security*, New York 1965.
- Bertanou J. (coord.), *Defensa nacional: dimensiones internacionales y regionales: contribuciones al debate*, Buenos Aires 2007.
- Bidegain de Uran A. M., *Nacionalismo, militarismo y dominación en América Latina*, Bogotá 1983.
- Bielawski J., *Współpraca międzynarodowa na rzecz globalnych dóbr publicznych*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 1.
- Bobrow D. B., Haliżak E., Zięba R. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997.
- Boserup A., Neild R. (eds.), *The Foundations of Defensive Defence*, New York 1990.
- Buzan B., *A Reductionis, Idealistic Notion That Adds Little Analytical Value*, "Security Dialogue" September 2004, vol. 35, no 3.
- Buzan B., Hansen L., *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge 2009.
- Buzan B., Wæver O., Wilde J. de, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder–London 1998.
- Chandler D., *Human Security: The Dog That Didn't Bark*, "Security Dialogue" August 2008, vol. 39, no 4.
- Chandler D., Hynek N. (eds.), *Critical Perspective on Human Security: Rethinking Emancipation and Power in International Relations*, London–New York 2011.

- Chomsky N., *Humanitarian Imperialism: The New Doctrine of Imperial Right*, "Monthly Review" September 2008, URL: https://chomsky.info/200809__/ [dostęp: 22.05.2013].
- Collins A. (ed.), *Contemporary Security Studies*, 3rd edition, Oxford–New York 2013.
- Colombia: President Uribe's Democratic Security Policy. Executive Summary and Recommendations*, ICG Latin America Report no 6, 13.11.2003, URL: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/colombia/006-president-uribes-democratic-security-policy.aspx> [dostęp: 22.05.2013].
- Common Security: A Programme for Disarmament*, Report of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues, London 1982.
- Contreras Quina C., *Paz, seguridad y democracia. Retos de una propuesta. Presentación de la Comisión Sudamericana*, "Quorum" 1999, no 1, URL: <http://nuso.org/autor/comision-sudamericana-de-paz/> [dostęp: 22.05.2013].
- Czaputowicz J., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012.
- Czubocha K., *Ochrona praw człowieka w drodze wojskowej interwencji humanitarnej podczas niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w Afryce Subsaharyjskiej)*, [w:] P. Treffer, M. Delong (red.), *Ochrona praw człowieka w perspektywie regionalnej*, Przemysł 2011.
- Declaración sobre seguridad en las Américas*, [online], OEA/Ser.K/XXXVIII/ICES/dec.1/03 rev. 1, 28.10.2003, URL: <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339So3.pdf> [dostęp: 22.05.2013].
- Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych*, Rezolucja ZO ONZ 55/2, 18.09.2000, URL: <http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/> [dostęp: 22.05.2013].
- Deneulin S., Townsend N., *Public Goods, Global Public Goods and Common Goods*, "International Journal of Social Economics" 2007, vol. 34, issue 1/2.
- Dobrowolska-Polak J., *Międzynarodowa solidarność. Operacje pokojowe ONZ, NATO i UE*, "IZ Policy Papers" 2008, nr 3, URL: http://www.iz.poznan.pl/news/125_pp%20nr%203%20P.pdf [dostęp: 22.05.2013].
- Dobrzycki W., *Stosunki międzynarodowe w Ameryce Łacińskiej. Historia i współczesność*, Warszawa 2000.
- Dobrzycki W., *System międzyamerykański*, Warszawa 2002.
- Duffield M., *Human Security: Linking Development and Security in an Age of Terror*, Paper prepared for the GDI panel "New Interfaces between Security and Development" 11th General Conference of the EADI, Bonn, 21–24.08.2005, URL: http://eadi.org/gc2005/confweb/papersps/Mark_Duffield.pdf [dostęp: 22.05.2013].
- Estrategia de la Policía Nacional para la Consolidación de la Seguridad*, Policía Nacional de Colombia, Bogotá 2010, URL: <http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/Tomo%202.3%20Estrategia%20de%20la%20Polic%EDA%20para%20la%20Seguridad.pdf> [dostęp: 22.05.2013].

- Evans G., *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Washington 2008.
- Fuentes C. F., Rojas Aravena F., *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*, UNESCO, Paris 2005.
- Fuentes C. F., *Seguridad humana y derechos humanos: Referencias conceptuales y aplicabilidad en América Latina*, [w:] F. Rojas Aravena (ed.), *Seguridad humana, nuevos enfoques*, San José 2012, s. 40, URL: <http://www.io.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/12042.pdf> [dostęp: 22.05.2013].
- Galindo Hernández C., *De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: nuevos problemas, viejos esquemas*, "Revista Estudios Socio-Jurídicos" Agosto 2005, vol. 7, no esp., URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73309913> [dostęp: 22.05.2013].
- Galtung J., *The Palme Commission Report on Disarmament and Security. A Critical Comment*, "Bulletin of Peace Proposal" 1983, vol. 14, no 2.
- Gates D., *Non-Offensive Defence: An Alternative Strategy for NATO?*, New York 1991.
- Gawrycki M. F., *Geopolityka w myśli i praktyce politycznej Ameryki Łacińskiej*, Warszawa 2007.
- Gawrycki M. F., *Regionalne koncepcje bezpieczeństwa w Ameryce Łacińskiej*, „Żurawia Papers”, z. 6, Warszawa 2005.
- Głuchowska-Wójcicka M., *Problem ochrony praw człowieka w Afryce*, [w:] M. Stańczyk-Minkiewicz (red.), *Afryka. Kontynent wyzwania i zagrożenia*, t. 1, Gdynia 2011.
- Gonzalez P., *Seguridad ciudadana*, [w:] M. P. Moloeznik (comp.), *¿Qué es la seguridad ciudadana?*, México 2013.
- Hamel L., *Towards Human Security: A People-Centered Approach to Foreign Policy*, [online], [w:] *What Agenda for Human Security in the Twenty-first Century?*, First International Meeting of Directors of Peace Research and Training Institutions, 27–28 November 2000, UNESCO, Paris, URL: <http://www.unesco.org/securipax/what-agenda.pdf> [dostęp: 22.05.2013].
- Helman G. B., Ratner S. R., *Saving Failed States*, "Foreign Policy" Winter 1993, no 98.
- Herman Ch. F., *Defining National Security*, [w:] J. F. Reichert, S. R. Sturm (eds.), *American Defense Policy*, Baltimore 1982.
- Hough P. et al. (eds.), *International Security Studies: Theory and Practice*, London–New York 2015.
- Human Development Report*, United Nations Development Programme (UNDP), New York–Oxford 1994, URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf [dostęp: 22.05.2013].
- Human Security in Theory and Practice*, UN Human Security Unit, New York 2009, URL: http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/human_security_in_theory_and_practice_english.pdf [dostęp: 22.05.2013].

- Human Security Now*, Commission on Human Security, New York 2003, URL: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C-6907C1256D19006A9353-chs-security-mayo3.pdf> [dostęp: 22.05.2013].
- Ignatieff M., *Intervention and State Failure*, "Dissent" Winter 2002.
- Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, URL: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf> [dostęp: 22.05.2013].
- Jackson R., *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, New York 1990.
- Jordan A. A. et al., *American National Security*, Baltimore 2009.
- Kaul I., Grunberg I., Stern M. A. (eds.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York 1999.
- Kennan G. F., *The Sources of Soviet Conduct*, "Foreign Affairs" July 1947, no 25.
- Kerr P., *Human Security*, [w:] A. Collins (ed.), *Contemporary Security Studies*, 3rd edition, Oxford–New York 2013.
- Ki-moon B., *Human Security*, Report of the UN Secretary-General, 8.03.2010, New York, URL: <http://www.responsibilitytoprotect.org/Human%20Security%20Report%202010.pdf> [dostęp: 22.05.2013].
- Kłosowicz R., Mania A. (red.), *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 2012.
- Knight W. A., Egerton F. (eds.), *The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect*, London–New York 2012.
- Kostecki W., *Strach i potęga. Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa 2012.
- Krasner S. D., *Naruszanie modelu westfalskiego*, „Nowa Europa” 2/2010, nr 10.
- Krause K., *The Key to a Powerful Agenda, if Properly Delimited*, "Security Dialogue" September 2004, vol. 35, no 3.
- Kuźniar R., Lachowski Z. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje*, Warszawa 2003.
- Kuźniar R., *Niebezpieczeństwa nowego paradygmatu bezpieczeństwa*, [w:] R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje*, Warszawa 2003.
- Kwietniewska M., *Fichtego koncepcja państwa i wojny prawdziwej*, „Analiza i Egzystencja” 2011, nr 13, URL: http://usfiles.us.szc.pl/pliki/plik_1324289590.pdf [dostęp: 22.05.2013].
- Laborie Iglesias M. A., *La evolución del concepto de seguridad*, "Documento Marco del IEEE" 2011, no 5.
- Lippmann W., *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston 1943.
- Lipschutz R. D. (ed.), *On Security*, New York 1995.

- Malak K., *Bezpieczeństwo jako kategoria i zjawisko społeczne*, [w:] C. T. Szyjko (red.), *Kształtowanie bezpieczeństwa europejskiego. Wybrane problemy instytucjonalno-prawne*, Warszawa 2008.
- Martin M., Owen T. (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, London–New York 2014.
- McCormack T., *Power and Agency in the Human Security Framework*, “Cambridge Review of International Affairs” March 2008, vol. 21, no 1.
- McNamara R. S., *Population and International Security*, “International Security” (Fall 1997), vol. 2, no 2.
- Méndez Coto M. V., Porras Quirós N., *El marco de la seguridad humana: Concepción amplia y restringida*, “Revista Latinoamericana de Derechos Humanos” enero–junio 2010, vol. 21, no 1, URL: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/view/144> [dostęp: 22.05.2013].
- Mikulaschek Ch., *The United Nations Security Council and the Responsibility to Protect: Policy, Process, and Practice*, “Favorita Papers” 1/2010, URL: <http://responsibilitytoprotect.org/mikulaschek.pdf> [dostęp: 22.05.2013].
- Milenijne cele rozwoju*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, URL: <http://www.unic.un.org.pl/cele.php> [dostęp: 22.05.2013].
- Miles D., *Rumsfeld Lauds Successes, Promotes Inter-American Stability*, American Forces Press Service, 18.11.2004, URL: <http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=24800> [dostęp: 22.05.2013].
- Mingst K., *Podstawy stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2008.
- Møller B., Wiberg H. (eds.), *Non-Offensive Defence for the Twenty-First Century*, Boulder 1994.
- Moloeznik M. P. (comp.), *¿Qué es la seguridad ciudadana?*, México 2013.
- Moloeznik M. P., *Estudio introductorio del paradigma de la seguridad ciudadana*, [w:] M. P. Moloeznik (comp.), *¿Qué es la seguridad ciudadana?*, México 2013.
- Morgenthau H. J., *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój*, przejrzał i uzupełnił K. W. Thompson, przeł. R. Włoch, Warszawa 2010.
- Mróz M., *System kierowania siłami zbrojnymi w Stanach Zjednoczonych*, Informacja nr 334 Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, sierpień 1995, URL: http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_95/i-334.pdf [dostęp: 22.05.2013].
- Nay O., *Fragile and Failed States: Critical Perspectives on Conceptual Hybrids*, “International Political Science Review” June 2013, vol. 34, no 3.
- Newman E., *A Normatively Attractive but Analytically Weak Concept*, “Security Dialogue” September 2004, vol. 35, no 3.
- Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development, United Nations 1987, URL: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> [dostęp: 22.05.2013].

- Paleri P., *National Security: Imperatives and Challenges*, New Delhi 2008.
- Paris R., *Human Security. Paradigm Shift or Hot Air*, "International Security" (Fall 2011), vol. 26, no 2.
- Paris R., *Still a Inscrutable Concept*, "Security Dialogue" September 2004, vol. 35, no 3.
- Pérez de Cuéllar J., *Concepts of Security*, Report of the Secretary-General A/40/553, United Nations Department of Disarmament Affairs, New York 1986, s. V, URL: <http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudy-Series/PDF/SS-14.pdf> [dostęp: 22.05.2013].
- Reichert J. F., Sturm S. R. (eds.), *American Defense Policy*, Baltimore 1982.
- Reisen H., Soto M., Weithöner T., *Financing Global and Regional Public Goods Through ODA: Analysis and Evidence from the OECD Creditor Reporting System*, OECD Development Center, "Working Paper", no 232, Paris 2004.
- Rodríguez Sánchez Lara G., *Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina*, ponencia presentada en VII Asamblea Plenaria del Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA), Ciudad de México, 17.11.2010, URL: <http://www.seguridad-condemocracia.org/oco-im/documentos-de-analisis/antiguas-y-nuevas-amenazas-a-la-seguridad-de-america-latina.html> [dostęp: 22.05.2013].
- Rojas Aravena F. (ed.), *Seguridad humana, nuevos enfoques*, San José 2012, URL: <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Seguridad%20Humana.pdf> [dostęp: 22.05.2013].
- Rojas Aravena F., *Confianza, base esencial para modernizar la Junta Interamericana de Defensa*, [w:] J. Bertanou (coord.), *Defensa nacional: dimensiones internacionales y regionales: contribuciones al debate*, Buenos Aires 2007.
- Rojas Aravena F., *Seguridad humana: aportes en la reformulación del concepto de seguridad*, [w:] I. Sepúlveda (ed.), *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, Madrid 2007.
- Romm J. J., *Defining National Security: The Nonmilitary Aspects*, New York 1993.
- Rotberg R. I. (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Cambridge–Washington 2003.
- Rotberg R. I., *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton 2004.
- Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina y el Caribe*, Seminario Internacional organizado por FLACSO Chile y UNESCO, 20–22 de agosto de 2003, Santiago de Chile, URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001406/140625S.pdf> [dostęp: 22.05.2013].
- Sen A., *Why Human Security?*, Text of presentation at the "International Symposium on Human Security" in Tokyo, 28.07.2000, URL: <http://www.ucipfg.com/Repositorio/MCSH/MCSH-05/BLOQUE-ACADEMICO/Unidad-01/complementarias/3.pdf> [dostęp: 22.05.2013].

- Sepúlveda I. (ed.), *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, Madrid 2007.
- Serrano M. (ed.), *Mapping R2P in Latin America*, New York 2012.
- Smith M. E., *International Security. Politics, Policy, Prospects*, Basingstoke–New York 2010.
- Sorj B., *Seguridad, seguridad humana y América Latina*, “Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos” Dezembro 2005, vol. 2, no 3, URL: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452005000200004&script=sci_arttext&tlng=es [dostęp: 22.05.2013].
- Stańczyk J., *Paradygmat bezpieczeństwa narodowego*, [w:] J. Stefanowicz (red.), *Między tożsamością i wspólnotą. Współczesne wyznaczniki polityki państw europejskich*, Warszawa 1996.
- Stańczyk-Minkiewicz M. (red.), *Afryka. Kontynent wyzwań i zagrożeń*, t. 1, Gdynia 2011.
- Stefanowicz J. (red.), *Między tożsamością i wspólnotą. Współczesne wyznaczniki polityki państw europejskich*, Warszawa 1996.
- Stewart F., Brown G., *Fragile States*, Center for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE) “Working Paper” January 2009, no 51, URL: <http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/Inequality/wp51.pdf> [dostęp: 22.05.2013].
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002.
- Szyjko C. T. (red.), *Kształtowanie bezpieczeństwa europejskiego. Wybrane problemy instytucjonalno-prawne*, Warszawa 2008.
- Tadjbakhsh Sh., *In Defense of the Broad View of Human Security*, [w:] M. Martin, T. Owen (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, London–New York 2014.
- Thakur R., Cooper A., English J. (eds.), *International Commissions and the Power of Ideas*, Tokyo 2005.
- The Responsibility to Protect*. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), Ottawa 2001, URL: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> [dostęp: 22.05.2013].
- Tickner A. B., Blaney D. L. (eds.), *Thinking International Relations Differently*, New York 2012.
- Tickner A. B., Herz M., *No Place for Theory? Security Studies in Latin America*, [w:] A. B. Tickner, D. L. Blaney (eds.), *Thinking International Relations Differently*, New York 2012.
- Toledano Mancheño J. A., *Bertrand de Jouvenel hacia un futuro más pacífico a través de la seguridad cooperativa*, [w:] *La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia*, “Cuadernos de Estrategia” enero 2002, no 115, URL: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_115_Paz.pdf [dostęp: 22.05.2013].
- Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, San Pedro Sula, 15.12.1995, URL: <http://www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp> [dostęp: 22.05.2013].

- Trefler P., Delong M. (red.), *Ochrona praw człowieka w perspektywie regionalnej*, Przemysł 2011.
- Trefler P., *Sily zbrojne i polityka w Argentynie, Brazylii i Chile. Historia i współczesność*, Toruń 2014.
- Ullman R. H., *Redefining Security*, "International Security" Summer 1983, vol. 8, no 8.
- United Nations Millenium Declaration*, UN General Assembly Resolution 55/2, 18.09.2000, URL: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf> [dostęp: 22.05.2015].
- Villagra Delgado P., *Seguridad Hemisférica, Nuevas Amenazas y Seguridad Humana*, [w:] *Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina y el Caribe*, Seminario Internacional organizado por FLACSO Chile y UNESCO, 20–22 de agosto de 2003, Santiago de Chile, URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001406/140625S.pdf> [dostęp: 22.05.2013].
- Wæver O., *Securitization and Desecuritization*, [w:] R. D. Lipschutz (ed.), *On Security*, New York 1995.
- What Agenda for Human Security in the Twenty-first Century?*, First International Meeting of Directors of Peace Research and Training Institutions, 27–28 November 2000, UNESCO, Paris, URL: <http://www.unesco.org/securipax/whatagenda.pdf> [dostęp: 22.05.2013].
- Williams P. D. (ed.), *Security Studies: An Introduction*, 2nd edition, London–New York 2013.
- Wiseman G., *The Palme Commission: New Thinking about Security*, [w:] R. Thakur, A. Cooper, J. English (eds.), *International Commissions and the Power of Ideas*, Tokyo 2005.
- World Summit Outcome*, UN General Assembly Resolution 60/1, 24.10.2005, URL: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/I520EN.pdf> [dostęp: 22.05.2013].
- Zartman I. W. (ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder–London 1995.
- Zięba R., *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008.
- Zięba R., *Wprowadzenie*, [w:] R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008.

Marcos Pablo Moloeznik

Derrotero y paradigmas navales en Latinoamérica*

*Puede decirse, como regla general,
que el uso y control del mar es y ha sido siempre
un gran factor en la historia del mundo.*

Alfred Thayer Mahan

Dedicado al Comodoro de la Armada Argentina (ARA)

Roberto Augusto Moreno, por su compromiso ineludible con la enseñanza
y difusión del Derecho Internacional Humanitario

Breve introducción

Los abordajes y estudios sobre las fuerzas armadas en Latinoamérica suelen dejar de lado a la armada o poder naval, para concentrarse en los ejércitos de la región, tanto por el activo protagonismo tradicionalmente desempeñado en la arena política, como por ejercer el mayor porcentaje del gasto de defensa del subcontinente. De esta manera, el componente naval del poder militar es prácticamente desconocido, lo que impone un análisis comparado de su derrotero y la identificación de aquellas armadas que, por su naturaleza, se erigen en los paradigmas navales de la región. En este contexto, interesa también comparar la evolución

* Algunas ideas fueron desarrolladas previamente, [en:] M. P. Moloeznik, *Hacia un marco teórico y analítico del poder naval. Contribución doctrinaria al desarrollo de la Armada de México*, "México y la Cuenca del Pacífico" mayo-agosto 2009, vol. 12, núm. 35, URL: <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/pacifico/revista35/05%20Marcos-Moloeznik.pdf> [disponible: 19.10.2013]; M. P. Moloeznik, *Aproximación al poder naval mexicano (La Armada de México en el contexto latinoamericano)*, "Revista Letras Jurídicas" otoño 2010, núm. 11, URL: <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/index.php/revista-numero-11-otono-septiembre-2010-marzo-de-2011?download=121> [disponible: 19.10.2013]; idem, *Radiografía del Poder Naval Mexicano (La Armada de México frente a sus pares de América Latina)*, "Revista del CESLA" 2011, núm. 14, URL: <http://www.redalyc.org/pdf/2433/243322672006.pdf> [disponible: 19.10.2013].

reciente y perfil de la Armada de México, frente a sus pares de América Latina, a la luz de la configuración geográfica de México – como país bioceánico y con un extenso litoral marítimo – reconocida hace más de un siglo por el pensador naval por excelencia.¹

Derrotero del poder naval en América Latina

El título de esta sección responde al significado de derrotero, entendido como la derrota, rumbo o dirección que sigue una embarcación, es decir, conocer la situación que guarda el poder naval en la región, a la luz de los esfuerzos llevados a cabo en años recientes.

Ahora bien, una marina de guerra, como se conoce tradicionalmente a la armada, es en primer lugar un conjunto de medios: buques, aeronaves, apoyo y, enseguida, solamente el personal necesario para servirlos. La primacía se suele dar en los medios sobre el personal, lo que no niega que este último constituya la mayor riqueza del poder naval, pero son los medios los que, a diferencia de las otras fuerzas armadas, determinan la estructura de la armada, su modelo.²

En ese marco, los portaaviones, los destructores y las fragatas son reconocidos como las principales fuerzas de combate de superficie de las armadas.³ Esto es así porque, tratándose de operaciones navales, conviene poner de relieve la ventaja de estos buques sobre otros componentes del poder naval, al mostrarse y tener capacidad de permanencia, lo que les permite asegurar una presencia o una espera. Además, una fortaleza adicional de los buques modernos de mediano porte, destructores, cruceros y fragatas, y aun los más chicos, como el caso de las corbetas, descansa en su propia naturaleza, a saber: constituir unidades polivalentes y multipropósito, capaces de desarrollar un amplio espectro de tareas. Los buques constituyen la esencia misma de la armada. Una marina de guerra podrá carecer de aeronaves, helicópteros, submarinos e infantería de marina, pero no puede concebirse una armada sin buques.

¹ Véase: segundo factor de influencia del poder naval, A. T. Mahan, *Influencia del Poder Naval en la Historia 1660–1783*, t. 1, Buenos Aires 1935, pág. 43.

² A.-F. de Saint Salvy, *Concevoir la marine: un art difficile*, “Défense Nationale” mai 1994, pág. 57.

³ Véase, por ejemplo, “Navy”, [en:] *The Military Balance 2013*, International Institute for Strategic Studies (IISS), London 2013, Chapter Eight: Latin America and the Caribbean.

Cuadro 1. Radiografía del Poder Naval en América Latina – Países seleccionados

País	Población	Personal	Destruyores	Fragatas	LP (*)	Submarinos
Argentina	42 192 494	20 000 (1)	5	6	17	3
Brasil	199 321 413	59 000 (2)	3	11	44	5
Colombia	45 239 079	46 150 (3)	—	4	56	4
Chile	17 067 369	16 300 (4)	1	7	13	4
Ecuador	15 223 680	7 300 (5)	—	2	9	2
México	114 975 406	58 500 (6)	—	7	124	—
Perú	29 549 517	24 000 (7)	1	8	14	6
Venezuela	28 047 938	17 500 (9)	—	6	48	2

(*) LP, lanchas patrulleras costeras, interceptoras y oceánicas.

Fuentes: *Jane's Sentinel Country Risk Assessments 2013*, London 2013. *The Military Balance 2013*, International Institute for Strategic Studies (IISS), London 2013, Chapter Eight: Latin America and the Caribbean.

- Armada Argentina (ARA): del total de efectivos navales 7200; 2000 de aviación naval y 2500 infantes de marina. LP incluye 3 corbetas.
- Marinha do Brasil incluye 2500 elementos de aviación naval y 15000 fusileros navales. Es la única potencia en Latinoamérica en poseer un portaaviones – el São Paulo, clase *Clemenceau*, de fabricación francesa. LP incluye 7 corbetas.
- Armada Nacional de Colombia incluye 7200 conscriptos, 200 guardacostas, 146 efectivos de aviación naval y 27000 infantes de marina.
- Chile incluye 800 conscriptos, 600 efectivos de aviación naval y 3600 infantes de marina. Su flota es considerada la más moderna de la región.
- Ecuador incluye 380 elementos de aviación naval y 2150 infantes de marina. LP incluye 6 corbetas.
- México incluye 1250 fuerzas aeronavales y 21500 infantes de marina. Optando por patrulleros de vigilancia costera y oceánica.
- Perú incluye 1000 guardacostas, 800 de aviación naval y 4000 infantes de marina. LP incluye 6 corbetas.
- Venezuela incluye 3200 conscriptos, 500 de aviación naval, 1000 guardacostas y 7000 de infantería de marina.
- Brasil es, sin duda, la principal potencia naval de la región. Cuenta con un portaaviones y una fuerza de combate integrada por 14 unidades oceánicas a las que se suman 5 submarinos convencionales.

Si bien, desde un punto de vista estrictamente cuantitativo, la Armada Argentina ocupa un segundo lugar en el subcontinente, con una escuadra de 11 unidades principales de combate y 3 submarinos oceánicos, el poder naval chileno es más moderno y, por ende, detenta la segunda posición en orden de importancia en América Latina.

De esta forma, los medios demuestran que sólo Brasil y Chile aspiran a dar un salto cualitativo y proyectar su poder nacional en apoyo a sus intereses marítimos y a su política exterior, es decir, al activo papel que persiguen en el concierto de las naciones.

Argentina y Perú – país con mayor número de submarinos en servicio – se disputan la tercera posición en América Latina.

En tanto que México otorga preeminencia a las lanchas patrulleras costeras, interceptoras y oceánicas, en detrimento de destructores, cruceros, fragatas e, incluso corbetas, y al igual que Colombia, presenta una infantería de marina sobredimensionada. Lo que, en todo caso, llama la atención es que el estado de fuerza de su armada es similar al de la marina de guerra de Brasil, sin guardar correspondencia con los medios.

Paradigmas navales en Latinoamérica⁴

A partir de esta radiografía de las armadas en Latinoamérica, en segundo término interesa saber si es posible hablar de prototipo, ejemplo o modelo del poder naval; lo que, desde nuestro particular punto de vista, se traduce en el dominio de tres paradigmas: el brasileño, el chileno y el colombiano.

Paradigma Brasileño (Marinha do Brasil)

La República Federativa del Brasil constituye el país de mayor extensión territorial del subcontinente, ya que ocupa casi la mitad de la superficie de América del Sur y tiene frontera común con todos los países de Sudamérica, a excepción de Chile y Ecuador.

Esta nación-continente es el quinto país más grande del mundo, puesto que su superficie total es de 8.547.403 km², siendo su distancia máxima de norte a sur

⁴ Véase una primera versión en: M. P. Moloeznik, *Evolución del poder naval mexicano en la última década*, "Revista del Centro de Estudios Superiores Navales" enero-marzo 2012, núm. 1, URL: http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/revista/revistas_completas/2012-1.pdf [disponible: 19.10.2013].

de 4345 km y de este a oeste de 4330 km. De igual manera, presenta un extenso litoral marítimo en el que se concentran sus principales poblaciones y actividades económicas.

A lo que se suma, recientemente, el descubrimiento de la cuenca denominada *Pré-sal*, área del Océano Atlántico frente a las costas de Brasil, entre los estados de Santa Catarina y Espírito Santo, donde un importante yacimiento de petróleo quedó atrapado en rocas porosas más allá de una capa de sal petrificada a gran profundidad por debajo del fondo marino. Así, según “The Economist”, las reservas estimadas de Brasil antes de la exploración de dicha cuenca era de 20 billones de barriles y ahora son 50 billones.⁵

Cabe destacar que la explotación de esta área convertirá a Brasil en uno de los diez mayores productores de petróleo en el mundo. Los yacimientos le proporcionarán al país un ingreso de 28 mil millones de dólares con las exportaciones en 2020. Se esperan volúmenes de 600 mil barriles exportados por día. Lo que equivale a un aumento del 73% con respecto a 2010. La tendencia, con el aumento de la producción de *Pré-sal*, es de que Brasil se libere totalmente de la necesidad de importar petróleo y, posteriormente, se convierta en un gran exportador de oro negro.

Esto explica, en parte, el aumento de la importancia relativa de su poder naval,⁶ aunque no debe soslayarse el intangible de su tradición naval, al ser su armada el comando más antiguo entre las tres fuerzas armadas. Su origen se remonta a la Marina de Portugal, potencia que colonizó Brasil. A lo largo de la historia de Brasil, la Marina ha desempeñado un papel muy importante en la defensa de la integridad del territorio nacional y de la protección contra las invasiones.⁷

Tampoco debe perderse de vista que Brasil se erige en una potencia regional de primer orden⁸ e integrante de los países conocidos como BRIC.⁹

⁵ Véase por ejemplo: J. M. Pérez, *Brasil, potencia naval en el Atlántico Sur*, portal “Guerras posmodernas” 4.03.2013, URL: <http://www.guerrasposmodernas.com/2013/brasil-potencia-naval/> [disponible: 19.10.2013].

⁶ F. M. Martín, *El Amazonas Azul Brasileño y la Pampa Azul Argentina ¿El Desafío en el Siglo XXI para la Cooperación Bistatal?* “Intellector” janeiro–junho 2012, vol. 8, no 16, URL: <http://www.revistaintellector.cenagri.org.br/ed2012-16/federicogomez-2012-16.pdf> [disponible: 19.10.2013].

⁷ Véase: <http://www.brasil.gov.br/sobre/brasil-1/defensa-y-seguridad-publica/marina> [disponible: 19.10.2013].

⁸ Las potencias regionales, como el caso de Brasil, se caracterizan, entre otros aspectos, por: 1) participar activamente en la elaboración de la agenda regional y la solución de los asuntos y controversias regionales por medio de las instituciones de la gobernanza regional; 2) impulsar sistemas de integración regional, sobre los que ejercen un liderazgo relativo; 3) alentar una política exterior vinculante, asociativa y cooperativa con las otras potencias regionales y, 4) mediar entre las potencias mundiales y los Estados periféricos. Véase: A. Rocha Valencia, D. E. Morales Ruvalcaba, *Potencias medias y potencias regionales en el sistema político internacional de Guerra Fría y Posguerra Fría (Propuesta de dos modelos teóricos)*, Guadalajara 2011, págs. 160–162, 169, 179–180.

⁹ Acrónimo que integra a Brasil, Rusia, India y China.

Tratándose de su marina de guerra, la misión y visión del futuro son las que siguen:

Preparar y emplear el Poder Naval, a fin de contribuir a la defensa de la Patria. Estar lista para actuar en garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y del orden; actuar en acciones bajo la égida de organismos internacionales y en apoyo a la política exterior del País; y cumplir con las atribuciones subsidiarias previstas en Ley, con énfasis en aquellas relacionadas con la Autoridad Marítima, a fin de contribuir a la salvaguarda de los intereses nacionales.

La Marinha do Brasil será una Fuerza moderna, equilibrada y balanceada, y deberá disponer de medios navales, aeronaves e infantes de marina compatibles con la inserción político-estratégica de nuestro País en el escenario internacional y, en sintonía con los anhelos de la sociedad brasileña, estará permanentemente lista para actuar en el mar o en las aguas interiores, de forma individual o conjunta, de modo de atender los propósitos establecidos en su misión.¹⁰

En tanto que, como economía y poder militar emergente, entre los objetivos estratégicos y tácticos de su marina de guerra, destacan:¹¹

- (I) En el modo de concebir la relación entre las tareas estratégicas de negación del uso del mar, de control de áreas marítimas y de proyección de poder, la prioridad de la Marina de Brasil es asegurar los medios para negar el uso del mar a cualquier concentración de fuerzas enemigas que se aproxime por vía marítima. La negación del uso del mar al enemigo es la que organiza, antes de cualquier otro objetivo estratégico, la estrategia de defensa marítima de Brasil. Esta prioridad tiene implicaciones para la reconfiguración de las fuerzas navales.

Al garantizar su poder para negar el uso del mar al enemigo, Brasil necesita mantener la capacidad centrada de proyección de poder y crear condiciones para controlar, en el grado necesario a la defensa y dentro de los límites del derecho internacional, las áreas marítimas y aguas interiores de importancia político-estratégica, económica y militar, y también sus líneas de comunicación marítimas.

¹⁰ *Missão e visão de futuro da Marinha*, Marinha do Brasil, URL: http://mar.mil.br/menu_v/instituicao/missao_visao_mb.htm [disponible: 19.10.2013].

¹¹ *Estratégia Nacional de Defesa*, Ministerio de Defensa de Brasil, primera edición, 15.12.2008, págs. 20–23. URL: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf [disponible: 19.10.2013].

La negación del uso del mar, el control de áreas marítimas y la proyección de poder deben estar centrados, sin jerarquización de objetivos y de acuerdo con las circunstancias, a saber:

- defensa proactiva de las plataformas petrolíferas;
 - defensa proactiva de las instalaciones navales y portuarias, de los archipiélagos y de las islas oceánicas en las aguas jurisdiccionales brasileñas;
 - prontitud para responder a cualquier amenaza, por Estado o por fuerzas no convencionales o criminales, a las vías marítimas de comercio;
 - capacidad de participar en operaciones internacionales de paz, fuera del territorio y de las aguas jurisdiccionales brasileñas, bajo el mandato de las Naciones Unidas o de organismos multilaterales de la región.
- (2) La doctrina del desarrollo desigual y conjunto en la reconfiguración de las fuerzas navales. La implicación más importante es que la Marina se modernizará, por etapas, como un arma de contrapeso entre el componente submarino, el de superficie y el aeroespacial.
 - (3) Para asegurar el objetivo de negación del uso del mar, Brasil contará con fuerza naval submarina de envergadura, compuesta por submarinos convencionales y submarinos a propulsión nuclear. Brasil mantendrá y desarrollará su capacidad de proyectar y de fabricar tanto submarinos de propulsión convencional como de propulsión nuclear con misiles.
 - (4) Para asegurar su capacidad de proyección de poder, la Marina conservará a la Infantería de Marina (fusileros navales) en condición permanente de aprestamiento y empleo. La existencia de dichos medios es esencial para la protección de las instalaciones navales y portuarias, de los archipiélagos e islas oceánicas en las aguas jurisdiccionales brasileñas, para actuar en operaciones internacionales de paz, en operaciones humanitarias, en cualquier lugar del mundo. En las vías fluviales, serán fundamentales para asegurar el control de los márgenes durante las operaciones ribereñas. El Cuerpo de Infantes de Marina será consolidado como la fuerza de carácter expedicionario por excelencia.
 - (5) La fuerza naval de superficie contará tanto con buques de gran capacidad, capaces de operar y de permanecer por largo tiempo en alta mar, como de buques de capacidad menor, dedicados a patrullar la costa y los principales ríos navegables brasileños.
 - (6) Entre los buques de alta mar, la Marina dedicará especial atención al proyecto y a la fabricación de buques de propósitos múltiples que puedan también servir como buques aeródromos. Aunque contará también con embarcaciones de combate, de transporte y de patrulla, oceánicas, costeras y fluviales. Serán concebidas y fabricadas de acuerdo con la misma pro-

cupación de versatilidad funcional que orientará la construcción de buques de guerra de alta mar.

De conformidad con *The Military Balance*,¹² la armada brasileña tiene un programa muy ambicioso de adquisición de fragatas, submarinos y patrulleros de altura. Es la única rama de las fuerzas armadas que ha visto aprobados sus programas de modernización y adquisición. De esta manera, se encuentran en construcción, entre otros: un SN-BR (Submarino Nuclear Brasileiro), ordenado en 2009, para estar listo en 2025; así como 4 S-BR (Submarino Brasileiro, *Scorpene* class, Francia) ordenados en 2009, para estar listos en 2017.

El proyecto de un submarino nuclear brasileño, postergado desde la década de 1970, se ha convertido en una realidad: el 1º de marzo de 2013, la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, inauguró la planta de fabricación de naves a propulsión nuclear, la que forma parte de un programa de desarrollo de submarinos lanzado por Brasil en 2008, con la cooperación de Francia. Esta potencia europea se compromete a transferir tecnología y a formar mano de obra brasileña para la construcción de submarinos.¹³ Con esto, Brasil ingresará al selecto grupo de países equipados con submarinos de propulsión nuclear y se convertirá en el sexto país en el mundo capaz de desarrollar ese tipo de submarino.

Dicho en otras palabras, el gobierno brasileño ha invertido más en la marina que en el ejército y la fuerza aérea, lo que probablemente responda a la decisión de defender sus riquezas naturales en el Océano Atlántico.¹⁴ En este contexto, Celso Amorim, Ministro de Defensa, resume la estrategia de defensa de Brasil en dos vectores: para Sudamérica, de cooperación; y, fuera del continente, de disuasión, por la riqueza en recursos energéticos, materias primas, alimentos y recursos hidráulicos.¹⁵

Conviene insistir que, como la única potencia naval en Latinoamérica en poseer un portaaviones (el Sao Paulo, clase *Clemenceau*), Brasil ha puesto en marcha un ambicioso proceso de modernización y expansión, superador de su tradicional enfoque de operaciones ribereñas y en el litoral marítimo, para convertirse en una genuina armada *blue water* con capacidad de proyección de su poder en alta mar.¹⁶

Cabe señalar que la *blue water navy* se encuentra diseñada para operar lejos de las aguas costeras de la nación; sus buques tienen la capacidad de operar

¹² *The Military Balance* 2013, *op. cit.*, pág. 474.

¹³ *Medios Navales de Brasil*, Marinha do Brasil, 2013, URL: http://mar.mil.br/menu_h/navios/menu_navios_mb.htm [disponible: 19.10.2013].

¹⁴ Véase: J. M. Pérez, *op. cit.*

¹⁵ Consultar: *Brasil comprometido con la creación de una zona de paz y cooperación en América del Sur*, blog *maquina-de-combate*, 3.04.2012, URL: <http://maquina-de-combate.com/blog/?p=23940> [disponible: 19.2013.2013].

¹⁶ *Brasil Navy Assessment*, [en:] *Jane's Sentinel Country Risk Assessments* 2013, London 2013.

por largos períodos de tiempo en la inmensidad y profundidad del océano, sin necesidad de tener que recurrir a estaciones de mantenimiento y abastecimiento, y tienen garantizado apoyo logístico en la mar. El combustible nuclear suele garantizar su autonomía y autosuficiencia y libra a las plataformas de servidumbres y dependencias. En situaciones de conflicto armado, *blue water navy* implica autocontrol, protección del fondo del mar, superficie y amenazas aéreas y una logística sustentable, permitiendo una presencia persistente en el rango. Pocos navíos en el orbe pueden operar como *blue water navies*. Como no hay una definición clara de *blue water navy*, el estatus es disputado; aunque usualmente se considera que la fortaleza se encuentra relacionada con la capacidad de mantener portaaviones aptos para operar en aguas profundas.¹⁷

En síntesis, el poder naval de Brasil pretende proyectarse sin descuidar su mar territorial, zona contigua, cuenca amazónica y demás vías fluviales.

*Paradigma Chileno*¹⁸

Chile es un país esencialmente marítimo. El mar es vital para su desarrollo y fundamental para la subsistencia de su población. Reconociéndose que el mar ofrece múltiples oportunidades, como una adecuada vía de comunicación económica, social y política con el resto del mundo y una enorme fuente de variados recursos vivos y no vivos, así como un medio ambiente propicio para el desarrollo de actividades productivas.

Chile ocupa una posición de privilegio en la Cuenca del Pacífico – región del mundo de mayor actividad en el proceso de intercambio de bienes y servicios, y por su vecindad oceánica con países y regiones que también necesitan del tráfico de mercancías de ultramar para desarrollarse e, incluso, algunos para subsistir. Además, domina los pasos entre el Atlántico y Pacífico por el sur del continente americano a través del Estrecho de Magallanes y por el Paso de Drake. La conformación geográfica del país, caracterizada por su gran extensión territorial

¹⁷ Véase, entre otros, trabajos: S. J. Tangredi (ed.), *Globalization and Maritime Power*, Washington D.C. 2002; J. G. Dalton, *Future Navies – Present Issues*, “Naval War College Review” Winter 2006, URL: http://findarticles.com/p/articles/mi_moJlW/is_1_59/ai_126780463/ [disponible: 19.10.2013]; J. Hagedorn Hirschfeld, *Armada expedicionaria, una visión realista del futuro*, Armada de Chile, “Revista de Marina”, 1/2008, URL: <http://www.centronaval.org.ar/boletin/bcn/BCN820/820estelas02.pdf> [disponible: 19.10.2013]. Así en *Jane's Sentinel Country Risk Assessments 2013*, puede leerse: “The Brazilian Navy is in the initial stages of undergoing a major, 26 year-long transformation that will see its blue water capabilities expanded considerably”.

¹⁸ *Doctrina Marítima: El Poder Marítimo Nacional*, Armada de Chile, 2009, URL: http://www.armada.cl/prontus_armada/site/artic/20091020/asocfile/20091020181103/doctrina_maritima.pdf [disponible: 19.10.2013].

continental de más de 4300 kilómetros medidos latitudinalmente, la posesión de territorios insulares que alcanzan hasta la Polinesia por el Oeste y la Antártida por el Sur, le proveen de un extenso litoral que le genera un enorme espacio marítimo, con su suelo y subsuelo marítimo, que equivale a 5 veces su superficie terrestre.¹⁹

Por otra parte, cobran relevancia las comunicaciones marítimas, dada la reducida profundidad del territorio continental chileno, su desmembramiento archipelágico del extremo sur, sus islas esporádicas y espacios antárticos; lo que impone una realidad política y estratégica de consecuencias socioeconómicas, logísticas y operativas que no pueden soslayarse. En el continente, el país está unido de norte a sur prácticamente por una sola carretera que, además, se interrumpe al sur de Puerto Montt.

Lo anterior impone la necesidad de controlar lo que sucede en estos espacios marítimos para proteger su soberanía sobre ellos y velar por el desarrollo de sus intereses marítimos; lo que conlleva que exista un imperativo para que el Poder Marítimo ejerza su influencia y actúe en el territorio marítimo de interés nacional.

El espacio marítimo nacional es el correspondiente al “Territorio Marítimo de Chile”, que se ajusta a la regulación internacional del Derecho del Mar y que comprende las aguas oceánicas proyectadas hasta las 200 millas desde las líneas de base recta en la costa como Zona Económica Exclusiva y 350 millas como Plataforma Continental en las islas de Pascua y Salas y Gómez, las aguas interiores de bahías, fiordos, canales y estrechos, y las aguas lacustres y fluviales.²⁰

Además, Chile manifiesta la voluntad y compromiso internacional de ejercer presencia en el espacio de la alta mar aledaño a su Zona Económica Exclusiva, denominado “Mar Presencial”,²¹ donde ha asumido una serie de responsabilidades internacionales relacionadas con la protección de la vida humana en el mar, el control del tráfico marítimo y la conservación del medio ambiente. En este espacio de mar, Chile busca proyectar los intereses marítimos propios y de toda la comunidad internacional, vigilando el medio ambiente y conservando los recursos marinos con irrestricto apego al derecho internacional, a la vez que considera

¹⁹ *Ibidem*, pág. 63. A continuación puede leerse: “Este espacio contiene en sí mismo una considerable riqueza de recursos vivos y minerales, además de proveer aguas limpias y apropiadas para la acuicultura y gran potencialidad como fuente de energía. Constituye un medio ambiente marítimo muy particular, que nos provee características tanto de grandes superficies oceánicas profundas y costeras, desde los fríos mares australes hasta las tibias aguas del norte, así como una extensa y protegida red de fiordos, canales y estrechos; todas ellas de agua limpia y rica en nutrientes”.

²⁰ *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago de Chile 2002, pág. 32.

²¹ Explicito en la Ley 8.992, *Ley General de Pesca y Acuicultura*, y en la Ley 19.300, *Ley de Bases del Medio Ambiente*, respectivamente.

el ejercicio de actividades de investigación, prospección y productivas, individualmente o en conjunto con otros Estados, con miras al desarrollo nacional.

Así, el denominado Mar Presencial es la parte de Alta Mar entre el límite de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de Chile y el meridiano que, pasando por el borde occidental de la Plataforma Continental de Isla de Pascua, se prolonga desde el paralelo del hito nº 1 de la línea fronteriza internacional que separa Chile de Perú, hasta el Polo Sur; donde Chile compromete su presencia para proteger la vida humana y preservar el medio ambiente. Esta presencia en la alta mar contigua al territorio oceánico chileno no alberga pretensiones de soberanía, pero reafirma el interés y voluntad por preservarla de usos abusivos o de actividades que, por vecindad, puedan inferir daños a los recursos marinos que habitan en las aguas chilenas. En síntesis, con ello, se busca “una forma de cautelar los intereses nacionales y de contrarrestar amenazas directas o indirectas a su desarrollo y, por lo tanto, a su seguridad”.²²

En otras palabras, el concepto de Mar Presencial en Chile implica estar y permanecer en la alta mar existente entre la ZEE del continente y la del borde exterior de la plataforma continental de la Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez, con el propósito de cautelar los intereses nacionales y, a su vez, realizar actividades económicas que contribuyan al desarrollo de la nación.

En este marco, la Política de Defensa de Chile es esencialmente conservadora y se basa en la disuasión y la cooperación internacional que respalde a la política exterior del Estado, lo que obliga a mantener una capacidad militar moderna y eficiente que haga creíble su voluntad de empleo. Asimismo, Chile asume como una responsabilidad el aporte nacional a la paz y seguridad internacional, buscando contribuir a ellas a través de una participación activa. El país depende de lo que pasa más allá de nuestras fronteras, por lo que necesita influir en las decisiones que se tomen a nivel global.

La Armada de Chile define al Poder Marítimo como la capacidad de crear, desarrollar, explotar y defender los intereses marítimos de un país, tanto en la paz como en la guerra. En el más amplio de los sentidos, es poder o influencia política, económica y militar ejercida a través de una habilidad para usar el mar en beneficio propio. Es decir, corresponde a la influencia que, en virtud de ese poder, puede ejercer un país, en o desde el mar, en los acontecimientos que afectan sus intereses, donde quiera que éstos se encuentren.²³

²² Véase: *Documento: Definición concepto Mar Presencial*, Armada de Chile, 25.11.2005, URL: http://www.mardechile.cl/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=473 [disponible: 19.10.2013].

²³ *Doctrina Marítima, op. cit.*, pág. 47. Más adelante, el documento reza así: “Como poder de influencia, el poder marítimo constituye un concepto bastante complejo que involucra más que aspectos puramente tangibles; incorpora al medio marítimo, su entorno, los diferentes tipos

En tanto que la visión de la Armada es ser una marina de alto estándar de alistamiento y excelencia operacional, que contribuye efectivamente a la seguridad y desarrollo del país. De tal modo, la Armada de Chile es la Institución que lidera el coordinado accionar del Poder Marítimo en todo su conjunto.²⁴

La Armada tiene como misión fundamental participar en la seguridad exterior y defensa militar del país en resguardo de su soberanía e integridad territorial. Para ello realiza acciones en tiempo de paz y en tiempo de guerra. En términos generales, en tiempo de paz debe contribuir al desarrollo del poder marítimo, apoyar el desarrollo nacional, resguardar los intereses nacionales y proveer seguridad a la actividad marítima en el Territorio Marítimo Nacional. En tiempo de guerra, asegurar que Chile pueda hacer libre uso del mar en su beneficio y eventualmente negárselo al adversario, contribuir a proyectar el poder militar del país sobre tierra y apoyar el esfuerzo bélico de las otras ramas armadas.²⁵

Cabe señalar que orienta sus esfuerzos por asegurar que sus medios sean instrumentos que estén en condiciones de concurrir a la promoción y respaldo de los intereses nacionales, donde y cuando ello sea necesario; a la vez que constituye un instrumento de la política exterior del Estado que, junto a otras instituciones y a eventuales fuerzas extranjeras, actúa en pos de objetivos comunes en beneficio de la paz y estabilidad internacional.²⁶

La aspiración de proyección de poder nacional gira alrededor de las fuerzas navales por sus propias características especiales, a saber:

(...) la flexibilidad con que pueden ser empleadas, que permiten que su contribución a la Política Exterior del Estado tenga un valor proporcionalmente superior al potencial intrínseco de las unidades que las componen. Dicen relación, principalmente, con la capacidad de recorrer grandes distancias, acceder prácticamente a cualquier litoral, sin constituir invasión o violación del territorio, arribar en condición de operar de inmediato y persistir en el lugar por prolongados períodos; con la capacidad de adaptarse a diferentes situaciones operativas, que van desde la asistencia humanitaria a la población hasta el combate, y de graduar el empleo de su fuerza militar, desde la presión política por el efecto amenazador generado con su sola presencia hasta la destrucción de blancos al interior del litoral.²⁷

de artefactos que en ese medio actúan, el conocimiento que de ellos se tenga, y la voluntad de ejercer ese poder, individual o colectivamente”.

²⁴ *Ibidem*, pág. 49.

²⁵ *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002, op. cit.*, parte V, 2, 1.

²⁶ *Doctrina Marítima, op. cit.*, pág. 51.

²⁷ *Ibidem*, pág. 53.

Mientras que, entre los atributos de las fuerzas navales, destacan entre otros:²⁸

- simbolismo

Su presencia representa un mensaje sobre los genuinos intereses, intenciones y compromiso del país y de la voluntad de ejercer influencia del país del cual proceden.

- flexibilidad operativa

Transitan en condición de alistamiento para el combate sin dificultad y sin que signifique abierta amenaza, y pasar fácilmente de una condición a otra. Considera:

- movilidad – les permite responder desde más allá del horizonte, haciéndose visibles en forma selectiva;
- versatilidad – pueden pasar rápidamente de una función a otra totalmente distinta en cuanto al efecto a ejercer, desde la asistencia humanitaria al combate, por ejemplo;
- accesibilidad – permite acceder a cualquier litoral en forma pacífica o amenazante, siendo su única restricción jurídica las aguas interiores y territoriales de otros Estados;
- capacidad de proyección – al aplicar desde el mar sus armas o las transportadas hacia objetivos al interior del litoral adversario; incluso Fuerzas Terrestres Expedicionarias;
- persistencia – pueden mantenerse presentes por prolongados períodos de tiempo conservando sus capacidades operacionales;
- condición lista para operar al arribo – puede iniciar sus operaciones, cualesquiera que sea, inmediata y sostenidamente desde el momento en que arriban a la escena, sin necesidad de preparar el terreno ni limitaciones importantes de condiciones ambientales.

Considera además:

- alcance – pueden operar a grandes distancias de sus bases, manteniendo su condición de listas.

Pero, no cualquier tipo de fuerzas navales, sino específicamente unidades de combate oceánicas,²⁹ dado que:

Son aquellas que por sus capacidades para navegar en condiciones de mar adversas y por su autonomía logística, pueden concurrir, operar y persistir en escenarios en alta

²⁸ *Ibidem*, pág. 55.

²⁹ Véase: Fuerza Naval de Chile, URL: http://www.armada.cl/nuestras-fuerzas/prontus_armada/2009-01-23/122834.html [disponible: 19.10.2013].

mar alejados de sus bases, en cualquier condición meteorológica y por períodos prolongados.

La capacidad de combate oceánica de la Armada está basada en la Escuadra, conformada actualmente por unidades de tipo fragata, de origen británico y holandés, que se integran usando estándares de mando y control de la OTAN.

Estas unidades combinan capacidades que le permiten a la Escuadra acceder al control del campo de batalla en, sobre y bajo la superficie, y de su espectro electromagnético; y proveen poder de combate en las tres principales áreas de la guerra (aérea-superficie-submarina). Por la entidad de sus medios, la Escuadra puede constituir en sí misma una Fuerza capacitada para realizar operaciones en todo tiempo y cualquier escenario.³⁰

Se trata, básicamente, de las fragatas; las que pueden, además, desarrollar operaciones en forma independiente, como escoltar buques de alto valor, proteger terminales en la costa, neutralizar objetivos en la costa adversaria, patrullar la zona marítima, etc. La flexibilidad, versatilidad y potencia de combate de estos buques permite causar efectos desequilibrantes, por lo que como fuerza adquieren connotación estratégica. Lo anterior, sumado a sus características oceánicas, los faculta para ser los primeros exponentes de la voluntad e intención nacional en todo el espectro del conflicto, donde sea necesario apoyar la política exterior del Estado. Adicionalmente, estas unidades contribuyen a la vigilancia y control de la actividad marítima en aquellas zonas de interés alejadas de costa y, eventualmente, ejecutar funciones de policía marítima. Por lo tanto, son, simultáneamente, fuerzas de protección y fuerzas de proyección.

Se busca así, “constituir un instrumento que permita al Gobierno disponer de la posibilidad de una potente presencia en la comunidad global, basada en una capacidad de respuesta inmediata con medios navales en condiciones de desplegarse a cualquier parte del mundo y operar en forma sostenida en toda la gama del conflicto”.³¹

De esta manera, la Armada de Chile, busca trascender de *green* a *blue water navy*, con cierta proyección de su poder naval, sin descuidar la preservación de su soberanía nacional en la mar.

³⁰ *Doctrina Marítima, op. cit.*, pág. 154.

³¹ *Ibidem*, pág. 182. De ahí que, de conformidad con *Jane's Sentinel Country Risk Assessments 2013*: “The Chilean Navy is transforming itself to provide forces for power projection as well as regional co-operation initiatives. It is becoming an increasingly regional force and plans to become the main power projection force in the region”.

*Paradigma Colombiano (Armada Nacional)*³²

Colombia es un país bioceánico, con costas en el océano Pacífico y en el Mar Caribe, en los que posee diversas islas como el archipiélago de San Andrés y Providencia.

A la luz de su configuración geográfica, se establece la misión de su Armada Nacional:

Contribuir a la defensa de la Nación a través del empleo efectivo de un poder naval flexible en los espacios marítimo, fluvial y terrestre bajo su responsabilidad, con el propósito de cumplir la función constitucional y participar en el desarrollo del poder marítimo y a la protección de los intereses de los colombianos.

Para el año 2019 la Armada Nacional, mediante operaciones decisivas y contundentes, habrá contribuido a la recuperación y consolidación de la paz y la seguridad democrática de los colombianos; habrá fortalecido su talento humano y tecnología naval hasta obtener la capacidad disuasiva y operacional necesaria para garantizar el uso legítimo de los espacios marítimo y fluvial del país; y será una institución admirada por la Nación y líder en el desarrollo del poder marítimo nacional.³³

De donde, el combate a los grupos insurgentes y al narcotráfico condicionan el desarrollo de su poder naval:

Con el fin de dar cumplimiento a los lineamientos del Alto Mando y ajustarlo a las necesidades, desarrollando estrategias para la neutralización del narcotráfico y derrotar militarmente al terrorismo en las zonas asignadas a la Armada Nacional, por lo cual se están realizando grandes esfuerzos en materia logística, operacional, de adquisición y fortalecimiento de unidades en cada uno de los componentes.³⁴

Los medios o equipo responden a ambas amenazas a la seguridad nacional de Colombia:

La decisión de construir su propia flotilla se remonta a 1997, tarea que le fue confiada a oficiales, suboficiales y civiles adscritos al entonces Departamento Técnico de la Base Naval ARC Bolívar en Cartagena.

³² Véase: Armada Nacional de la República de Colombia, URL: <http://www.armada.mil.co/> [disponible: 19.10.2013].

³³ Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, URL: <http://www.cgfm.mil.co/cgfmportal/faces/index.jsp?id=8718> [disponible: 19.10.2013].

³⁴ *Ibidem.*

Ya son cinco las embarcaciones dotadas con modernos sistemas de comunicación, armamento y blindaje especial que les permite resistir los ataques de los grupos armados al margen de la ley.

Estos buques patrulleros de apoyo fluvial, son encargados de abastecer de combustible, municiones y alimentos a las pequeñas patrulleras desplegadas a lo largo de los ríos Putumayo, el Magdalena, el Orinoco y el Atrato, entre otros, ya que la geografía nacional tiene más de 13000 kilómetros de ríos navegables, que requieren una custodia permanente. En muchas regiones del país, los ríos son, la única ruta de acceso, lo que exige mantenerlos siempre vigilados para garantizar el tránsito sobre ellos.

Cada uno de los nuevos buques construidos por Cotecmar para la Armada Nacional, con cerca de 40 metros de eslora y 300 toneladas de desplazamiento, está diseñado para navegar en aguas poco profundas, adaptándose a las condiciones variables de los ríos colombianos.³⁵

Lo que también se encuentra reflejado en los resultados operacionales de 2012, entre los que destacan:

En los últimos doce meses la Institución Militar ha capturado 528 miembros de organizaciones narcoterroristas, mientras que 224 han sido abatidos en combate. Se han desactivado 71 campos minados, incautado 93 toneladas de cocaína y 7 de marihuana. Se han destruido 262 laboratorios para el procesamiento de estupefacientes y se han localizado 1950 hectáreas de cultivos ilícitos. Complementario a esto, la Armada Nacional desarrolla una importante labor social en zonas alejadas del país donde habitan comunidades menos favorecidas. Los departamentos de acción integral realizan jornadas de salud y obras públicas. El objetivo es lograr un mejor acercamiento con la población civil y motivar la desmovilización de los grupos armados al margen de la ley.³⁶

Esto explica que la Armada Nacional de Colombia se encuentra inadecuadamente equipada para hacer frente a las responsabilidades como fuerza bioceánica

³⁵ *Armada Nacional – actualización, modernización, repotenciación y extensión de la vida útil de las fragatas misileras a nivel nacional*, Departamento Nacional de Planeación (Colombia), 2013, URL: https://spi.dnp.gov.co/app_themes/seguimientoproyectos/resumenejecutivo/0047002560000.pdf [disponible: 19.10.2013].

³⁶ *Informe Anual 2012*, Ministerio de Defensa de Colombia, URL: http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/mindefensa/documentos/descargas/sobre_el_ministerio/rendicioncuentas/2012/informearmadanacional.pdf [disponible: 19.10.2013].

(Mar Caribe y Océano Pacífico); recientemente, sus esfuerzos de modernización de la flota se concentraron en los buques patrulleros de río y aviación de patrullaje. En especial, desde el año 2000, ha incrementado su rol en la campaña contrainsurgente y de combate al narcotráfico y delitos conexos, notablemente con su infantería de marina (con un incremento de sus capacidades) y su aviación naval.³⁷

Tratándose del modelo colombiano, conviene insistir en que el mismo constituye la antítesis del paradigma brasileño, al erigirse en *brown water navy*, caracterizada por operar en la periferia de la costa y a lo largo de las vías navegables, como medio de fuerza de proyección localizada, donde buques de guerra de alta mar más grandes y de mayor calado no pueden entrar fácilmente.

No obstante su condición de país bioceánico, la Armada Nacional de la República de Colombia ha otorgado prioridad a la amenaza del llamado *narcoterrorismo*, tal como se desprende de sus propios documentos programáticos y a partir de su misión:

Contribuir a la defensa de la Nación a través del empleo efectivo de un poder naval flexible en los espacios marítimo, fluvial y terrestre bajo su responsabilidad, con el propósito de cumplir la función constitucional y participar en el desarrollo del poder marítimo y a la protección de los intereses colombianos.³⁸

Lo que, en términos de objetivo final, se traduce en:

Contribuir a garantizar la independencia de la Nación, a mantener la integridad territorial, a la defensa del Estado y sus instituciones y a consolidar la seguridad democrática con la solidaridad de la ciudadanía, derrotando a las organizaciones narcoterroristas que delinquen en la jurisdicción de la Armada Nacional.³⁹

De donde derivan los siguientes objetivos específicos, a los que quedan subordinadas todas las misiones, programas, proyectos, procesos, actividades, medios y presupuestos de la institución están orientados a contribuir en la obtención de estos objetivos:

- protección de la población y sus recursos y consolidación del control territorial;
- neutralización de las finanzas del narcoterrorismo;
- disuasión estratégica;

³⁷ *Colombia Navy Assessment*, [en:] *Jane's Sentinel Country Risk Assessments 2013*, *op. cit.*

³⁸ Consultar: Armada Nacional de la República de Colombia, *op. cit.*

³⁹ Para mayores detalles véase: *ibidem*.

- seguridad marítima y fluvial.

En tanto que, más allá de la función constitucional de contribuir a la defensa de la Nación mediante la aplicación del Poder Naval:

(...) la Armada Nacional está llamada a participar en misiones orientadas a garantizar el empleo integral del mar por parte de la Nación. Para ello debe cumplir con actividades tanto militares como diplomáticas y de implementación de la ley y el orden.

Las funciones de la Armada Nacional varían dependiendo de las necesidades del país y de las condiciones socioeconómicas tanto nacionales como internacionales. Debido a esta multiplicidad de funciones es difícil predecir cuáles tendrán prioridad en un período determinado, los programas de la Armada están orientados a obtener capacidades que le proporcionen flexibilidad y permitan adaptarse rápidamente a los cambios de las potenciales amenazas y las funciones específicas a efectuar.

Así, entre los Programas vigentes, se debe señalar la estrategia de la Armada contra el Narcoterrorismo,⁴⁰ basada en la guerra contra el narcotráfico y entendida como cerrar los espacios que los narcoterroristas han abierto en nuestros mares, ríos y costas para alimentar económicamente al terrorismo que afecta a la nación.

- En lo que respecta a las políticas institucionales, referidas al planeamiento, la inteligencia, la ejecución operacional y la seguridad, se vislumbra la invasión de esferas competenciales que se corresponden con otros ámbitos de la seguridad, tal como se puede apreciar a continuación.⁴¹
- La seguridad ciudadana es y será siempre prioridad operacional, siempre en el marco del respeto a los derechos humanos. La seguridad debe ser percibida día a día por los ciudadanos y para ello todas las unidades deben desarrollar acciones que permitan que los pobladores de sus áreas de jurisdicción perciban y tengan un entorno seguro.
- La Armada ejecutará operaciones navales en el ámbito de sus roles y misiones y orientadas siempre a garantizar su función constitucional en los cinco vectores establecidos, como son: la defensa y seguridad, la seguridad marítima, la investigación y desarrollo tecnológico, la protección del medio ambiente y su rol internacional, para de esta forma contribuir, en todos los escenarios bajo su jurisdicción y responsabilidad, a la política de pros-

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Políticas Institucionales Armada Nacional 2010*, Gobierno de Colombia, Grupo Asesor Comando Armada, Bogotá 2010, URL: <http://www.armada.mil.co/?idcategoria=269871> [disponible: 19.10.2013].

peridad democrática. Todas las operaciones militares tendrán como fin la protección civil.

- La inteligencia y las operaciones tendrán como punto de partida para su direccionamiento los preceptos constitucionales y las leyes, las políticas presidenciales y ministeriales y las directrices del Comandante General de las Fuerzas Militares.
- La Armada Nacional concentrará toda su capacidad naval militar en contribuir a la consolidación y logro de los objetivos y metas de la Política de Prosperidad Democrática, del Plan de Guerra y de los Planes Operacionales. La capacidad humana, los recursos materiales, la información, la inteligencia, el conocimiento y la gestión de comando y control se emplearán en el marco de operaciones concebidas para garantizar esta consolidación.
- Se consolidará el territorio, mediante la permanencia persistente del Control Militar Activo de Área alcanzado, y aumentándolo a toda la jurisdicción de la Armada. Es indispensable tener en mente que el Control Militar Activo de Área neutraliza eficazmente las proyecciones, la organización y la logística del narcoterrorismo y genera confianza en la población. La cobertura permanente será incrementada tanto en lo fluvial, como en las zonas costeras del Pacífico principalmente. La Armada no saldrá de los territorios que ha recuperado de las manos de los narcoterroristas, hasta que no se consolide la paz.
- La amenaza narcoterrorista es el mayor reto operacional para la Armada Nacional y su asimetría implica innovar, reorientar y repensar permanentemente el concepto operacional y el estratégico, de tal forma que se empleen adecuada y eficazmente los diferentes medios para generar fortalezas frente al enemigo y así contribuir significativamente con las capacidades humanas y tecnológicas de la Institución, a derrotar militarmente a los narcoterroristas. Día a día mejoraremos nuestros procesos y generaremos nuevos productos de seguridad que coloquen en desventaja al enemigo.
- La respuesta del poder naval a la asimetría de la guerra en la cual se desenvuelve será el empleo eficaz de sus medios, la superioridad tecnológica y de información, la garantía de la protección de la población, la conservación de los recursos, la preservación de los Derechos Humanos y la sujeción permanente al Derecho Internacional Humanitario, pero sobre todo a la grandeza de la fuerza interior de nuestros combatientes.
- Se enfocarán esfuerzos para la neutralización de narcoterroristas de primer y segundo nivel, como un medio que contribuye al objetivo de garantizar el control territorial del Estado. La adecuada inteligencia y las operaciones

especiales propias y conjuntas serán esenciales en esta tarea. Así mismo se continuará la desarticulación de estructuras narcoterroristas completas y las Bandas Criminales desde su base y mandos medios.

- La flexibilidad y el empleo adecuado, planeado y coordinado de los medios y componentes permitirá enfrentar al narcoterrorismo simultáneamente en los distintos escenarios. (...)
- Es una prioridad permanente generar, actuar, difundir y aplicar disciplinadamente tanto la doctrina de la Armada como la doctrina conjunta con el objeto de lograr la máxima efectividad en el empleo de los medios para eliminar la amenaza narcoterrorista y para garantizar la capacidad de disuasión estratégica.
- Especial atención tendrán las fronteras fluviales, terrestres y marítimas bajo responsabilidad y jurisdicción de la Armada; un mayor esfuerzo para su seguridad y la mejor disposición para colaborar en su desarrollo serán elementos destacados en las actividades que allí se ejecuten, tanto en el campo operacional, como en el de la Acción Integral.
- Derrotar al narcoterrorismo y simultáneamente contribuir a mantener una capacidad disuasiva creíble que garantice la seguridad nacional son una responsabilidad y un reto permanente de la Armada.
- La Armada fortalecerá la estrategia para su rol internacional que le permita continuar siendo una Fuerza líder a nivel regional en temas clave de interés nacional e internacional tales como la lucha contra el narcotráfico en el mar. Especial impulso deberá darse a la organización y puesta en operación del Centro Marítimo Internacional de Análisis contra el Narcotráfico en Cartagena, el cual es un instrumento tangible para fortalecer la cooperación internacional, y la continuidad y desarrollo de la Escuela Internacional de Interdicción Marítima.

De cara a sus amenazas reales a la seguridad nacional, la Armada Nacional de la República de Colombia opta por un paradigma que responde al corto plazo, privilegiándose la lucha contra el narcotráfico y los movimientos insurgentes (cuya combinación denomina *narcoterrorismo*), lo que se refleja en la expansión de su infantería de marina.⁴²

⁴² Véase: Comando de Infantería de Marina Colombia, URL: <http://www.armada.mil.co/?idcategoria=537822> [disponible: 19.10.2013]. En *Jane's Sentinel Country Risk Assessments 2013* se reconoce así que: "The Colombian Navy has developed from being an inadequate blue water navy only capable of sporadic ocean deployments to an increasingly capable brown water (riverine) navy. New threats have been addressed with the expansion of the marine infantry and naval aviation capabilities. Local design and production of coastal and river patrol vessels specifically tailored to their requirements has also expanded its capabilities in areas that were otherwise neglected. The hunt for

Para nosotros, estos tres paradigmas (brasileño, chileno y colombiano) marcan, de alguna forma, el derrotero de las armadas de la región; aunque no existen modelos “químicamente puros, adaptables a cualquier circunstancia o lugar”, por lo que cada armada debe generar su propia doctrina y diseño del poder naval, que responda a la realidad y a los intereses permanentes del Estado-Nación al que se debe.

Consideraciones finales sobre la Armada de México

El poder naval mexicano se encuentra representado por siete fragatas y 124 patrullas costeras, interceptoras y oceánicas, a los que se suman 18 buques logísticos y de apoyo, y tres buques de asalto anfibio.

Esto significa que la Armada de México apuesta por la trilogía conformada por patrullas, helicópteros embarcados y componente de infantería de marina. Opción que presenta como atractivos:

- su bajo costo, en comparación con corbetas y buques de mayor porte;
- una mayor capacidad de fuego, repotenciado por la incorporación de misiles;
- el incremento de la capacidad de vigilancia por la incorporación del helicóptero embarcado.

Sin embargo, esto suele colisionar cuando dominan malas condiciones meteorológicas y mar gruesa. En contraste, sus principales unidades de combate o fuerzas navales de ataque, integradas por 4 fragatas clase Allende (*US Knox*) y 2 fragatas clase Bravo (*US Bronstein*), se caracterizan por una marcada obsolescencia. Por ende, la armada de México presenta una situación de inferioridad con respecto a pares tales como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela; si se tiene en cuenta que México carece de submarinos y opta por un gran número de buques patrulleros costeros, interceptores y oceánicos (tendencia conocida como *enanismo*), en detrimento de las fragatas y destructores de vocación y condiciones marineras oceánicas o, incluso, naves menores como las corbetas.

En ese tenor, se pone el acento en la reorganización y creación de los batallones de infantería de marina, con el objeto de:

(...) combatir de forma frontal a la delincuencia y la inseguridad (...) acorde a la situación y necesidades de cada Estado costero, lo que se traducirá en un mejor

drug carrying semi-submersibles has been a top priority and at least a dozen such vessels have been intercepted over the last few years”.

desempeño Institucional en funciones de policía marítima (...) aumentar la presencia del personal naval en la franja costera del país, en funciones de policía marítima, que permita fortalecer la capacidad de respuesta de la Armada de México, para coadyuvar de manera más efectiva en los esfuerzos que realiza el Gobierno Federal en el combate a la delincuencia organizada y el narcotráfico.⁴³

De donde, actualmente la fuerza de infantería de marina de México es, por el número de efectivos encuadrados, la segunda en la región después de Colombia; encontrándose en expansión para totalizar un estado de fuerza de 26500 elementos.⁴⁴

Esto constituye una herencia o legado de la anterior administración, como lo pone de relieve Guevara:

El sexenio 2006–2012 requirió a la Armada de México enfocar sus esfuerzos en expandir su capacidad de operar en tierra. La Infantería de Marina recibió prioridad dadas las necesidades de seguridad interior en puertos, ciudades costeras y estados lejanos al litoral como Aguascalientes, Coahuila y Morelos. La reorientación de recursos, por lo tanto, desaceleró el programa de reemplazo de embarcaciones.⁴⁵

Esto explica, en gran medida, que la Armada de México sea considerada como *green water*, con capacidades para garantizar la defensa costera y desarrollar incipientes operaciones en alta mar; con plataformas y medios *ad hoc* a la aplicación del derecho penal y marítimo, como la táctica *Trinomio*, que incluye helicópteros embarcados y embarcación de intercepción rápida en los buques patrulleros de vigilancia oceánica.⁴⁶

Dicho en otras palabras, la Armada de México carece de las capacidades mínimas que requiere una marina de guerra, a la cual el soberano le asigna

⁴³ Acuerdo Secretarial 88 mediante el cual se reorganizan y crean Batallones de Infantería de Marina para dotar a los mandos de regiones, zonas y sectores navales de personal suficiente para la vigilancia y patrullaje de la franja costera del país, “Diario Oficial de la Federación” (Mexico), Primera Sección, 1.06.2007, URL: http://201.147.98.8/dofdia/2007/Jun07/pdf/01Jun07_Sm.pdf [disponible: 19.10.2013].

⁴⁴ De conformidad con *The Military Balance 2013*, *op. cit.*, pág. 460.

⁴⁵ Í. Guevara y Moyano, *La Armada Verde*, portal “MéxicoSeguridad” 6.09.2013, URL: <http://www.mexicoseguridad.mx/site/?p=23> [disponible: 19.10.2013].

⁴⁶ Tradicionalmente y de conformidad con la doctrina naval de Estados Unidos *blue water* hace referencia a las capacidades operacionales en mar abierto; *green water* en las aguas costeras y puertos y *brown water* en los ríos navegables y sus estuarios. Para mayores detalles véase: *Naval Operations Concept 2010 Implementing The Maritime Strategy*, U.S. Marine Corps, U.S. Navy, U.S. Coast Guard, 2010, pág. 8, URL: <http://www.navy.mil/maritime/noc/NOC2010.pdf> [disponible: 19.10.2013]. Sobre la táctica Trinomio véase: Í. Guevara y Moyano, *op. cit.*, págs. 28 y 29.

un conjunto de misiones en tiempos de paz y de guerra y que pueden sintetizarse en el ejercicio efectivo de la soberanía en los espacios marítimos; dado que sus medios solo le permiten un control real sobre el mar territorial y parcial sobre la zona contigua.⁴⁷

En este contexto, signado tanto por las directrices del Poder Ejecutivo como por la autonomía en tanto institución, la Armada de México se encuentra en una *encrucijada histórica*: por un lado, ajustar sus recursos y capacidades a la guerra contra el narcotráfico encabezada por el entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa, y que, tal parece, presenta una continuidad con Enrique Peña Nieto (2012–2018), y que la acerca al paradigma marítimo de sus pares colombianos (*brown water navy*); y, por el otro, a tenor de la propia visión institucional 2025, de aspirar a ser un Poder Naval que garantice la Defensa y Seguridad del interés vital de la Nación, de la Soberanía, la Independencia y la Integridad Territorial, con un ejercicio relativo del control del mar y cierta proyección, en la línea del modelo de la marina de guerra de Chile (*green water navy*).⁴⁸

Recapituando, no obstante su configuración geográfica, históricamente los países latinoamericanos le han dado la espalda al mar y sus Armadas han tenido que ceder espacio y asignación de recursos a los Ejércitos. Sin embargo, con el advenimiento y avances de las democracias en la región, el poder naval ha ido cobrando cada vez mayor importancia y los ejemplos de Brasil y Chile sirven para ilustrar el derrotero signado por un innegable incremento de la importancia relativa de las marinas de guerra en América Latina.

Bibliografía

Acuerdo Secretarial 88 mediante el cual se reorganizan y crean Batallones de Infantería de Marina para dotar a los mandos de regiones, zonas y sectores navales de personal suficiente para la vigilancia y patrullaje de la franja costera del país, “Diario Oficial de la Federación” (México), Primera Sección, 1.06.2007, URL: http://201.147.98.8/dofdia/2007/Jun07/pdf/01Jun07_Sm.pdf [disponible: 19.10.2013].

Armada Nacional – actualización, modernización, repotenciación y extensión de la vida útil de las fragatas misileras a nivel nacional, Departamento Nacional de Planeación (Colombia), 2013, URL: https://spi.dnp.gov.co/app_themes/seguimientoproyectos/resumenejecutivo/0047002560000.pdf [disponible: 19.10.2013].

⁴⁷ M. P. Moloeznik, *Hacia un marco teórico...*, *op. cit.*

⁴⁸ Dado que “La Armada de México (AM) navega (literalmente) entre la frontera de una Armada café y una verde” (Í. Guevara y Moyano, *op. cit.*).

- Brasil comprometido con la creación de una zona de paz y cooperación en América del Sur*, blog maquina-de-combate, 3.04.2012, URL: <http://maquina-de-combate.com/blog/?p=23940> [disponible: 19.10.2013].
- Dalton J. G., *Future Navies – Present Issues*, “Naval War College Review” Winter 2006, URL: http://findarticles.com/p/articles/mi_mojIW/is_1_59/ai_n26780463/ [disponible: 19.10.2013].
- Doctrina Marítima: El Poder Marítimo Nacional*, Armada de Chile, 2009, URL: http://www.armada.cl/prontus_armada/site/artic/20091020/asocfile/20091020181103/doctrina_maritima.pdf [disponible: 19.10.2013].
- Documento: Definición concepto Mar Presencial*, Armada de Chile, 25.11.2005, URL: http://www.mardechile.cl/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=473 [disponible: 19.10.2013].
- Estrategia Nacional de Defensa*, Ministerio de Defensa de Brasil, primera edición, 15.12.2008, URL: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf [disponible: 19.10.2013].
- Guevara y Moyano Í., *La Armada Verde*, portal “MéxicoSeguridad” 6.09.2013, URL: <http://www.mexicoseguridad.mx/site/?p=23> [disponible: 19.10.2013].
- Hagedorn Hitschfeld J., *Armada expedicionaria, una visión realista del futuro*, Armada de Chile, “Revista de Marina” 1/2008, URL: <http://www.centronaval.org.ar/boletín/bcn/BCN820/820estelas2.pdf> [disponible: 19.10.2013].
- Informe Anual 2012*, Ministerio de Defensa de Colombia, URL: http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/mindefensa/documentos/descargas/sobre_el_ministerio/rendicioncuentas/2012/informearmadanacional.pdf [disponible: 19.10.2013].
- Jane's Sentinel Country Risk Assessments 2013*, London 2013.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago de Chile 2002.
- Mahan A. T., *Influencia del Poder Naval en la Historia 1660–1783*, t. 1, Buenos Aires 1935.
- Martín F. M., *El Amazonas Azul Brasileño y la Pampa Azul Argentina. ¿El Desafío en el Siglo XXI para la Cooperación Biestatal?*, “Intellector” janeiro–junho 2012, vol. 8, núm. 16, URL: <http://www.revistaintellector.cenegri.org.br/ed2012-16/federicogomez-2012-16.pdf> [disponible: 19.10.2013].
- Medios Navales de Brasil*, Marinha do Brasil, 2013, URL: http://mar.mil.br/menu_h/navios/menu_navios_mb.htm [disponible: 19.10.2013].
- Missão e visão de futuro da Marinha*, Marinha do Brasil, URL: http://mar.mil.br/menu_v/instituicao/missao_visao_mb.htm [disponible: 19.10.2013].
- Moloeznik M. P., *Aproximación al poder naval mexicano (La Armada de México en el contexto latinoamericano)*, “Revista Letras Jurídicas” otoño 2010, núm. 11, URL: <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/index.php/revista-numero-11-otono-septiembre-2010-marzo-de-2011?download=121> [disponible: 19.10.2013].

- Moloeznik M. P., *Evolución del poder naval mexicano en la última década*, “Revista del Centro de Estudios Superiores Navales” enero–marzo 2012, núm. 1, URL: http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/revista/revistas_completas/2012-1.pdf [disponible: 19.10.2013].
- Moloeznik M. P., *Hacia un marco teórico y analítico del poder naval. Contribución doctrinaria al desarrollo de la Armada de México*, “México y la Cuenca del Pacífico” mayo–agosto 2009, vol. 12, núm. 35, URL: <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/pacifico/revista35/05%20Marcos-Moloeznik.pdf> [disponible: 19.10.2013].
- Moloeznik M. P., *Radiografía del Poder Naval Mexicano (La Armada de México frente a sus pares de América Latina)*, “Revista del CESLA” 2011, núm. 14, URL: <http://www.redalyc.org/pdf/2433/243322672006.pdf> [disponible: 19.10.2013].
- Naval Operations Concept 2010 Implementing The Maritime Strategy*, U.S. Marine Corps, U.S. Navy, U.S. Coast Guard, 2010, URL: <http://www.navy.mil/maritime/noc/NOC2010.pdf> [disponible: 19.10.2013].
- Pérez J. M., *Brasil, potencia naval en el Atlántico Sur*, portal “Guerras posmodernas” 4.03.2013, URL: <http://www.guerrasposmodernas.com/2013/brasil-potencia-naval/> [disponible: 19.10.2013].
- Políticas Institucionales Armada Nacional 2010*, Gobierno de Colombia, Grupo Asesor Comando Armada, Bogotá 2010, URL: <http://www.armada.mil.co/?idcategoria=269871> [disponible: 19.10.2013].
- Rocha Valencia A., Morales Ruvalcaba D. E., *Potencias medias y potencias regionales en el sistema político internacional de Guerra Fría y Posguerra Fría (Propuesta de dos modelos teóricos)*, Guadalajara 2011.
- Saint Salvy A.-F. de, *Concevoir la marine: un art difficile*, “Défense Nationale” mai 1994.
- Tangredi S. J. (ed.), *Globalization and Maritime Power*, Washington D.C. 2002.
- The Military Balance 2013*, International Institute for Strategic Studies (IISS), London 2013, Chapter Eight: Latin America and the Caribbean.

Sitios web disponibles en internet

- Armada Nacional de la República de Colombia, URL: <http://www.armada.mil.co/> [disponible: 19.10.2013].
- Comando de Infantería de Marina Colombia, URL: <http://www.armada.mil.co/?idcategoria=537822> [disponible: 19.10.2013].
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, URL: <http://www.cgfm.mil.co/cgfmportal/faces/index.jsp?id=8718> [disponible: 19.10.2013].
- Fuerza Naval de Chile, URL: http://www.armada.cl/nuestras-fuerzas/prontus_armada/2009-01-23/122834.html [disponible: 19.10.2013].

Hugo Fernando Guerrero Sierra, Janiel David Melamed Visbal

Post-guerra Fría, narcotráfico y redimensionamiento del conflicto armado en Colombia

El fin del orden bipolar y la redefinición de la economía de la guerra en Colombia

El conflicto armado colombiano, a diferencia de muchos otros conflictos que alrededor del mundo fueron influenciados por las variables de la confrontación antagonica evidenciada durante la Guerra Fría, no sufrió un decaimiento en su dinámica luego de la caída del Muro de Berlín. Por el contrario, experimentó una serie de alteraciones que agudizaron profundamente sus circuitos de violencia.¹ De acuerdo con Doug Stokes,² los resultados del colapso del bloque comunista representarían una realidad que eventualmente resultaría más peligrosa para los intereses de seguridad nacional de los EE.UU., pues conllevó a la alteración del orden internacional donde nuevos actores que ya no respondían a la autoridad soviética empezaron a posicionarse como amenazas estratégicas desde una perspectiva muy diferente a la evidenciada durante el periodo de pugna Este-Oeste.

El negocio del narcotráfico y su incidencia en la dinámica del conflicto armado colombiano, en una etapa posterior a la Guerra Fría, probaría que los enormes recursos económicos provenientes del tráfico de drogas y su posterior inyección a las máquinas de guerra de los distintos actores armados, llevaría los niveles de confrontación a niveles amenazantes de estabilidad regional. La íntima relación entre estímulos económicos y conflicto armado es un tema que ha llamado la atención de buena parte de los académicos interesados en los estudios sobre

¹ Véase: A. Guáqueta, B. R. Rubin, *Fighting Drugs and Building Peace: Toward Policy Coherence between Counter-Narcotics and Peace Building*, "Dialogue on Globalization Occasional Papers" November 2007, no 37, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/usa/04992.pdf> [disponible: 22.04.2013].

² Véase: D. Stokes, *Why the End of the Cold War Doesn't Matter*, "Review of International Studies" 2003, no 29, URL: <http://www.chomsky.info/onchomsky/200310--02.pdf> [disponible: 22.04.2013].

la paz y la resolución de conflictos durante últimos veinte años. Específicamente, con la caída del Muro de Berlín y la crisis de las ideologías de corte marxista, se dio origen a un cambio de paradigma frente a las causas que desencadenan la aparición y degradación de los conflictos armados. Si bien, durante la Guerra Fría se puede afirmar que el componente político se constituía como el factor determinante que impulsaba las confrontaciones violentas, desde la década de los noventa hemos observado cómo las causas que dan origen y arraigan los conflictos armados han sufrido una compleja mutación.

Así las cosas, no se puede afirmar que el trasfondo político haya desaparecido totalmente del escenario de la guerra, pero tampoco es acertado plantear que elementos como la raza, la religión y los nacionalismos sean por sí mismos los ejes centrales alrededor de los cuales giran la motivaciones de aquellos que deciden tomar ilegítimamente las armas. Por tanto, como lo analizan David Keen³ y Herfried Münkler,⁴ aunque estos elementos son parte fundamental del discurso en el que toman asiento las “nuevas guerras”, lo que subyace realmente en buena parte de los conflictos armados en la actualidad es el atractivo económico que representa la fácil apropiación de ciertos recursos a través de las armas, auspiciado por estructuras estatales débiles y sin capacidad de control.

La relación entre el tráfico de drogas con buena parte de los conflictos armados que tienen escenario en la actualidad es un fenómeno cada vez más evidente y complejo. Sin embargo, no es en el cultivo de materias primas sino en la aparición de cadenas de transformación ilícita donde los márgenes de lucro aumentan exponencialmente, incrementando el interés de los actores armados por hacerse con una parte del negocio. Muestra de esto es que países ancestralmente cultivadores de hoja de coca y opio como Bolivia y Turquía no han desarrollado cadenas importantes de transformación, debido principalmente a que dicha actividad se había basado históricamente en un interés puramente cultural, impidiendo la aparición de confrontaciones violentas en torno a estas prácticas.

Por otro lado, en espacios donde se entrelazan la ausencia de control del Estado, condiciones geoclimáticas propicias y estructuras sociales que potencian la transformación negativa de los conflictos, es donde vamos a encontrar más fácilmente una relación directamente proporcional entre la expansión del negocio del narcotráfico y la degradación violenta de los conflictos. De tal manera que países en donde el Estado ha perdido buena parte del monopolio de la violencia legítima, se constituyen en escenarios propicios para establecer cadenas

³ Véase: D. Keen, *Incentives and Disincentives for Violence*, [en:] M. L. Berdal, D. M. Malone (eds.), *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder CO 2005.

⁴ Véase: H. Münkler, *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, Madrid 2004.

de producción y transformación de sustancias ilícitas, las cuales encuentran fácilmente en la necesidad de los grupos armados ilegales por acceder a fuentes de financiación el soporte necesario para su funcionamiento y expansión; tal y como se ha evidenciado en Afganistán, Myanmar y Colombia.⁵

La convivencia entre estructuras socioeconómicas inequitativas y una situación geográfica favorable facilita que ciertos países sean más proclives al florecimiento de actividades como la del narcotráfico, el cual pasa a constituirse en una alternativa rápida de acceso a recursos económicos para financiar privilegios que de otra manera no serían asequibles a sectores tradicionalmente excluidos. Sin embargo, aunque estos dos elementos aumentan claramente el riesgo de que la producción ilícita de narcóticos surja y se arraigue más fácilmente en un contexto y no en otro, es en realidad el grado de reacción y contención del Estado frente a este fenómeno, lo que ha de constituirse en la variable más importante sobre la cual ha de sustentarse la capacidad de penetración del negocio de las drogas en una sociedad. En ese sentido, la industria del narcotráfico se sostiene en un análisis coste-beneficio, en el que la ausencia de control estatal representa un factor que hace sustancialmente rentable y atractivo incursionar en dinámicas de ilicitud. Todo esto, debido a que un Estado desestructurado establece un escenario de debilidad que ha de reflejarse inevitablemente en ausencia de presión armada, instituciones corruptibles y altos índices de impunidad.

Casos como el de Afganistán y Colombia evidencian la existencia de una relación causa-efecto entre debilidad estatal y la capacidad de penetración del negocio del narcotráfico, mostrando que la desinstitucionalización generalmente precede a la aparición de los circuitos de ilegalidad y no al contrario. Actualmente, buena parte de los analistas coinciden en que tanto en el caso afgano como el colombiano, el narcotráfico se ha constituido en el combustible de la guerra, convirtiéndose en fuente de financiación de los grupos armados ilegales y permeando a gran escala las estructuras políticas, económicas y sociales. Pero aceptar el alto grado de influencia que hoy tiene el negocio ilícito de la droga en todos estos sectores no implica que este fenómeno haya sido la piedra angular sobre la cual se edificó inicialmente la situación de fragilidad y conflicto que ha venido aquejando de vieja data a ambos países.

En el caso de Afganistán es evidente como la crisis del Estado precede al auge del cultivo de opio con fines de producción de heroína. El golpe de Estado de 1978 y las secuelas dejadas por invasión soviética durante la década de los ochenta fueron

⁵ Véase: S. A. Cornell, *Narcotics and Armed Conflict: Interactions and Implications*, "Studies in Conflict & Terrorism" 2007, núm. 30, págs. 207-227, URL: http://www.silkroadstudies.org/new/docs/publications/2007/Cornell_SCT.pdf [disponible: 22.04.2013].

realmente los hechos que determinaron el debilitamiento institucional del país, ahondando el conflicto entre fuerzas políticas como los muyahidines y propiciando la aparición de nuevos actores con vocación de poder como los talibanes. No obstante, es hasta finales de los años noventa cuando la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC)⁶ empieza a reportar un incremento exponencial de los cultivos de opio en buena parte del territorio. En ese orden de ideas, es posible interpretar que la retirada de las tropas soviéticas y la posterior caída del bloque comunista generó un vacío de poder para el que el país no estaba preparado, propiciando paulatinamente entre los actores en conflicto la necesidad de acceder a nuevas fuentes de financiación que les permitiera mantenerse en pie de lucha. Fue así como la interacción entre un Estado frágil, grupos armados con vocación de poder, discursos radicales de orden político-religioso, un espacio geográfico propicio para el cultivo de amapola y la demanda internacional de estas sustancias propiciaron que la industria de narcóticos se convirtiera en el motor económico necesario para la continuación y profundización del conflicto armado.⁷

Por su parte, un primer análisis del caso colombiano respecto de este tema nos muestra un escenario muy similar al de Afganistán, ya que – como hemos podido analizar previamente en esta tesis – la desestructuración del Estado en Colombia tiene orígenes complejos que en absoluto pueden ser considerados como recientes. Asimismo, aunque la aparición de actores armados como las guerrillas y los grupos paramilitares se remonta a los años sesenta en el primer caso y a principios de la década de los ochenta en el segundo, es sólo hasta los años noventa cuando se puede empezar a establecer una relación directa entre el negocio del narcotráfico y la financiación de estos grupos armados.⁸

Si bien, aunque existen registros de la aparición de los primeros grandes cultivos de marihuana desde hace más de cuarenta años y, a su vez, el negocio de la transformación de la hoja de coca en cocaína y otros derivados tiene sus inicios en Colombia a finales de los años setenta, es con la crisis de paradigmas ideológicos, fruto de la caída del bloque comunista, que las guerrillas dan un giro a su estrategia y modelo de financiación.⁹ Por su parte, aunque comparativamente con el caso de la guerrilla, la penetración de la influencia del narcotráfico fue mucho más rápida respecto del momento en que surgen los grupos de autodefensa

⁶ Véase: *Afghanistan Opium Survey 2005*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), URL: http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/afg_survey_2005.pdf [disponible: 22.04.2013].

⁷ Véase: B. R. Rubin, *Afghanistan's Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy*, Council on Foreign Relations, "Special Report" March 2006, no 12.

⁸ Véase: M. M. Giugale, O. Lafourcade, C. Luff (eds.), *Colombia: The Economic Foundation of Peace*, Washington 2003.

⁹ Véase: V. Felbab-Brown, *Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs*, Washington 2010.

campesina, no es posible asegurar que el narcotráfico haya hecho parte de los orígenes del movimiento paramilitar. De tal manera, al igual que en el caso afgano, en Colombia podemos observar que el narcotráfico no ha sido la fuente originaria del conflicto armado, sino por el contrario, nos enfrentamos al fenómeno de la narcotización de un conflicto preexistente, el cual también ha sido condicionado por variables como la debilidad del Estado, una situación geográfica favorable, actores armados ávidos de financiación y la demanda creciente de narcóticos por parte del mercado internacional.

Como hemos podido ver, aunque no es atribuible el origen de la confrontación armada al negocio de la producción y tráfico de sustancias ilícitas, lo cierto es que la forma en que han evolucionado las dinámicas del conflicto impone un nuevo escenario, el cual obliga a replantear el análisis de la relación entre conflicto armado y narcotráfico. Aunque podemos aceptar que elementos de orden político fueron el eje alrededor del cual se sustentaron en un principio los conflictos en Afganistán y Colombia, es necesario reconocer que en la actualidad, la degradación y perpetuación de los mismos obedece a que el narcotráfico se ha constituido en el combustible fundamental que permite financiar y mantener la influencia militar y política de los grupos alzados en armas.

En ese orden de ideas, podemos afirmar que la narcotización del conflicto no anula las motivaciones políticas que dieron origen a la lucha armada, pero la necesidad de acceder a los recursos que ofrece el negocio de las drogas ilícitas para financiar las hostilidades obliga a que los grupos armados tiendan a fortalecer su brazo militar en detrimento del político. Todo esto, debido a que, de no garantizar su aparato militar, los grupos insurgentes se verían en incapacidad de poder asegurar influencia y control territorial, que es en últimas lo que permite el acceso directo de los dineros provenientes del negocio de la drogas, bien sea porque se dediquen a proporcionar servicios de protección o porque opten por constituirse en productores y traficantes autónomos. Es así que, para abordar el análisis de buena parte de los conflictos intraestatales que se suscitan en la actualidad, es importante establecer la prioridad que los grupos insurgentes asignan a las motivaciones políticas que originaron su nacimiento (*grievance*); y, a su vez, al interés por acceder a recursos valiosos fácilmente apropiables (*lootable resources*), los cuales son los que van a permitir más fácilmente su sostenimiento e influencia (*greed*).¹⁰

¹⁰ Véase: A. Guáqueta, B. R. Rubin, *op. cit.*

Inicia la industria del narcotráfico

Los orígenes del narcotráfico en la sociedad colombiana se remontan a la década de los años sesenta, periodo en el que, debido a su posición geoestratégica y a la ausencia de control estatal, Colombia se convirtió prontamente en punto casi obligado de conexión para el transporte de coca proveniente de Bolivia y Perú con destino a los EE.UU. Aunque es importante anotar que el grado de participación directa del país en el tráfico de drogas fue bastante limitado durante esta etapa. Aun así, fenómenos fuertemente arraigados en el contexto nacional, como el contrabando, propiciaron que en corto tiempo surgieran actores colombianos que reclamaban una participación más activa en el negocio. Todo ello, debido a que las políticas proteccionistas que caracterizaron al país durante la mayor parte del siglo XX permitieron la creación de una importante red de rutas de contrabando, las cuales fueron rápidamente valoradas por los traficantes de coca de los países vecinos como por la naciente industria de la marihuana colombiana.

Con motivo del auge del negocio, durante la segunda mitad de los años setenta, el país empezó a percibir un aumento exponencial de los dineros provenientes de esta actividad, los cuales provenían de los grandes cultivos de marihuana ubicados principalmente en la zona atlántica y, a su vez, de la transformación de la base de coca proveniente de Bolivia y Perú.¹¹ Esta situación señaló un claro cambio en el papel jugado por Colombia, pasando de ser un simple enclave de transporte a constituirse en un importante productor y transformador de las sustancias. Estos hechos también conllevaron a que inicialmente la atención se centrara más en la industria de la marihuana que en el de la coca, ya que al constituirse el país en productor de la primera, las extensiones de los cultivos y la mano de obra necesaria para su recolección y posterior distribución la hicieron más notoria. Mientras que para el caso de la segunda, los recursos físicos y humanos requeridos para su compleja transformación y transporte eran más reducidos y, en un inicio, más discretos. Por tanto, a pesar de que, para la época, las ganancias provenientes de la industria de la coca ya empezaban a superar a las percibidas por el negocio de la marihuana, la visibilidad de este último permitió que el primero creciera en un principio a la sombra y sin mayor presión por parte de las autoridades.¹²

A principios de la década de los ochenta, la industria de la marihuana empezaba a decaer en Colombia como consecuencia del aumento en la producción interna de esta sustancia en los EE.UU., al igual que en Jamaica y México, hecho que llevó

¹¹ Véase: F. E. Thoumi, *Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes*, Washington D.C. 2003.

¹² Véase: A. López Restrepo, *Narcotráfico, ilegalidad y conflicto en Colombia*, [en:] F. Gutiérrez Sanín, M. E. Wills Obregón, G. Sánchez Gómez (eds.), *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*, Bogotá 2006.

a potenciar en el país el negocio de la transformación y distribución de la coca. Como consecuencia de este panorama, hubo un desplazamiento masivo hacia esta floreciente y especializada industria, especialmente por parte de todos aquellos que en su momento se dedicaron al negocio del contrabando y el cannabis.¹³ Buen ejemplo de esta dinámica fue la forma en que aparecieron y se consolidaron los dos principales carteles de la droga. Así, el Cartel de Medellín, tiene su origen en los años setenta alrededor del control de los cultivos de marihuana ubicados en la zona del Urabá Antioqueño. Por su parte, el Cartel de Cali ubica sus inicios en torno al control del contrabando entre Panamá y el puerto de Buenaventura, ubicado sobre la Costa Pacífica del departamento del Valle del Cauca.¹⁴

Los narcotraficantes se especializaron en las labores de transformación y distribución de la coca, lo cual les llevó a controlar con gran experticia un complejo negocio con clara vocación transnacional, desarrollando gran habilidad para negociar e importar las materias primas originadas en Perú y Bolivia, transformar la coca en Colombia y crear redes de distribución para poder exportar la cocaína refinada a los mercados de los EE.UU. y Europa. Sin embargo, la gran demanda proveniente de los países desarrollados obligó a la optimización del negocio, razón por la cual durante la primera mitad de los años ochenta los carteles fueron reemplazando las importaciones de base de coca e impulsaron el cultivo de la hoja en varias zonas del país, suprimiendo así buena parte de los intermediarios y controlando de inicio a fin todo el ciclo de producción. Sin duda, esta práctica se expandió fácilmente debido a la buena disposición de importantes sectores campesinos, los cuales encontraron en estos cultivos una alternativa a la situación de pobreza crónica y abandono por parte del Estado.

El elevado poder económico y social adquirido por los carteles de la droga, consecuencia de la monopolización del circuito de producción, transformación y distribución de la coca, llevó a que estas organizaciones intentaran dejar de lado su posición marginal, decidiendo incursionar más activamente en espacios como el de la política nacional. Fue así como, a través de la financiación de las campañas electorales de ciertos candidatos de orden regional, lograron crear una importante agenda de relaciones que progresivamente fue ascendiendo hasta los más altos niveles de la vida política nacional.

No conformes con ello, también intentaron por sí mismos, con algún nivel de éxito, llegar a cargos de representación popular, tal y como ocurrió en 1982 con la llegada a la Cámara de Representantes del líder del Cartel de Medellín

¹³ Véase: B. Bagley, J. Tokatlian (ed.), *Economía y política del narcotráfico*, Bogotá 1990.

¹⁴ Véase: E. M. Fernández Andrade, *El narcotráfico y la descomposición política y social. El caso de Colombia*, Ciudad de México 2002.

Pablo Escobar. Sin embargo, una vez se develó el trasfondo criminal que se escondía tras la fachada de su participación política, fue expulsado del Congreso, dando inicio a su persecución por parte de las autoridades. Estos hechos, sumados a la firma de los acuerdos de extradición entre EE.UU. y Colombia, llevaron a que los grandes capos del Cartel de Medellín, motivados por el temor a ser extraditados, emprendieran una guerra sin cuartel en contra de sus perseguidores, empezando con el asesinato del ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla en 1984, hecho que se constituyó en el hito que dio origen al oscuro periodo del narcoterrorismo.

Narcotráfico y guerrilla

Fue también durante la década de los ochenta, cuando la relación entre los grupos armados y el negocio de las drogas empezó a tomar forma, haciéndose cada vez más visible. Un factor que determinó claramente este nuevo escenario fue la disminución de la importación de base de coca procedente de Bolivia y Perú en contraposición al aumento de los cultivos en Colombia, generando un radical cambio en las relaciones sociales y la vida económica de las zonas en las que la guerrilla ejercía su influencia. Aunque la mayor parte de los cultivos de coca se concentró en espacios controlados por los grupos insurgentes, principalmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), no se puede establecer, al menos durante estos primeros años, una apropiación directa del negocio de las drogas por parte de las organizaciones guerrilleras. En realidad, durante este primer periodo, se puede decir incluso que hubo cierta renuencia de la guerrilla a permitir la presencia de los cultivos en sus zonas de incidencia, aunque ante lo avasallante de la situación, la guerrilla no tuvo otra opción que permitir las operaciones de los narcos, claro está que no sin que mediara el pago de cierto tipo de “impuestos”.¹⁵ No obstante, los fortalecidos capos del narcotráfico nunca estuvieron conformes con este tipo de relación, lo que les llevó a tomar la decisión de buscar contrapeso militar en contra de la presión guerrillera, específicamente a través de la financiación de ejércitos privados de autodefensa, hecho que indudablemente fue determinante en la expansión del fenómeno paramilitar.¹⁶

¹⁵ Estos “impuestos” se aplican principalmente al uso de pistas clandestinas de aterrizaje empleadas para sacar al exterior la pasta de coca por parte de los traficantes extranjeros; como pago para proveer protección armada; y al parecer también, para permitir la puesta en marcha de laboratorios de refinamiento.

¹⁶ Véase: A. L. Atehortúa Cruz, D. M. Rojas Rivera, *El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos*, “Historia y Espacio” julio-diciembre 2008, núm. 31, págs. 1-27, URL: <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/xmlui/handle/10893/1026> [disponible: 22.04.2013].

Todas estas circunstancias trajeron como consecuencia que la guerrilla, ante la hostilidad de los capos y el temor de la avanzada paramilitar, empezara a preferir una relación más directa con los cultivadores de la hoja, desplazando la carga impositiva de los traficantes a los agricultores y recolectores. Esta situación hizo que los grupos insurgentes en poco tiempo se convirtieran en un eslabón obligado entre el circuito de producción de base de coca y la venta de este insumo a los traficantes, llegando incluso a determinar precios unificados de negociación. Este nuevo esquema de relaciones se profundizó mucho más cuando después de la primera mitad de los años noventa, con la desaparición de los grandes carteles de la droga, se dio paso a un sinnúmero de pequeñas organizaciones traficantes más especializadas, pero también menos interesadas en entrar en conflicto con sus proveedores.¹⁷

Después de la profunda crisis institucional originada durante el Gobierno de Ernesto Samper y del fracaso del proceso del Caguán durante la administración Pastrana, fue evidente la expansión del poder de la insurgencia a lo largo y ancho del territorio nacional, concretamente en cuanto se refiere a la guerrilla de las FARC. Dicha circunstancia fue ampliamente aprovechada por este grupo para incrementar su nivel de participación en el negocio de las drogas, convirtiéndose en el principal controlador de la producción y comercialización de pasta de coca; además de entrar, presumiblemente, a ser partícipes del proceso de refinación y exportación de cocaína, lo que les colocaría al nivel de los extintos carteles de Medellín y Cali. Sin embargo, aunque la primera parte de esta hipótesis ha sido ampliamente verificada, la segunda resulta más polémica, ya que existe un amplio número de análisis en pro de desvirtuar o avalar esta afirmación, los cuales acuden a fuertes indicios que pueden suponer pruebas, tanto positivas o negativas, de una importante incursión de la guerrilla en los circuitos de elaboración y tráfico internacional de cocaína.

Son varios los argumentos esgrimidos en ciertos círculos para desestimar la posibilidad de que la guerrilla haya incursionado de manera sistemática en el campo de la transformación y exportación de cocaína. El primero de ellos radica en la ausencia de pruebas contundentes que permitan concluir tales hechos, ya que si bien cada vez son más claras las relaciones entre la guerrilla y los traficantes extranjeros, los indicios no pueden ser considerados como suficientes para demostrar que estos vínculos incorporen algo más que la venta de base de coca o el cobro de algún tipo de impuesto.¹⁸ Por otro lado, frente a los laboratorios

¹⁷ Véase: *War and Drugs in Colombia*, International Crisis Group (ICG), "Latin American Report" 27.01.2005, no 11, URL: <http://www.refworld.org/docid/4200c3984.html> [disponible: 22.04.2013].

¹⁸ Véase: C. Rocío Vasquez, *Golpe al Tranquilandia de las FARC*, "El Tiempo" 1.03.2001, URL: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-601662> [disponible: 22.04.2013].

encontrados en las zonas guerrilleras se plantean dos posibilidades: en primer lugar, que no sean propios y que en el caso de ser usados para producción de cocaína, la guerrilla, en vez de estar refinando, esté permitiendo o incluso protegiendo a otros en el desarrollo de esta actividad a cambio de una compensación económica.¹⁹ Y, por otra parte, que la falta de rigurosidad a la hora de diferenciar entre un laboratorio de producción de pasta de coca y uno de cocaína después de los allanamientos, sea una estrategia de desinformación del Gobierno para desacreditar internacionalmente cada vez más a la guerrilla. Otro factor que genera dudas al momento de querer achacar el papel de traficantes a las FARC es que gran número de los pequeños carteles de la droga surgidos durante los últimos años se han forjado desde el mismo seno de las organizaciones paramilitares, lo que significaría el establecimiento de acuerdos mínimos entre estos grupos y la guerrilla para temas como el del acceso a rutas de distribución internacional, hecho que por obvias razones resulta muy poco probable.

En contraposición, también podemos encontrar serios indicios que permitirían validar este fenómeno como cierto. Es posible observar, en primera medida, un significativo aumento de las hectáreas destinadas a los cultivos de hoja de coca entre los años 1998 y 2002, hecho que no se corresponde con el registro de un aumento directamente proporcional en la creación de nuevos carteles autónomos, lo que supondría que los excedentes de producción sólo podrían ser transformados por la misma guerrilla.

Igualmente, en los últimos años ha habido un considerable aumento en el descubrimiento de varios laboratorios de refinamiento de coca en sus zonas de control, lo cual fortalece la validez del argumento anterior. Y, por último, acusaciones provenientes de gobiernos extranjeros empiezan a plantear posibles conexiones de la guerrilla con redes internacionales de distribución, relaciones que al parecer giran en torno al intercambio de coca refinada por dinero y armamento, tal y como denunciaron autoridades mexicanas en noviembre del año 2000.²⁰

Aunque estos hechos puedan ser vistos como insuficientes para concluir tajantemente que la guerrilla ha asumido el papel de traficante internacional de drogas, lo cierto es que no son pocos los casos puntuales que, una vez constatados y sumados a los anteriormente expuestos, insinúan que la realidad de las relaciones entre la guerrilla de las FARC y el negocio del narcotráfico es un hecho innegable. Acusaciones como las hechas por parte de las autoridades mexicanas y capturas como la de Carlos Gamarra en 2004 por parte de autoridades estadounidenses, han

¹⁹ Véase: *Las cuentas de las FARC*, "Semana" 30.01.2005, URL: <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-cuentas-farc/70582-3> [disponible: 22.04.2013].

²⁰ Véase: NULLVALUE, *Las FARC y el narcotráfico*, "El Tiempo" 30.11.2000, URL: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1289863> [disponible: 22.04.2013].

puesto de manifiesto que, aunque posiblemente de manera marginal, la guerrilla ha empezado a procurar redes internacionales que le permiten vender cocaína o canjearla por armas.²¹ Igualmente, la solicitud de extradición y posterior condena a 16 años de prisión de alias Sonia por parte de la justicia de los EE.UU., acusada de manufacturar, distribuir e introducir importantes cantidades de cocaína a ese país, se constituye en otra prueba de la participación de las FARC en los circuitos internacionales del narcotráfico.

Independientemente del grado de participación de la guerrilla²² en las etapas del negocio de las drogas destinadas a la producción y tráfico internacional de cocaína, las evidencias presentadas en los párrafos anteriores ponen sobre el escenario una mutación en las formas de financiación de estas organizaciones. En tal sentido, se puede concluir que las FARC se han venido alejando progresivamente del esquema de beligerancia que motivó sus inicios, acercándose cada vez más a los modos de actuar característicos de la delincuencia organizada, hecho que inevitablemente les pone ante los ojos de gran parte de la opinión pública al nivel de un gran cartel con alcances transnacionales. Un elemento clave para reafirmar esta posición lo constituye el informe revelado por la Junta de Inteligencia Conjunta en febrero de 2005,²³ en el cual se pone de manifiesto estimativamente el origen y destino de los ingresos económicos que nutren las cuentas de las FARC. Este documento muestra como para el año 2003, el total de sus rentas se estimaba en torno a los 1,5 millones de dólares, de los cuales el 50,55% dependía del secuestro, la extorsión, el robo de hidrocarburos, a entidades bancarias y ganado; y un 45,8% era percibido de actividades relacionadas con cualquiera

²¹ Véase: NULLVALUE, *Iba a cambiar coca por armas para la FARC: Aduana de E. U.*, "El Tiempo" 6.04.2004, URL: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1573400> [disponible: 22.04.2013]. En abril de 2004 Carlos Gamarra Trujillo fue detenido en la ciudad norteamericana de Tampa por agentes encubiertos de los Estados Unidos luego de intentar comprar el equivalente a cuatro millones de dólares en armas, las cuales, según las versiones, intentaba pagar con dinero y 1.500 kilos de cocaína.

²² En el caso del Ejército de Liberación Nacional (ELN), sus posibles conexiones con el negocio del narcotráfico resultarían ínfimas en comparación a las de las de FARC, empezando porque esta organización, al menos en apariencia, ha mostrado un recurrente rechazo a este tipo de prácticas. No obstante, se ha comprobado la existencia de cultivos de coca y amapola en algunas de sus zonas de incidencia, aunque no existen pruebas contundentes que demuestren una participación directa de este grupo subversivo en el negocio, el cual al parecer, se limita al cobro de algunos impuestos dirigidos a la producción de los campesinos cocaleros o a los compradores de base de coca.

²³ La Junta de Inteligencia Conjunta (JIC) es un organismo diseñado para coordinar las labores de inteligencia estatal y está conformado por todos los altos funcionarios que dirigen las labores de inteligencia en Colombia. Entre sus principales funciones se encuentra la de generar informes estratégicos que faciliten la toma de decisiones por parte del Presidente de la República y su ministro de Defensa.

de los eslabones que conforman la cadena del negocio de las drogas.²⁴ Sin duda, ateniéndonos a estos datos, es posible entender que las acusaciones hechas por importantes sectores de la vida colombiana, como por buena parte de la comunidad internacional²⁵ respecto del carácter narcoterrorista de las FARC, no son simplemente posiciones superfluas cargadas de matices puramente ideológicos malintencionados.

Nace un nuevo actor: narcotráfico y paramilitarismo

Los inicios del paramilitarismo se estructuran alrededor de una brutal lucha anti-insurgente, pero la forma en que paramilitares y guerrilleros han planteado sus estrategias de financiación les ha llevado, paradójicamente, a compartir un escenario común: la industria de las drogas ilícitas como piedra angular de sus economías. Sin embargo, la manera en que se han forjado estas relaciones revela importantes matices que diferencian ostensiblemente uno y otro caso. Así las cosas, si de la guerrilla podemos afirmar que sus relaciones con el narcotráfico se han constituido en una característica reciente e incluso contradictoria con el ideario que motivó sus orígenes, en el caso de los paramilitares podemos ver como buena parte de estos grupos surgen y asientan su razón de ser en el núcleo mismo del negocio de las drogas.

Como se había mencionado con anterioridad, ante la incapacidad del Estado de proveer seguridad a importantes sectores de la vida económica del país, ligados principalmente al mundo rural, los grupos de autodefensa surgieron como alternativa armada ante el creciente acoso de las organizaciones guerrilleras. Asimismo, la industria de la drogas, más allá de su carácter ilegal, también se consolidó progresivamente como un importante motor de la economía rural, convirtiéndose en una fuente nada despreciable de recursos para la insurgencia. Fueron precisamente las formas primigenias en que la guerrilla se relacionó económicamente

²⁴ *Estimación de los ingresos y egresos de las FARC durante 2003 basados en información de inteligencia recolectada por las agencias del Estado*, Junta de Inteligencia Conjunta (JIC) – República de Colombia, Bogotá 24.02.2005, URL: http://usregsec.sdsu.edu/docs/Junta_de_InteligenciaFeb2005.pdf [disponible: 22.04.2013].

²⁵ En este sentido es importante resaltar que tanto el Departamento de Estado de los Estados Unidos como el Consejo de la Unión Europea han incluido en la lista de grupos terroristas a las FARC junto con el ELN y las AUC. La posición del Gobierno de los Estados Unidos se puede encontrar en su informe por países sobre terrorismo publicado el 30 de abril de 2007, el cual se encuentra disponible en: <http://www.america.gov/st/washfile-spanish/2008/April/20080430153600PIIo.6023828.html>. En cuanto al pronunciamiento de la Unión Europea, se debe revisar la Posición Común 2004/309/PESC del Consejo, emitida el 2 de abril de 2004, URL: <http://www.guardiacivil.org/terrorismo/grupos/lista.jsp> [disponible: 22.04.2013].

con ciclo de la producción de coca (a través del cobro de impuestos), lo que trajo como consecuencia el fortalecimiento del paramilitarismo a cuenta de los grandes capos de la droga.

Así, mientras los grupos paramilitares surgieron de la mano del narcotráfico como escuadrones ilegales de autodefensa sin ninguna base política, lo cierto es que en razón al poder regional y a las estrechas conexiones con el mundo político adquiridas en su última etapa, el gobierno de Álvaro Uribe, como parte de su estrategia de negociación, ha permitido que de alguna manera el paramilitarismo reciba algún tipo de reconocimiento como interlocutor político. En cambio, la guerrilla ha venido protagonizando el fenómeno contrario, ya que aunque su carácter político nunca fue cuestionado en sus inicios, es durante los últimos años cuando esta característica ha venido a deslegitimarse progresivamente, todo a manos de sus conexiones con el narcotráfico y de su estrategia de ataque indiscriminado a la sociedad civil.

Más allá de la compleja discusión sobre su naturaleza política, como veníamos mencionando, un factor que ha determinado la profunda degradación del conflicto ha sido la forma en que tanto paramilitares como guerrilleros han hecho de las relaciones con el narcotráfico el eje principal alrededor del cual se ha venido reproduciendo su dinámica de confrontación. Así, una vez el negocio de las drogas se deja ver como una gran fuente de ingresos y la guerrilla empieza a utilizar su capacidad militar para sacar provecho de ello, las organizaciones narcotraficantes empiezan a reaccionar militarmente ante esta avanzada, apoyando decididamente la conformación de bandas paramilitares a su servicio. En ese sentido, la pugna entre el paramilitarismo y la subversión se centró, esencialmente, en la disputa por el control de las zonas en las que se desarrollan los distintos circuitos de cultivo y procesamiento de la coca y la amapola.

La combinación entre la guerra declarada contra la guerrilla, el negocio del narcotráfico y la complacencia del Estado hizo que los grupos paramilitares se hicieran con un impresionante poder regional, creando – al igual que la guerrilla – estructuras de tipo paraestatal en los territorios donde concentraban sus operaciones. Pero, a diferencia de la guerrilla, el paramilitarismo logró consolidar en torno al discurso de legítima defensa un bloque de apoyo al que se sumaron poderosos grupos entre los que se contaban terratenientes, ganaderos, mineros, comerciantes y buena parte de la fuerza pública.²⁶ Sin duda, estos hechos facilitaron que en pocos años el paramilitarismo hiciera que su influencia territorial se expandiera de forma virulenta al ámbito nacional, infiltrando espacios como el congreso, los cuerpos de inteligencia, la fiscalía, las altas cúpulas militares e,

²⁶ M. Palacios, F. Safford, *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida: su historia*, Bogotá 2002.

igualmente, importantes esferas del poder ejecutivo; lo cual, posteriormente les valió para procurar un proceso de desmovilización con claros visos de impunidad.

A pesar de que las organizaciones paramilitares dependían en gran medida de los recursos de los carteles del narcotráfico y otros sectores de la vida económica del país, rápidamente su poderío militar y el conocimiento profundo de los círculos de la ilegalidad les permitió consolidarse como organizaciones autónomas y autosuficientes. Incluso, estos grupos llegaron en algunos casos a levantarse en contra de sus antiguos auspiciadores, tal y como ocurrió con los denominados *Pepes*,²⁷ conformada principalmente por antiguos paramilitares y grupos de sicarios financiados por Pablo Escobar, pero creada para dar cacería al Cartel de Medellín.

Respecto de las cuentas y la forma de financiación de los grupos paramilitares, Carlos Castaño, principal cabecilla de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) hasta el momento de su asesinato en abril de 2004,²⁸ sostuvo en conversaciones con medios de comunicación que más del 70% de los ingresos percibidos por esta organización provenían directa o indirectamente del negocio del narcotráfico.²⁹ Con todo, aunque el negocio de las drogas aporta un gran porcentaje de sus ingresos, las fuentes que nutren la economía paramilitar son bastante amplias.

Carlos Medina Gallego³⁰ resalta la complejidad de la estructura económica paramilitar, la cual, además de un gran número de actividades directa o indirectamente ilegales, también logra articular, voluntaria o forzosamente, en torno a sus objetivos a todo un cúmulo de importantes sectores de la vida nacional. Así, los dineros producto del narcotráfico se suman, entre otros, a los aportes provenientes de ganaderos, comerciantes, empresarios, mineros y agricultores, ya sea de forma espontánea o a través de la extorsión; igualmente, a rentas originadas en otras actividades ilegales como el robo de combustible, apropiación forzada de tierras, piratería terrestre y secuestro extorsivo. A su vez, otras formas de financiación han sido las del testaferrato y el blanqueo de dinero, bien sea por medio de inversiones legales, propias del sector privado o a través de con-

²⁷ *Los Pepes* (Perseguidos por Pablo Escobar) aglutinó a buena parte de sicarios, exsocios y paramilitares financiados por el Cartel de Medellín. Sin embargo, desavenencias internas propiciaron la conformación de este grupo cuyo objetivo fue el de aniquilar a las altas cabecillas de esa organización criminal, llegando a tener acuerdos con los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos para este cometido.

²⁸ Carlos Castaño fue asesinado presumiblemente a manos de su hermano Vicente Castaño, aunque ciertos sectores de la justicia han decidido seguir adelante con los procesos en su contra por no considerar concluyentes las pruebas acerca de su fallecimiento.

²⁹ Véase: M. A. Duque, *Intereses encubiertos de la guerra antidroga*, "Le Monde Diplomatique – edición colombiana" julio 2005, núm. 36.

³⁰ Véase: C. Medina Gallego, *La economía de la guerra paramilitar: una aproximación a sus fuentes de financiación*, "Análisis Político" enero-marzo 2005, núm. 53, págs. 77–87, URL: <http://www.ideas-paz.org/tools/download/50643> [disponible: 22.04.2013].

cesiones y prebendas en la contratación pública a empresas en las que poseen intereses, la cuales se benefician de la innegable influencia política que ejerce el paramilitarismo en las regiones.

Aunque durante el gobierno de Álvaro Uribe se adelantó un importante proceso de paz con estos actores del conflicto, el cual entre 2003 y 2006 conllevó a la desmovilización de aproximadamente 32.000 individuos y la entrega de más de 18.000 armas, lo cierto es que el oscuro capítulo del paramilitarismo todavía dista mucho de conocer el punto final. Si bien, actualmente es evidente la reducción de los actos criminales producto de las operaciones de estos grupos, un número aún desconocido de nuevas bandas emergentes, conformadas en buena parte por desmovilizados, ha venido a hacerse con las zonas de influencia y las redes de negocios que en otra época nutrían al paramilitarismo organizado alrededor de las AUC. Estos hechos ponen de manifiesto que la improvisada desmovilización, fruto de la aplicación de la ley 975 de 2005, no supuso el fin sino la mutación del fenómeno paramilitar. Así, los grupos de autodefensa pueden ser considerados como la primera generación del paramilitarismo; los narcoparamilitares agrupados en las AUC vendrían a ser la segunda y, por su parte, las nuevas bandas emergentes constituirían la tercera generación.³¹

No obstante, es importante subrayar que estas nuevas organizaciones criminales no están cimentadas en el discurso anti-insurgente que sustentaba el accionar de sus predecesoras, convirtiéndolas más en un problema propio de la delincuencia común que en un actor del conflicto armado. Muestra de ello es que el *modus operandi* de estas agrupaciones gira esencialmente en torno a la apropiación de los circuitos económicos de los antiguos paramilitares más no de sus luchas, haciendo del narcotráfico, la extorsión, el sicariato, la protección armada ilegal, el lavado de dinero y otras actividades delincuenciales un fin en sí mismo.³² Igualmente, el hecho de que estas bandas estén conformadas principalmente por mandos medios y exparamilitares del más bajo nivel, además de nuevos integrantes provenientes de circuitos criminales diferentes al paramilitarismo, deja al descubierto el carácter puramente mercantilista que plantea esta nueva faceta del crimen organizado en el país.

³¹ Véase: *Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?*, Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Bogotá 2007, URL: http://www.oim.org.co/component/docman/doc_download/285-disidentes-rearmados-y-emergentes.html?Itemid= [disponible: 22.04.2013].

³² Véase: *Las bandas emergentes de grupos paramilitares están creciendo, alerta la Defensoría del Pueblo*, caracol.com, 4.02.2010, URL: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/las-bandas-emergentes-de-grupos-paramilitares-estan-creciendo-alerta-la-defensoria-del-pueblo/20100204/nota/949034.aspx> [disponible: 22.04.2013].

En este sentido, son varias las conclusiones que se pueden extraer de la evolución del paramilitarismo: la primera de ellas es que más allá del proceso de negociación con el Gobierno, éste no es un tema que se pueda considerar como algo del pasado, ni el proceso de desmovilización como el último capítulo en la lucha contra los grupos paramilitares. En segundo término, queda claro que, si bien el proceso de desmovilización de las AUC logró el desarme de un buen número de combatientes, la entrega de importantes arsenales y, aunque de forma precaria, dio inicio a procesos de verdad, justicia y reparación de las víctimas, los circuitos económicos y criminales del paramilitarismo no desaparecieron, sino por el contrario, fueron heredados en cabeza de las bandas emergentes. En tercer lugar, la aparición de las llamadas bandas emergentes, el cómo operan y quienes las conforman, refuerza la idea de que cualquier atribución de interlocución política al paramilitarismo fue una deliberada manipulación de la realidad o, en el mejor de los casos, un error. Y, por último, que cualquier intento por acabar definitivamente con el paramilitarismo y sus variables (al igual que con la guerrilla) obliga a reconocer en el narcotráfico uno de los elementos articuladores más importantes de la violencia en Colombia.

Bibliografía

- Afghanistan Opium Survey 2005*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), URL: http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/afg_survey_2005.pdf [disponible: 22.04.2013].
- Atehortúa Cruz A. L., Rojas Rivera D. M., *El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos*, “Historia y Espacio” julio–diciembre 2008, núm. 31, págs. 1–27, URL: <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/xmlui/handle/10893/1026> [disponible: 22.04.2013].
- Bagley B., Tokatlian J. (ed.), *Economía y política del narcotráfico*, Bogotá 1990.
- Berdal M. L., Malone D. M. (eds.), *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder CO 2005.
- Cornell S. A., *Narcotics and Armed Conflict: Interactions and Implications*, “Studies in Conflict & Terrorism” 2007, núm. 30, págs. 207–227, URL: http://www.silkroadstudies.org/new/docs/publications/2007/Cornell_SCT.pdf [disponible: 22.04.2013].
- Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?*, Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Bogotá 2007, URL: http://www.oim.org.co/component/docman/doc_download/285-disidentes-rearmados-y-emergentes.html?Itemid [disponible: 22.04.2013].
- Duque M. A., *Intereses encubiertos de la guerra antidroga*, “Le Monde Diplomatique – edición colombiana” julio 2005, núm. 36.

- Estimación de los ingresos y egresos de las FARC durante 2003 basados en información de inteligencia recolectada por las agencias del Estado*, Junta de Inteligencia Conjunta (JIC) – República de Colombia, Bogotá 24.02.2005, URL: http://usregsec.sdsu.edu/docs/Junta_de_InteligenciaFeb2005.pdf [disponible: 22.04.2013].
- Felbab-Brown V., *Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs*, Washington 2010.
- Fernández Andrade E. M., *El narcotráfico y la descomposición política y social. El caso de Colombia*, Ciudad de México 2002.
- Giugale M. M., Lafourcade O., Luff C. (eds.), *Colombia: The Economic Foundation of Peace*, Washington 2003.
- Guáqueta A., Rubin B. R., *Fighting Drugs and Building Peace: Toward Policy Coherence between Counter-Narcotics and Peace Building*, “Dialogue on Globalization Occasional Papers” November 2007, no 37, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/usa/04992.pdf> [disponible: 22.04.2013].
- Gutiérrez Sanín F., Wills Obregón M. E., Sánchez Gómez G. (eds.), *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*, Bogotá 2006.
- Keen D., *Incentives and Disincentives for Violence*, [en:] M. L. Berdal, D. M. Malone (eds.), *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder CO 2005.
- Las bandas emergentes de grupos paramilitares están creciendo, alerta la Defensoría del Pueblo*, caracol.com, 4.02.2010, URL: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/las-bandas-emergentes-de-grupos-paramilitares-estan-creciendo-alerta-la-defensoria-del-pueblo/20100204/nota/949034.aspx> [disponible: 22.04.2013].
- Las cuentas de las FARC*, “Semana” 30.01.2005, URL: <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-cuentas-farc/70582-3> [disponible: 22.04.2013].
- López Restrepo A., *Narcotráfico, ilegalidad y conflicto en Colombia*, [en:] F. Gutiérrez Sanín, M. E. Wills Obregón, G. Sánchez Gómez (eds.), *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*, Bogotá 2006.
- Medina Gallego C., *La economía de la guerra paramilitar: una aproximación a sus de fuentes de financiación*, “Análisis Político” enero–marzo 2005, núm. 53, págs. 77–87, URL: <http://www.ideaspaz.org/tools/download/50643> [disponible: 22.04.2013].
- Mejía Quintana Ó., Rodríguez P., *Élites, conflicto y narcotráfico en Colombia*, “UN Periódico” 12.06.2005, núm. 76, URL: <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/Ediciones/76/01.htm> [disponible: 22.04.2013].
- Münkler H., *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, Madrid 2004.
- NULLVALUE, *Iba a cambiar coca por armas para la FARC: Aduana de E.U.*, “El Tiempo” 6.04.2004, URL: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1573400> [disponible: 22.04.2013].
- NULLVALUE, *Las FARC y el narcotráfico*, “El Tiempo” 30.11.2000, URL: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1289863> [disponible: 22.04.2013].

- Palacios M., Safford F., *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida: su historia*, Bogotá 2002.
- Pereira J., *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona 2009.
- Rocío Vasquez C., *Golpe al Tranquilandia de las FARC*, "El Tiempo" 1.03.2001, URL: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-601662> [disponible: 22.04.2013].
- Rubin B. R., *Afghanistan's Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy*, Council on Foreign Relations, "Special Report" March 2006, no 12.
- Stokes D., *Why the End of the Cold War Doesn't Matter*, "Review of International Studies" 2003, no 29, URL: <http://www.chomsky.info/onchomsky/200310--02.pdf> [disponible: 22.04.2013].
- Thoumi F. E., *Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes*, Washington D.C. 2003.
- War and Drugs in Colombia*, International Crisis Group (ICG), "Latin American Report" 27.01.2005, no 11, URL: <http://www.refworld.org/docid/4200c3984.html> [disponible: 22.04.2013].

Carlos Moreira, Jesús Tovar

Evaluando el Estado de derecho en América Latina: análisis comparado de cinco casos nacionales

Introducción

Una década atrás, América Latina vivía en la tercera ola democratizadora¹ y, sin embargo, el estudio del Estado de derecho era prácticamente ignorado en la ciencia política.² Fue recién a partir de los primeros años del siglo XXI que el tema fue adquiriendo cada vez mayor centralidad, y como parte de ese proceso, el Estado de derecho ha ido ocupando un lugar destacado en los estudios politológicos sobre la democracia en la región. En primer lugar, como parte de los fenómenos de rendición de cuentas horizontal y vertical o societal³ y, más en general, como parte de los estudios sobre calidad de la democracia,⁴ donde el Estado de derecho se ha ido convirtiendo en una de las principales dimensiones a investigar.⁵

¹ Véase: S. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona 1991.

² Véase: E. G. Gallegos, *La perspectiva teórico-metodológica del Estado de derecho y sus garantías para consolidar la democracia mexicana*, [en:] A. Giménez-Welsh, G. E. Emmerich (coords.), *Una década de estudios sobre procesos políticos*, México 2009; G. O'Donnell, *La irrenunciabilidad del Estado de Derecho*, "Revista Instituciones y Desarrollo" mayo 2001, núms. 8-9; L. Pásara, *Justicia y ciudadanía realmente existentes*, "Política y Gobierno" 2002, vol. 9, núm. 2, II semestre.

³ Véase: S. Martí Puig, *Los múltiples debates (y realidades) de la democracia en América Latina*, "Revista CIDOB d'Afers Internacionals" mayo 2009, núms. 85-86; E. Peruzzotti, C. Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires 2002.

⁴ Véase: P. Domingo, *Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Recent Trends in Latin America*, "Democratization" 2004, vol. 11 (1); P. Domingo, *Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina. Ciudadanización-judicialización de la política*, "Revista CIDOB d'Afers Internacionals" mayo 2009, núm. 85-86.

⁵ Véase: L. Morlino, *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*, Oxford 2011; G. O'Donnell, *Notas sobre la democracia en América Latina*, [en:] *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El Debate Conceptual sobre la Democracia*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires 2004, URL: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-IFEMujeres/Mujeres-Participacion/MujeresParticipacion-estaticos/Participacion/7_El_debate_conceptual_Nuevo.pdf [disponible: 1.03.2010].

En segundo lugar, la sociedad civil fue redescubriendo al poder judicial como instancia para defender o acceder a nuevos derechos, lo cual ha ido acompañado de una serie de cambios en la cultura política.⁶ En tercer lugar, la ola de delitos y crisis del orden civil y la seguridad ciudadana que azota a muchas de las sociedades latinoamericanas ha llevado a una mayor visibilidad pública de la discusión sobre aspectos importantes del funcionamiento del Estado de derecho, como el papel de las fuerzas de seguridad (a las que frecuentemente se califica de ineficientes y de tener escaso prestigio social) y la reforma del poder judicial.⁷

A los efectos de abordar algunos de estos aspectos, el objetivo del presente trabajo es evaluar el funcionamiento del Estado de derecho y su relación e impacto sobre la calidad de la democracia en América Latina. Para concretar este objetivo realizamos un estudio comparado de cinco casos nacionales, que han sido distribuidos en tres categorías de calidad democrática: alta (Uruguay y Chile), media (México) y baja (Nicaragua y El Salvador). La hipótesis que se pretende contrastar en el trabajo es que el Estado de derecho es una variable fuertemente asociada con la calidad democrática. La información utilizada integra la base de datos de la Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina (www.democraciaenamericalatina.org).

El trabajo tiene cuatro partes. En la primera parte se presenta el marco teórico sobre Estado de derecho y en la segunda se aborda la relación entre Estado de derecho y calidad de la democracia. En la tercera parte se efectúa un análisis empírico de los casos nacionales seleccionados y, finalmente, el trabajo se cierra con un apartado de conclusiones.

Estado de derecho: una aproximación teórica

Desde el punto de vista jurídico, el Estado de derecho es definido como una serie de principios normativos que se deben cumplir en el proceso de formulación de las normas y su aplicación⁸ y, fundamentalmente, se lo entiende a partir de dos concepciones. Por un lado, la llamada concepción débil, mínima o formal, por la cuál todo ordenamiento jurídico (sea liberal o antiliberal), es un Estado

⁶ Véase: P. Domingo, *Ciudadanía, derechos y justicia...*, *op. cit.*

⁷ El poder judicial es quizás el más débil de los poderes del Estado en América Latina, y en toda la región se han sucedido procesos de reforma en las últimas dos décadas con el objetivo de mejorar su funcionamiento (P. Domingo, *Ciudadanía, derechos y justicia...*, *op. cit.*; S. Martí Puig, *op. cit.*).

⁸ J. Thesing (ed.), *Estado de derecho y democracia*, Buenos Aires 1999. Un buen ejemplo de esta perspectiva puede encontrarse en los 18 principios del Estado de derecho que enumera Robert Summers (R. Summers, *Los principios del Estado de derecho*, [en:] M. Carbonell, W. Orozco, R. Vázquez (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México 2002).

de derecho. Se trata de una concepción positivista de origen alemán (*Rechtsstaat*): ante el fracaso de la revolución de 1848, la burguesía alemana se conformó con obligar al *Kaiser* a gobernar no de manera personal sino de acuerdo con la ley. En ese sentido, para Hans Kelsen todo Estado tiene normas jurídicas, esto es, “todo Estado tiene que ser Estado de derecho en sentido formal” y se expresa a través de un documento o Ley Fundamental: la Constitución.⁹ En este sentido decimonónico el Estado de derecho es un sistema jurídico, más allá que el régimen político funcione de manera democrática o no.¹⁰ Es más, “un sistema jurídico no democrático (...) podría funcionar de acuerdo a los principios del Estado de derecho mejor que cualquiera de los sistemas jurídicos de las más ilustradas democracias occidentales”.¹¹ El núcleo de la definición es la subordinación del poder político a la ley (ámbito formal) y, de esta manera, “el problema central que enfrenta el imperio de la ley es como lograr que los gobernantes obedezcan la ley”.¹²

Por otro lado, según la denominada definición fuerte, máxima o sustancial, es un Estado de derecho todo ordenamiento jurídico que sujeta al poder político “no solo en lo relativo a las formas, sino también los contenidos”,¹³ es decir, se respeta a través de la Constitución la división de poderes y los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos e incorporan nociones de lo que es justo y juego limpio sobre lo sustantivo y los procedimientos. Se trata de una concepción anglo-franco-americana, producto de las revoluciones burguesas de los siglos XVII y XVIII e inscrita claramente en el fenómeno de la modernidad.¹⁴

⁹ H. Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, Universidad Autónoma de México 1995, pág. 120. También para Friedrich August von Hayek el Estado de derecho “despojado de todo su tecnicismo, significa que el Estado está sometido en todas sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano; normas que permiten a cada uno prever con suficiente certidumbre como usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, y disponer los propios asuntos individuales sobre la base de este conocimiento” (F. A. Hayek, *Camino de servidumbre*, Madrid 2005, pág. 54).

¹⁰ Todos los Estados poseen un orden jurídico y, según la concepción formal, también Estado de derecho. Por tanto, el régimen nazi en Alemania, por ejemplo, también lo habría tenido (véase: W. Horn, *Rasgos básicos del Estado de derecho según la Ley Fundamental alemana*, [en:] J. Thesing (ed.), *op. cit.*).

¹¹ J. Raz, *El Estado de derecho y su virtud*, [en:] M. Carbonell, W. Orozco, R. Vázquez (coords.), *op. cit.*, pag. 16. Un antecedente de esta concepción está en Hobbes, para quien con el Estado nace el ordenamiento jurídico como tal (véase: T. Hobbes, *Leviatán*, México 1940).

¹² “Autores como Weingast, Przeworski y Hardin han afirmado que el imperio de la ley regirá solo si gobernantes y gobernados llegan a la conclusión de que a ambos les conviene obedecer la ley”. (C. Smulovitz, *¿Cómo conseguir imperar el imperio de la ley? Imposición de costos a través de mecanismos descentralizados*, “Política y Gobierno” 2002, vol. 9, núm. 2, II semestre, pág. 298).

¹³ L. Ferrajoli, *Pasado y futuro del Estado de derecho*, [en:] M. Carbonell, W. Orozco, R. Vázquez (coords.), *op. cit.*, pág. 187.

¹⁴ Véase: M. Rosenfeld, *Estado de derecho, predictibilidad, justicia y confianza: una mirada crítica*, [en:] M. Bergman, C. Rosenkrantz (coords.), *Confianza y derecho en América Latina*, págs. 92-93, México 2009. Esta concepción también es predominante actualmente entre los juristas italianos.

Ya con Kelsen,¹⁵ el sentido formal se acompaña de un sentido material del Estado de derecho, por el cual se establecen los procedimientos para la creación de las otras leyes, y se exigen garantías concretas para que los actos jurídicos individuales se ajusten a las normas generales. Esto es, según la definición material de Kelsen, existen una serie de derechos fundamentales que están fuera del alcance de los gobernantes e incluso de una mayoría electoral (ámbito material).¹⁶

En síntesis, el Estado de derecho tiene un origen alemán (“es una respuesta al Estado absolutista, caracterizado por la ausencia de libertades, la concentración del poder y la irresponsabilidad de los titulares de los órganos del poder”),¹⁷ y en su evolución anglo-franco-americana termina aludiendo directamente a la modernidad: “el Estado de derecho es el Estado de la razón, del entendimiento, de la racionalidad política”, expresado inequívocamente en la Constitución francesa de 1791.¹⁸

Uno de los autores que mejor expresa esta asociación entre Estado de derecho y democracia es Jürgen Habermas: “he escrito mi filosofía del derecho para aclarar a los conservadores, y también a los condenados juristas nuestros, tan defensores siempre del Estado, que no se puede tener Estado de derecho, ni tampoco mantenerlo, sin una democracia radical”.¹⁹ O desde el otro lado de la moneda, “el Estado de derecho es un principio sin el cual la democracia resulta imposible”.²⁰

Esta asociación virtuosa entre Estado de derecho y democracia dio paso a una verdadera articulación entre la perspectiva jurídica y la politológica, que ha sido desarrollada desde la ciencia jurídica por Elías Díaz, entre otros, quien sostiene que “el Estado de derecho es la institucionalización jurídico-política de la democracia”.²¹ Según este jurista, el concepto se relaciona estrechamente con el fenómeno de la Ilustración y comprende tres tipos de principios: éticos (libertad y autonomía), políticos (participación) y jurídicos (resguardo de los derechos). En definitiva, el Estado de derecho es, pues, “el imperio de la ley; aquel, sin embargo, no es ni se reduce sin más, como a veces puede creerse, a cualquier

¹⁵ Véase: H. Kelsen, *op. cit.*

¹⁶ Véase: E. G. Gallegos, *op. cit.*

¹⁷ D. Valadéz, *La no aplicación de las normas y el Estado de derecho*, [en:] M. Carbonell, W. Orozco, R. Vázquez (coords.), *op. cit.*, pág. 135.

¹⁸ *Ibidem*, pag. 134.

¹⁹ Véase: J. Habermas, *Más allá del Estado nacional*, Madrid 1997; idem, *Factibilidad y validez*, Madrid 1998; E. Díaz, *Estado de derecho y legitimidad democrática*, [en:] M. Carbonell, W. Orozco, R. Vázquez (coords.), *op. cit.*

²⁰ D. Valadéz, *op. cit.*, pág. 179.

²¹ E. Díaz, *op. cit.*, pág. 61.

especie de imperio de la ley”, y ello porque “un Estado con derecho no es, sin más, un Estado de derecho”.²²

De esta manera nos acercamos a la definición politológica que servirá de base para nuestro trabajo. Para Lawrence Solum, el Estado de derecho significa que 1) ninguna orden extralegal es obligatoria, 2) las acciones del gobierno y de sus funcionarios deben estar sujetas a la regulación de reglas generales y públicas, 3) el sistema legal debe cumplir el requisito de la publicidad, 4) el sistema legal debe cumplir el requisito de la generalidad, 5) el sistema legal debe cumplir el requisito de la regularidad, 6) el sistema legal debe ofrecer procedimientos justos y ordenados para la resolución de los casos, y 7) las acciones que el imperio de la ley exige o prohíbe deben tener una forma que permita a las personas razonablemente cumplirlas o evitarlas.²³

En definitiva, en nuestro trabajo entendemos por Estado de derecho u orden legal la aplicación y supremacía de la ley (entendida ésta última como la capacidad de la autoridad judicial de aplicarla, libre de influencia política), así como la existencia de leyes estables universales, claras, que no son retroactivas y son conocidas por la ciudadanía.²⁴

Estado de derecho y calidad de la democracia en América Latina

Una paradoja de los países latinoamericanos es que habiendo comenzado sus vidas independientes a la luz de las concepciones liberales democráticas y del derecho “bueno” producto de la modernidad, el Estado de derecho hoy en la región afronta una crisis aguda. ¿Qué características tiene esta crisis y cuán homogénea o heterogénea es esta situación? Esta es una pregunta que exige respuestas teóricas y empíricas: las primeras las abordaremos brevemente aquí, analizando la relación del Estado de derecho con la calidad de la democracia, y las segundas, más extensamente, en la tercera parte de este trabajo.

Ya hace una década, Guillermo O’Donnell alertaba sobre las conexiones entre Estado de derecho y calidad de la democracia: “la vigencia del Estado de derecho,

²² *Ibidem*, págs. 71–72 y 64. Algunos autores especifican cuestiones de cultura política e igualdad social como condiciones a cumplir para un pleno Estado de derecho. Es decir, el Estado de derecho implica “la adhesión interna a las normas constitucionales y la existencia de una sociedad homogénea, en términos de la igual satisfacción de las necesidades básicas de todos los individuos” (M. Carbonell, W. Orozco, R. Vázquez [coords.], *op. cit.*, pág. 11).

²³ Citado por: C. Smulovitz, *op. cit.*, pág. 297.

²⁴ Véase: J. M. Maravall, *El imperio de la ley como arma política*, [en:] J. M. Maravall, A. Przeworski (eds.), *Democracia y Estado de la Ley*, Cambridge University Press 2002.

por tanto, de alguna manera se ha convertido en uno de los baremos normativos para juzgar la calidad de la democracia en América Latina”.²⁵

Ahora bien, ¿qué se entiende por calidad de la democracia? El debate teórico normativo contemporáneo tiene como propósito establecer las relaciones de continuidad y ruptura entre dos categorías de democracia, la democracia mínima o procedimental y la democracia de calidad. La primera significa el cumplimiento de las condiciones electorales, bien expresadas en la definición de poliarquía de Robert Dahl,²⁶ mientras que la segunda abarca un complejo conjunto de aspectos y dimensiones que generan tres modelos ideales y complementarios de democracia: liberal representativa, deliberativa y social.²⁷ Estos aspectos de la calidad de la democracia en América Latina y su vinculación con las políticas públicas han sido motivo de estudio de politólogos como Leonardo Morlino, quien define la democracia de calidad como aquella que desarrolla procedimientos destinados a favorecer la libertad y la igualdad civil y política, y cuyas políticas públicas dan satisfacción a las demandas de los ciudadanos. En ese sentido, describe ocho dimensiones para medir la calidad de una democracia, a saber: cinco dimensiones procedimentales: Estado de derecho, *accountability* electoral, *accountability* interinstitucional, participación política, competencia; una dimensión de resultados de las políticas públicas: *responsiveness*, y dos dimensiones de contenido: libertad y solidaridad/igualdad.²⁸

Respecto al *rule of law*, Morlino lo desagrega en cinco subdimensiones: seguridad individual y orden público, independencia y modernidad del sistema judicial, capacidad institucional y administrativa (*civil servant*) de los poderes legislativo y ejecutivo, eficiencia en el combate de la corrupción (transparencia), control civil y políticas de reformas de las fuerzas de seguridad.

Análisis empírico de los casos seleccionados

¿Qué tan buena en términos empíricos es una democracia? ¿Cuáles son los factores observables que inciden en el desempeño de una democracia y determinan sus niveles de calidad? ¿Es posible construir una medición de estos rendimientos que

²⁵ Citado por: P. Domingo, *Ciudadanía, derechos y justicia...*, *op. cit.* pág. 49. Véase: L. Pásara, *Justicia y ciudadanía...*, *op. cit.*

²⁶ Véase: R. Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid 2009.

²⁷ Véase: C. Moreira, *Obsesiones cotidianas: Reflexiones en torno a la cuestión de la democracia*, “Posibilidad Política” mayo-agosto 2013, núm. 5, URL: www.posibilidadespoliticas.com.mx [disponible: 28.09.2013]; L. Morlino, *Changes for Democracy...*, *op. cit.*

²⁸ Véase: L. Morlino, *Calidad democrática entre líderes y partidos*, [en:] C. Moreira, D. Avaro (coords.), *América Latina hoy. Sociedad y Política*, Buenos Aires 2011.

permita distribuir los casos nacionales en una escala de valores ordinales? ¿Esa distribución nos permitiría avanzar y decir algo más allá que afirmar la existencia de un *continuum* entre democracias de calidad y sin calidad? ¿En términos diacrónicos cuál ha sido el desempeño de las democracias latinoamericanas? Éstas y otras cuestiones han preocupado y preocupan a la ciencia política contemporánea.²⁹ Con el fin de dar respuesta a algunas de ellas en el año 2008 se conformó con sede en México la *Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina* (www.democraciaenamericalatina.org). La misma abarca actualmente a especialistas de 16 países latinoamericanos, España, Italia y EE.UU. El objetivo de la Red ha sido construir una base de datos utilizando fuentes primarias a los efectos de realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de la calidad de la democracia en la región.³⁰

La Red ha organizado hasta el momento seis reuniones de trabajo, en la última de las cuales, realizada en la ciudad de Lima (Perú) en octubre de 2012, se presentó el trabajo de Gabriel Katz y Leonardo Morlino *What Qualities of Democracy in Latin America?* Como resultado de un exhaustivo trabajo de campo a partir de datos primarios, en el mismo se realiza un análisis comparado de la calidad de la democracia para 15 países latinoamericanos que son ubicados en una escala desde el 0 (ausencia de calidad democrática) al 5 (máximo de calidad democrática). Los países y sus posiciones relativas en términos de la calidad democrática y la dimensión de Estado de derecho se presentan en el Cuadro 1.

Aplicando el Coeficiente rho de Spearman a los efectos de medir la asociación entre ambas variables, obtenemos $\rho = 0,91$ (con un nivel de significación de 0,01), lo cual indica una asociación alta para los países latinoamericanos entre calidad de la democracia y Estado de derecho. De todos modos, tendremos que avanzar aún más en el análisis para estar seguros que no son dos maneras diferentes de decir lo mismo.³¹

Para ello, a los efectos de desarrollar un análisis comparado en profundidad de la situación en torno al Estado de derecho, hemos elegido a Uruguay y Chile entre los casos nacionales de alta calidad democrática, México entre los de media calidad democrática, y Nicaragua y El Salvador de los de baja calidad democrática.

²⁹ De la vasta bibliografía disponible, merecen destacarse: L. Morlino, *Changes for Democracy...*, *op. cit.*; L. Morlino, *Calidad democrática...*, *op. cit.*

³⁰ C. Moreira, *Mitos y realidades sobre la calidad de la democracia en América Latina*, "Condistingtosacentos" 2013, blog del Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, URL: <http://www.condistingtosacentos.com> [disponible: 1.03.2013].

³¹ Coincidentemente, si calculamos el valor del coeficiente de Pearson, obtenemos $r = 0,94$ a un $p < 0,01$, es decir, un valor cercano a una correlación positiva perfecta a nivel muy significativo.

Cuadro 1. Calidad de la democracia y Estado de derecho para 15 países latinoamericanos

Orden Calidad Democracia	País	Promedio Calidad Democracia	Orden Estado derecho	País	Promedio Estado derecho
1	Uruguay	4,07	2	Uruguay	3,84
2	Costa Rica	3,97	3	Costa Rica	3,78
3	Chile	3,77	1	Chile	3,85
4	Argentina	3,61	4	Argentina	2,90
5	Brasil	3,57	5	Brasil	2,83
6	Colombia	3,16	9	Colombia	2,19
7	Bolivia	3,08	6	Bolivia	2,49
8	Ecuador	2,95	8	Ecuador	2,31
9	México	2,85	12	México	2,04
10	Paraguay	2,80	7	Paraguay	2,42
11	Perú	2,76	10	Perú	2,12
12	Venezuela	2,71	14	Venezuela	1,96
13	Nicaragua	2,60	13	Nicaragua	1,97
14	El Salvador	2,53	11	El Salvador	2,09
15	Guatemala	2,45	15	Guatemala	1,88

Fuente: Elaboración propia con base en G. Katz, L. Morlino, *What Qualities of Democracy in Latin America?*, ponencia presentada en el Primer Congreso Peruano de Estudios Electorales, Lima, 18.10.2012.

Si la relación que existe entre calidad de la democracia y Estado de derecho para estos países, se presenta en el gráfico 1:

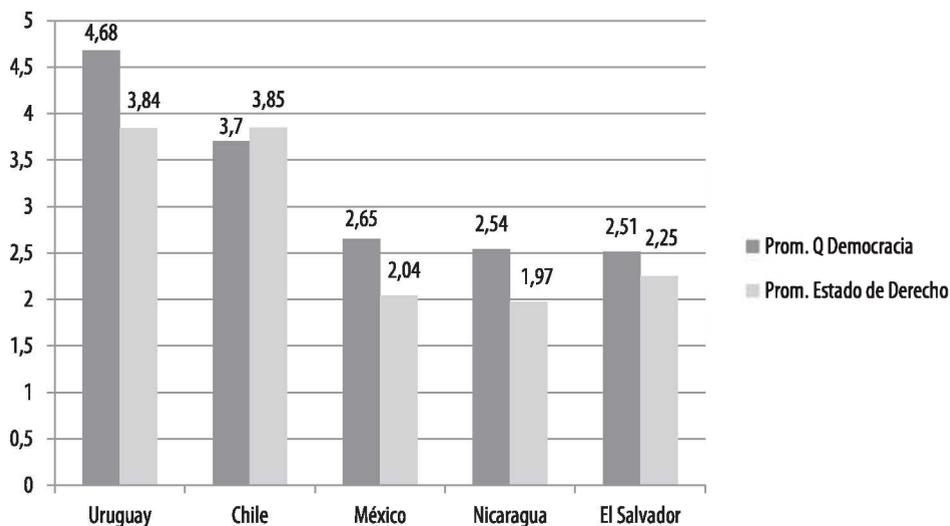


Gráfico 1. Calidad de la democracia y Estado de derecho para cinco casos seleccionados

Fuente: Elaboración propia con base en Katz y Morlino, *op. cit.*

Una simple observación de las dos columnas deja ver que, salvo el caso de Chile donde la asociación entre calidad de la democracia y Estado de derecho se comporta según lo esperable, en los casos de Uruguay, México, Nicaragua y El Salvador, si bien existe una tendencia clara a la correlación entre ambos valores, sin embargo, se observan discrepancias que tendremos que evaluar.

A los efectos de identificar las mismas, a continuación nuestro objetivo es analizar comparativamente los rendimientos de estos cinco países en las diferentes sub-dimensiones que integran la dimensión Estado de derecho. Los promedios de cada uno de ellos para las cinco sub-dimensiones se presentan en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Sub-dimensiones del Estado de derecho para países latinoamericanos seleccionados

Sub-dimensiones/ Casos nacionales * categoría de cali- dad democrática	Seguridad Individual y orden público	Indepen- dencia y mo- dernidad del sistema judicial	Capacidad institucional y adminis- trativa	Combate contra la co- rrupción	Control civil de las fuer- zas de segu- ridad	Promedio Estado de derecho
ALTA						
Chile	3,83 (2°)	4,29 (2°)	3,70 (1°)	3,57 (1°)	3,87 (2°)	3,85 (1°)
Uruguay	4,08 (1°)	4,65 (1°)	2,94 (2°)	2,86 (2°)	4,68 (1°)	3,84 (2°)
MEDIA						
México	1,27 (5°)	2,30 (4°)	2,65 (3°)	1,69 (4°)	2,30 (3°)	2,04 (3°)
BAJA						
El Salvador	2,30 (4°)	2,10 (5°)	2,25 (4°)	1,91 (3°)	1,88 (5°)	2,09 (4°)
Nicaragua	2,32 (3°)	2,54 (3°)	1,73 (5°)	1,32 (5°)	1,94 (4°)	1,97 (5°)

Fuente: Elaboración propia con base en G. Katz, L. Morlino, *op. cit.*

En el cuadro se indica entre paréntesis la posición relativa de los países considerados para cada una de las sub-dimensiones. Como se observa, los países de alta calidad democrática y rendimiento en la dimensión Estado de derecho, presentan promedios homogéneos en las diferentes sub-dimensiones de la misma. Por su parte, los países de media y baja calidad democrática presentan situaciones heterogéneas, señalándose en colores azul y rojo los casos que aparecen ubicados en categorías diferentes de optimización y deterioro, respectivamente, respecto a su promedio general en Estado de derecho. En especial nótese que una democracia de mediana calidad como México aparece en tres sub-dimensiones del Estado de derecho (orden público, administración de justicia y corrupción) con valores propios de una democracia de baja calidad. En lo que sigue profundizaremos en el análisis particular de cada una de las sub-dimensiones, prestando atención especial a estas situaciones.

Sub-dimensión I – seguridad individual y orden público

El objetivo principal del Estado es salvaguardar la vida, propiedad y libertad de los ciudadanos y para ello necesita tener capacidad de aplicar la justicia (arbitrar) en los conflictos. Es decir, el Estado de derecho se relaciona con dos tipos de capacidades estatales: garantizar el orden y la seguridad (orden público) y aplicar la ley

(poder judicial).³² La primera capacidad o función es abordada en la presente sub-dimensión, mientras que la segunda capacidad o función es considerada en la próxima sub-dimensión.

Entendemos por seguridad individual o ciudadana y orden público el derecho a la vida y la libertad, esto es la salvaguardia ante la posibilidad de ser víctima de un delito o de alguna forma de arbitrariedad o tortura, así como las garantías existentes al derecho a la propiedad.³³ Más concretamente la pregunta clave aquí es ¿cuáles son las principales amenazas para la vida individual y el bienestar en el país?

Respecto a nuestro trabajo de comparación, los temas del orden público constituyan un problema central de preocupación ciudadana en los cinco países considerados. A modo de ejemplo, en Chile, “de acuerdo a múltiples mediciones la seguridad ciudadana es una de las tres principales preocupaciones de los ciudadanos, cuestión que ha sido permanente en el tiempo”;³⁴ en Uruguay, los problemas de seguridad “se han reflejado en la percepción ciudadana de vivir en una sociedad crecientemente insegura”;³⁵ y en México, “la percepción sobre inseguridad en el país muestra una trayectoria ascendente”.³⁶ Y es cierto, existen cuestiones comunes que enfrentan los países estudiados, independientemente de su calidad democrática y de Estado de derecho. Por ejemplo, las tasas de delitos han aumentado y, si bien los que se realizan contra la propiedad representan la mayoría de los delitos cometidos, el crecimiento decisivo se verifica en los delitos con violencia contra las personas, siendo que aún en el caso del relativamente pacífico Uruguay, uno de cuatro homicidios se realiza en contexto de violencia doméstica y tres de cada cuatro de estas víctimas son mujeres, patrón que se extiende a las lesiones personales graves o gravísimas.³⁷ Otro aspecto común es la crítica situación de las cárceles en estos países. Para continuar con el caso paradigmático de Uruguay, el país de mayor calidad democrática de la región ha asistido a un aumento del 300% de su población carcelaria en los últimos veinte años, básicamente en la misma proporción que han crecido la cantidad de delitos cometidos, sin que se haya realizado las adecuaciones correspondientes de la infraestructura. Finalmente, un problema grave que afecta el Estado de derecho es la gran can-

³² Véase: M. A. Centeno, *El Estado en América Latina*, “Revista CIDOB d’Afers Internacionals” mayo 2009, núm. 85–86.

³³ L. Morlino, J. Tovar (coords.), *Proyecto Observatorio de la democracia en América Latina*, RECDAL, URL: www.cmq.edu.mx [disponible: 1.03.2010].

³⁴ Véase: G. de la Fuente, M. de los Angeles Fernández, *El caso Chile*, 2013 inédito.

³⁵ Véase: R. Paternain (coord.), *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos, tendencias y perspectivas*, Montevideo 2008.

³⁶ Véase: M. A. López Leyva, C. Díaz González, *El caso México*, 2013 inédito.

³⁷ Véase: R. Paternain (coord.), *op. cit.*

tividad de armas que existen en manos de los particulares en todos estos países. Nuevamente, en el caso uruguayo se estima que existen 1 millón de armas sobre poco más de 3 millones de habitantes, la mayoría de las cuales en condiciones de tenencia ilegal.³⁸ Y salvando las distancias, en México el tráfico de armas a través de la frontera con EE.UU. es tal que, según un estudio reciente, el 80% de las armas del crimen organizado proviene de ese país.³⁹

Ahora bien, en este contexto regional de preocupación ciudadana sobre el orden y la seguridad pública, y de problemáticas comunes entre los países analizados, existen una serie de diferencias de magnitud e impactos entre ellos. En virtud de los datos disponibles, es posible afirmar que la seguridad pública es uno de los aspectos de buen funcionamiento del Estado de derecho en Uruguay y Chile. Por otra parte, llama la atención el aceptable promedio en seguridad individual y orden público que obtienen dos países de baja calidad en Estado de derecho como Nicaragua y El Salvador, y más aún, el bajo rendimiento en esa misma subdimensión de un país de mediana calidad democrática como México.⁴⁰

Para comprender este último resultado, es importante tomar en cuenta algunos indicadores como el número de delitos y, en particular, la evolución de las tasas de homicidios en años recientes (Cuadro 3).

Las cifras del cuadro 3 permiten concluir que las fortalezas de las democracias uruguayas y chilenas en seguridad individual y orden público se deben a que son sociedades comparativamente poco violentas en el contexto latinoamericano. Tampoco se han verificado en estos países crímenes por razones políticas o contra minorías, ni fenómenos generalizados de violencia política en los últimos diez años, aunque en Chile existe un debate sobre las manifestaciones en la vía pública, a raíz de las violentas protestas estudiantiles que incluso cobraron una víctima fatal en 2011. También estos países están libres de amenazas extremistas y el terrorismo no es un tema de debate público o político, aunque nuevamente

³⁸ Véase: R. Sanseviero, G. López Machín, *Seguridad Ciudadana. Informe de Uruguay*, [en:] *Informe sobre Desarrollo Humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2006, URL: www.iidh.ed.cr [disponible: 1.03.2013].

³⁹ Véase: C. Goodman, M. Marizco, *U.S. Firearms Trafficking to Mexico: New Data and Insights Illuminate Key Trends and Challenges*, "Woodrow Wilson Center Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Cooperation" 2010, Washington D.C., URL: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Chapter%206-%20U.S.%20Firearms%20Trafficking%20to%20Mexico,%20New%20Data%20and%20Insights%20Illuminate%20Key%20Trends%20and%20Challenges.pdf> [disponible: 1.03.2013].

⁴⁰ En términos estadísticos, si tomamos en cuenta los 15 casos nacionales del cuadro 1, la alta correlación positiva entre Estado de derecho y seguridad individual y orden público se refleja en un valor para coeficiente rho de Spearman de 0,80 a un $p < 0,01$, lo que es consistente con la situación en materia de seguridad individual y orden público del caso mexicano.

es necesario señalar que en Chile existe un deliberación acerca de la legislación antiterrorista y represiva de la protesta social heredada de la dictadura pinochetista.

Cuadro 3. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes

País	Año 2008	Año 2010
Honduras	s/d	91,6
El Salvador	s/d	69,2
Venezuela	s/d	45,1
Guatemala	s/d	38,5
Colombia	s/d	33,4
México	11,6	22,7
Brasil	s/d	21,0
Nicaragua	13,0	13,6
Uruguay	5,8	5,9
Chile	s/d	3,2

Fuente: “2011 Global Study Trends, Contexts, Data”, [en:] *Indicadores internacionales sobre desarrollo humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011, URL: <http://hdrstats.undp.org/es/indicadores/61006.html> [disponible: 1.03.2013].

Por su parte, los países de mediana y baja calidad democrática y de Estado de derecho muestran debilidades importantes en esta sub-dimensión y, en particular, El Salvador comienza a mostrar señales de descomposición de su orden público con problemas graves para asegurar la seguridad individual de sus ciudadanos. Respecto a México, como podemos ver en los datos del Cuadro 3, no es el país más violento de América Latina y su situación parece ser apenas más grave que la de Brasil que, según los datos del Cuadro 1, es una de las cinco mejores democracias del continente.

Para entender esta paradoja que presenta el caso mexicano a la luz del análisis comparado con otras democracias del continente, debemos dar un paso más y distinguir, como lo propone Miguel Ángel Centeno,⁴¹ delitos de individuos aislados y delitos del crimen organizado. Según datos del INEGI,⁴² la violencia en México muestra un rápido ascenso a partir del año 2008, y el mismo se produce como consecuencia de las acciones del crimen organizado. Sobre la base de esta

⁴¹ Véase: M. A. Centeno, *op. cit.*

⁴² Véase: *Tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes a nivel nacional. Serie anual de 1990 a 2012*, [en:] Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI, “Boletín de Prensa”, núm. 288/13, URL: www.inegi.org.mx [disponible: 21.11.2013].

información, en el cuadro 4 se presentan los resultados para los estados mexicanos más afectados por la violencia, tomando en consideración a aquellos que tienen o han tenido tasas por encima del promedio nacional (22) para el año 2012:

Cuadro 4. México. Tasas de homicidios por cada 100 mil habitantes para estados seleccionados. Años 2008–2012

Estado	2008	2009	2010	2011	2012 ^p	Promedio anual
Chihuahua	76	105	182	126	77	113
Sinaloa	30	51	85	69	48	57
Guerrero	30	54	45	70	77	55
Durango	26	61	66	63	48	53
Baja California	33	48	47	25	18	34
Nayarit	15	18	49	52	24	32
Tamaulipas	8	10	28	32	46	25
Sonora	8	10	28	32	46	23
Nuevo León	5	7	20	45	38	23
Morelos	12	15	27	25	36	23

Fuente: Elaboración propia con base en *Tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes a nivel nacional...*, *op. cit.*

^p: Cifras preliminares

Las cifras del cuadro 3 permiten evaluar claramente la gravedad de la situación mexicana: la violencia está regionalizada y abarca especialmente a los estados del norte del país (7 de 10), y en algunos alcanza tales niveles (Chihuahua) que su tasa anual de homicidios supera a los países más violentos de América Latina (Honduras y El Salvador). Es más, si fueran países, Chihuahua, Sinaloa, Guerrero y Durango, podrían ser considerados entre los seis territorios nacionales más violentos del continente.

También existe evidencia que ello afecta al funcionamiento político y que los niveles de violencia afectan a las elecciones y el juego institucional representativo.⁴³ Para el caso, en un contexto de sospechas de vínculos entre el narcotráfico y la política, en Sinaloa “durante el proceso electoral de 2010, y una vez concluido éste se presentaron asesinatos de candidatos a regidores, activistas políticos,

⁴³ Véase: E. Hernández Norzagaray, L. Schobert Lizárraga, *Elecciones y violencia criminal: un desafío teórico y empírico para la comprensión de los nuevos fenómenos electorales y de gobiernos locales en México*, [en:] V. A. Espinoza Valle, A. Monsiváis Carrillo (coords.), *El deterioro de la democracia. Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, México 2012.

autoridades electorales y periodistas, los primeros ligados a ambas coaliciones y de los periodistas, en general críticos de los gobiernos actual y anterior”.⁴⁴

Por otra parte, esta regionalización y diversificación de la intensidad de la violencia con estados más afectados que otros, se combina con la localización de la misma fundamentalmente en las grandes ciudades de los estados afectados. De esta manera Ciudad Juárez, Chihuahua, Culiacán, Acapulco, Victoria de Durango, Tijuana, Tepic, Ciudad Victoria, Reynosa, Nuevo Laredo, Monterrey, y Cuernavaca aparecen como los epicentros urbanos de la violencia en gran escala. A estas altas tasas de homicidios en determinadas regiones se agrega en México el secuestro como práctica de los grupos del crimen organizado, que alcanzaba a casi dos secuestros diarios en 2007⁴⁵ y originara diversos movimientos ciudadanos de protesta. Además, conviene hacer notar que, mientras que en países de alta calidad democrática como Uruguay y Chile los delitos son denunciados, en México ha ido aumentando la proporción de delitos que no son denunciados, estimándose que ha pasado del 20% en 1997 al 80% en 2009,⁴⁶ problema que también está presente en El Salvador, donde el 72,8% de la población declara no realizar la denuncia de los delitos.⁴⁷ Ello se relaciona estrechamente con la falta de confianza en el poder judicial y los cuerpos de seguridad que, junto con las falencias anotadas en seguridad individual y el orden público, son los tres componentes claves de las deficiencias de la democracia mexicana en términos de Estado de derecho. Claro que en esto México no está solo y con la excepción de Chile (y en menor medida Uruguay), en el resto de los países estudiados la policía nacional es generalmente considerada por la población como un cuerpo de seguridad ineficiente y, por tanto, carente de prestigio social. En el caso mexicano, este fenómeno ha comenzado a generar en algunas entidades (paradigmáticamente Michoacán, un estado crecientemente afectado por la violencia) el fenómeno

⁴⁴ Véase: J. M. Luque, O. Moya, *Informe Estado de Sinaloa*, Red de Investigación de la Calidad de la Democracia en México, 2012 inédito. El caso de México es comparable con el caso de Perú, donde si bien la tasa nacional de homicidios es relativamente baja para el contexto regional (10 cada cien mil habitantes para el año 2010 según *Indicadores internacionales sobre desarrollo humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2011, URL: <http://hdrstats.undp.org/es/indicadores/61006.html> [disponible: 20.11.2013]), el accionar conjunto del grupo armado Sendero Luminoso y las organizaciones del narcotráfico tiene un fuerte impacto en determinadas regiones del país, siendo “la zona más afectada el VRAE (Valle del Río Apurímac y Ene) al norte del departamento de Ayacucho” (véase: Ch. Kenny, C. Romero, El caso Perú, 2009 inédito).

⁴⁵ Véase: *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008–2012*, Secretaría de Seguridad Pública (SSP), México 2008, URL: www.ssp.gob.mx [disponible: 1.03.2013].

⁴⁶ Véase: *Encuestas Nacionales sobre Inseguridad*, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), 2009, URL: <http://www.seguridadcondemocracia.org> [disponible: 1.03.2013].

⁴⁷ Véase: M. A. Seligson (coord.), *Cultura política de la democracia – 2008*, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Vanderbilt University, URL: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2008.php> [disponible: 1.03.2013].

de las llamadas guardias comunitarias o de autodefensa, a los efectos de complementar y/o reemplazar a las fuerzas de seguridad estatales en esos espacios geográficos. En conclusión, México es un país de mediana calidad democrática y Estado de derecho, con una tasa de homicidios nacionales moderada, que sin embargo tiene entidades sub-nacionales (y dentro de ellas, sus núcleos urbanos principales) profundamente afectadas por la violencia atribuible al crimen organizado. Una de las interrogantes actuales más acuciantes para la sociedad, el Estado y la democracia mexicana es saber si estos fenómenos, en su origen localizados, se expandirán hasta convertirse en una crisis estatal a gran escala.

Sub-dimensión II – Poder Judicial

La sub-dimensión de independencia y modernidad del sistema judicial muestra en América Latina algunos aspectos críticos que es necesario señalar. Aquí, la cuestión clave a dirimir es si en los casos considerados existe un sistema judicial independiente, profesional y eficiente que permita la igualdad de acceso a la justicia, libre de las presiones indebidas y con mecanismos adecuados para el cumplimiento de las decisiones. Al respecto, las dos preguntas claves a responder son las siguientes: ¿qué tan independiente es el poder judicial respecto al poder ejecutivo y legislativo?, y ¿cuán eficiente es el funcionamiento del poder judicial?⁴⁸

Sabido es que la situación del Estado de derecho en tanto ley o “imperio de la justicia” presenta graves deficiencias en América Latina. Como sostiene Miguel Ángel Centeno, “aunque menos visible que la incidencia del crimen y la violencia, el ahucamiento del imperio de la ley puede llegar a constituir una amenaza todavía mayor para el Estado”,⁴⁹ y esto de dos maneras: cuando el imperio de la ley no está al alcance ni protege a todos los ciudadanos, esa escisión entre el “país legal” y el “país real” produce “la deslegitimación de la ley como institución”.⁵⁰

⁴⁸ Véase: L. Morlino, J. Tovar (coords.), *op. cit.*

⁴⁹ M. A. Centeno, *op. cit.*, pág. 20.

⁵⁰ Véase: G. O'Donnell, *Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina*, [en:] J. M. Méndez, G. O'Donnell, P. S. Pinheiro (eds.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires 2002; G. O'Donnell, *On the State, Democratization and Some Conceptual Problems. A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries*, “World Development” 1998, vol. 21, núm. 8; L. Pásara, *Justicia y ciudadanía...*, “La Justicia en América Latina es vista generalmente como cara, lenta, corrupta e identificada con el poder” (L. Pásara, *Justicia, régimen político y sociedad en América Latina*, “Política y Gobierno” 2003, vol. 10, núm. 2, pág. 418; M. A. Centeno, *op. cit.*, pág. 20). Y esto no es menor, porque como lo estableciera Guillermo O'Donnell con meridiana claridad, la democracia es algo más que votar: “la ciudadanía no resulta menos ultrajada cuando el voto es impuesto que cuando una mujer golpeada o un campesino no pueden esperar

En un continente que tiene los más bajos niveles de confianza en el poder judicial en el mundo, donde 7 de cada 10 encuestados consideran que el mismo está atravesado por la corrupción,⁵¹ apenas el 22% de los ciudadanos latinoamericanos decía tener confianza en el Poder Judicial como fuente de igualdad en el acceso a la justicia.⁵² Aún en los casos de Uruguay y Chile, que son los países latinoamericanos donde mejor funciona el sistema judicial, el mismo presenta escasos niveles de legitimidad. En el primer caso, “el Poder Judicial aparece como el más débil de los poderes del Estado en la democracia uruguaya” y “menos del 20% de los ciudadanos consideraba que el Poder Judicial tiene un buen desempeño”,⁵³ mientras que en Chile “persiste también la sensación que la justicia funciona para los poderosos y que, en general, los tribunales operan con cierta lentitud” (Gráfico 2).⁵⁴

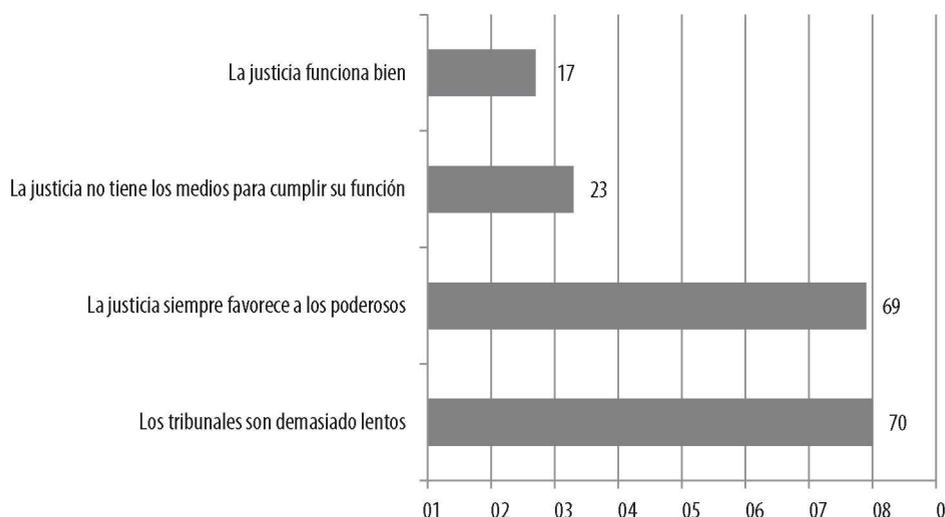


Gráfico 2. Chile – percepción sobre el funcionamiento de la justicia

Fuente: Encuesta Auditoria a la Democracia 2010.⁵⁵

resarcimiento en un tribunal o cuando la casa de una familia pobre es ilegalmente invadida por la policía” (O’Donnell, *On the State...*, *op. cit.*, pag. 58. Véase: L. Pásara, *Justicia y ciudadanía...*, *op. cit.*).

⁵¹ Informe Global sobre la Corrupción, Transparency International 2007, URL: www.transparency.org [disponible: 1.03.2013].

⁵² Informe 2007, Corporación Latinobarómetro, URL: www.latinobarometro.org [disponible: 1.03.2013].

⁵³ Informe sobre Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2008, URL: www.undp.org.uy [disponible: 1.03.2013].

⁵⁴ Véase: G. de la Fuente, M. de los Ángeles Fernández, *op. cit.*

⁵⁵ Véase: *ibidem*.

En general, en los países considerados, independientemente de su calidad democrática y rendimiento en Estado de derecho, las expectativas sobre el poder judicial son negativas: por ejemplo en México, sólo el 10% de los consultados manifestó que confiaban en el poder judicial,⁵⁶ y se confirma lo que han señalado varios autores: una constante desde hace décadas en América Latina es la insatisfacción ciudadana con el funcionamiento de la justicia.

A continuación veamos las características comunes de las debilidades en esta sub-dimensión para los cinco países. Para ello es posible organizar el análisis en torno a tres ejes: la (denominada) judicialización de la política, la independencia del Poder Judicial y el funcionamiento administrativo de la justicia.⁵⁷

Respecto al primer aspecto, la actividad del poder judicial es uno de las claves para el funcionamiento del régimen democrático, aunque “en América Latina los órganos judiciales han desempeñado, en términos generales, un papel poco relevante para el funcionamiento democrático”.⁵⁸ Durante la dictadura, los mismos hicieron como que no veían las violaciones de los derechos humanos, y luego, con la recuperación de la democracia, se dedicaron a más que nada a la conservación del *status quo* en un papel igual de irrelevante. Fue recién en los años noventa que se produce un cambio con la mayor demanda de la sociedad en la protección de derechos y el proceso de judicialización de la política por casos generalmente de corrupción.⁵⁹ Esto nos lleva a plantear la interrogante si estas movilizaciones sociales que son parte de los denominados procesos de judicialización de la política tendrán sin más un impacto positivo sobre la calidad de la democracia, o ello dependerá también, por ejemplo, de la cantidad de actores participantes, la amplitud de las demandas y que tipo de movilización que se impulsa. Parece que la ecuación más favorable podría estar en multiplicidad de actores y derechos demandados, acompañado de una descentralización de las movilizaciones.⁶⁰ Y ello porque en algunos casos como Uruguay esta judicialización de la política centrada en pocos actores y con demandas sobre un grupo reducido de derechos,⁶¹ impacta de manera particularista en el poder judicial y no necesariamente tiene que ser interpretado como un avance en términos de calidad del Estado derecho. Distinta puede ser la situación en los países de menor calidad democrática como Nicaragua y El Salvador y hasta en el mediana calidad como México, donde una fuerte politización de la justicia podría actuar sobre el poder judicial para revertir situaciones donde,

⁵⁶ Véase: M. A. López Leyva, C. Díaz González, *op. cit.*

⁵⁷ Véase: L. Pásara, *Justicia y ciudadanía...*, *op. cit.*

⁵⁸ L. Pásara, *Justicia y ciudadanía...*, *op. cit.*, pág. 362.

⁵⁹ Véase: *ibidem*.

⁶⁰ Véase: C. Smulovitz, *op. cit.*

⁶¹ *Informe sobre Desarrollo Humano*, *op. cit.*

tomando el concepto de la Comisión Andina de Juristas, “conviven gobiernos legalmente elegidos con violaciones sistemáticas de los derechos humanos”.⁶²

Respecto a la independencia del poder judicial, se trata de un poder al que se le pide que resuelva los conflictos y controle los actos gubernamentales.⁶³ Para cumplir estas funciones se espera que mantenga su independencia respecto al poder político. Todos los países considerados, aún los de mayor calidad de funcionamiento del poder judicial, enfrentan esta cuestión. Por ejemplo, en el caso de Nicaragua que aparece ubicado detrás de Uruguay y Chile y por tanto comparativamente con un aceptable promedio de funcionamiento del poder judicial (“una de las estructuras con mayor poder en Nicaragua”), “a pesar del peso de sus atribuciones, no ha logrado mantener su autonomía frente a otras instituciones y su principal problema se encuentra en el control que ejercen sobre ella los principales partidos políticos del país. Este control partidario ha derivado en la falta de independencia de los magistrados en el ejercicio de sus funciones y en la supresión de su función como órgano fiscalizador y de rendición de cuentas”.⁶⁴ En El Salvador, a pesar de mejoras recientes en la independencia de su sistema judicial a partir del nombramiento de cinco nuevos magistrados de la Suprema Corte de Justicia en 2009, la situación de falta de independencia del poder judicial no ha podido transformarse radicalmente, “como quiera que el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se caracteriza por el cuoteo político”.⁶⁵

Respecto al funcionamiento administrativo de la justicia, para muchos autores las reformas de los sistemas judiciales que se desarrollaron en los últimos veinte años en gran parte de los países (“más de la mitad”⁶⁶) han tenido efectos mínimos sobre el sistema judicial: “estas reformas, sin duda, han tenido impactos muy variables en toda la región y de ninguna manera podemos apuntar a una transformación significativa de la labor judicial”.⁶⁷ En otras palabras, el impacto de esas reformas es “claramente insuficiente”.⁶⁸

⁶² L. Pásara, *Justicia y ciudadanía...*, *op. cit.*, pág. 364.

⁶³ Véase: *ibidem*.

⁶⁴ Véase: S. Marti Puig, A. Abad Cisneros, *El caso Nicaragua*, 2013 inédito; J. Jiménez, *Justicia en Nicaragua. Diagnóstico del Sistema de Justicia*, Programa de Apoyo Institucional a Nicaragua, Managua 2006, PAI NIC ALA/2003/5748.

⁶⁵ Véase: M. L. Gutiérrez, *El caso El Salvador*, 2013 inédito; L. Pásara, *Justicia y ciudadanía...*, *op. cit.*

⁶⁶ Véase: L. Pásara, *Justicia y ciudadanía...*, *op. cit.*

⁶⁷ Véase: P. Domingo, *Ciudadanía, derechos y justicia...*, *op. cit.*

⁶⁸ *Ibidem*, pag. 363.

La situación de debilidad en la gestión del poder judicial se repite en los países considerados en este estudio, independientemente de su nivel de calidad de Estado de derecho. En Uruguay, “deben considerarse las limitaciones que surgen de un presupuesto que asigna escasos recursos para salarios, inversiones y gastos de funcionamiento, la carencia de rendición de cuentas, y la aplicación en la práctica de un sistema de reclutamiento, capacitación y ascensos de los jueces y en general de los recursos humanos que ha recibido diversas críticas y que se supone deficiente, aunque es difícil saber hasta qué punto por la carencia de investigaciones actualizadas sobre el tema”.⁶⁹ En El Salvador, llama la atención las “cifras altas de procesos judiciales sin resolución, así como sobre falencias en la gestión de despachos judiciales, en el uso de nuevas tecnologías, en planificación, falta de estadísticas judiciales y de incentivos ligados al cumplimiento de metas concretas”.⁷⁰ Y en conclusión, los datos y análisis muestran que hay que ser más bien pesimista sobre el estado actual de las cosas y su evolución de corto y mediano plazo.⁷¹

Sub-dimensión III – capacidad administrativa del Estado

En este trabajo, definimos por capacidad institucional y administrativa la posibilidad de formular, aplicar y hacer cumplir la ley de manera competente por los poderes ejecutivo y legislativo. Esto lleva hacia el régimen de gobierno capaz de garantizar dicha producción legislativa, apoyado en la presencia de una burocracia estatal profesional, neutral, responsable y eficiente. Las preguntas claves que nos guían son las siguientes: ¿cuál es el desempeño de las instituciones en el diseño y aplicación de la legislación?, y ¿qué grados de calidad y fortaleza tiene la administración pública?⁷²

Con extraordinaria percepción politológica, Guillermo O’Donnell⁷³ planteó que el imperio de la ley existe y se aplica de manera desigual en los Estados democráticos latinoamericanos, donde “la efectividad de un orden nacional encar-

⁶⁹ Véase: C. Moreira, *El caso de Uruguay*, 2013 inédito.

⁷⁰ Véase: *Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), Antiguo Cuscatlán 2010, disponible en http://www.fusades.org/en/images/stories/del/Valoraci_n_de_las_instituciones.pdf [disponible: 1.03.2013]. M. L. Gutiérrez, *op. cit.*

⁷¹ Recientemente se ha dado inicio a la investigación “Calidad de la democracia y administración de justicia”, de la Red de Estudios sobre Calidad de la Democracia en América Latina y Pro Justicia de Perú, con el objetivo de cubrir el vacío existente en investigación comparada sobre el tema.

⁷² Véase: L. Morlino, J. Tovar (coords.), *op. cit.*

⁷³ Véase: G. O’Donnell, *Las poliarquías...*, *op. cit.*; G. O’Donnell, *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas*, [en:] M. Carbonell, W. Orozco, R. Vázquez (coords.), *op. cit.*

nado en la ley y en la autoridad del Estado se desvanece no bien nos alejamos de los centros nacionales y urbanos”.⁷⁴ De allí se deriva su concepción sobre el mapa de colores de los Estados nacionales latinoamericanos, con la zona azul donde existen burocracias eficientes y se aplica la ley en alto grado, zonas verdes donde existen aparatos administrativos, pero en buena medida no se aplica la ley, y las zonas marrones donde la capacidad administrativa y la aplicación de la ley presenta niveles muy bajos. Como sostiene O’Donnell, en las zonas marrones tenemos poliarquía, la gente vota y se respetan los derechos políticos, pero no se respetan los demás derechos (civiles y sociales) y lo que en realidad existe es “una ciudadanía de baja intensidad”.⁷⁵

Los datos presentados anteriormente en el Cuadro 2 para esta sub-dimensión nos permiten hacer una clasificación de los cinco países considerados en este trabajo según la capacidad estatal institucional y administrativa que poseen, donde los que tienen más capacidad estatal son claramente Chile y Uruguay, a nivel intermedio ese ubican México y El Salvador y con un bajo nivel aparece Nicaragua. Resulta interesante entonces analizar si la violencia está en correlación con la capacidad/incapacidad del Estado para controlarla. Por un lado, vemos que, según los datos del Cuadro 2, la correlación es positiva para los países con mayor capacidad estatal (Uruguay y Chile) que son los menos violentos de América Latina, mientras que la misma no se cumple para los países de capacidad estatal de niveles intermedios (México y El Salvador), ya que se trata de países muy violentos, ni tampoco para el país de menor capacidad estatal (Nicaragua), que resulta menos violento que los dos anteriores. Veamos cómo pueden explicarse estas asociaciones.

En primer lugar, descartamos un argumento muy común en ciencias sociales que es sostener que la incapacidad estatal para controlar la violencia se relaciona fundamentalmente con situaciones de desigualdad social. En ese sentido, Chiapas y Oaxaca son los estados más pobres del país, con el 78,4% y 67,2% de su población por debajo de la línea de pobreza, mientras que Chihuahua y Baja California están dentro del grupo de los estados con menor porcentaje de pobreza (el 34,2% y 32,1%, respectivamente⁷⁶), y sin embargo, Chiapas y Oaxaca presentan bajos niveles de violencia y Chihuahua y Baja California aparecen entre los estados más violentos del país. En segundo lugar, si la violencia en gran escala está menos asociada a la incapacidad estatal o a la pobreza, su persistencia y profundización se explica por un funcionamiento deficitario del sistema judicial, un combate

⁷⁴ G. O’Donnell, *Acerca del Estado...*, *op. cit.*, pág. 243.

⁷⁵ *Ibidem*, pág. 248.

⁷⁶ *Anexo estadístico de pobreza*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2010, URL: <http://www.coneval.gob.mx> [disponible: 1.03.2013].

ineficaz contra la corrupción y un accionar ineficiente de las fuerzas de seguridad. Más allá del Estado de derecho, habría que considerar la funcionalidad para las organizaciones del crimen organizado de la existencia de un esquema productivo fuertemente amarrado a tradiciones culturales.

Sub-dimensión IV y V – corrupción y fuerzas de seguridad

Entendemos por lucha eficaz contra la corrupción, la existencia y aplicación del amplio marco legislativo para prevenir y combatir la ilegalidad y el abuso de poder por parte de los organismos estatales.⁷⁷

Al respecto, es interesante la situación de Uruguay que, siendo uno de los países con mejor calidad del Estado de derecho, presenta diversas aristas problemáticas en cuanto a combate de la corrupción, siendo una sub-dimensión de bajo puntaje en términos de calidad de la democracia uruguaya, generalmente asociada a falta de eficiencia en los organismos que actúan contra la misma y a que Uruguay es considerado un paraíso fiscal.⁷⁸ La opinión pública nacional recibe el impacto de dichos sucesos y a partir de los años noventa diversas encuestas de opinión comienzan a mostrar que la corrupción es uno de los problemas más graves para el país y la expectativa pública sobre más corrupción en el futuro comienza a instalarse.⁷⁹ En consecuencia, la democracia uruguaya es de alta calidad, pero se caracteriza por la existencia de múltiples fuentes de corrupción, ante lo cual existe falta de transparencia y eficiencia de la legislación y los organismos que actúan contra la misma. Siguiendo a Smulovitz,⁸⁰ el elemento clave para obligar a los gobernantes a obedecer la ley está en la *accountability* vertical no coordinada; por tanto, puede conjeturarse que los problemas y déficits de la democracia uruguaya en esta sub-dimensión se relacionan estrechamente con déficits en la participación política no convencional.⁸¹

También es llamativo el caso de México, donde el gasto destinado a la corrupción es el 8% y 9,5% del ingreso de los ciudadanos y de los empresarios, respectivamente, por lo cual el país “tiene un nivel de corrupción similar al de los países centroamericanos”.⁸² Es más, una “forma relevante de evaluar el carácter generalizado, moderado o nulo de la corrupción en una sociedad, consiste en mensurar

⁷⁷ L. Morlino, J. Tovar (coords.), *op. cit.*

⁷⁸ C. Moreira, *El caso de Uruguay*.

⁷⁹ Informe 2007, *op. cit.*

⁸⁰ C. Smulovitz, *op. cit.*

⁸¹ C. Moreira, *El caso de Uruguay*.

⁸² M. A. López Leyva, C. Díaz González, *op. cit.*

la cantidad de personas que efectivamente han sido víctimas de al menos un acto de corrupción. De acuerdo con este índice, México es el segundo país más corrupto de la región, detrás de Haití”.⁸³ En este caso existen mecanismos de control social sobre las políticas públicas, pero ellos tienen limitaciones formales al no incidir en el diseño de las mismas o limitándose a la observación de las irregularidades sin prever instancias de sanción. Hay que decir también que en el marco del desarrollo del narcotráfico, la corrupción se ha extendido a los organismos de seguridad.

Finalmente, digamos que El Salvador, a pesar de tener un bajo promedio en Estado de derecho, es uno de los países menos corruptos de América Latina y donde la lucha contra la corrupción presenta niveles de eficiencia aceptables, con base en la aplicación de una legislación de fines de los años cincuenta que castiga fuertemente el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos y que ha sido reforzada en el 2011 con una Ley de Ética Gubernamental, lo cual ha llevado a El Salvador a convertirse en el segundo país más transparente de Centroamérica, después de Costa Rica.

Respecto a la sub-dimensión V, se analiza en qué medida las fuerzas de seguridad son eficientes en combatir el delito y si las mismas actúan bajo control civil. Su importancia radica en que la vida, la propiedad y la libertad tienen que estar protegidas por las normas, pero el Estado, además, debe asegurar a los ciudadanos que las leyes se respetan y se cumplen en la práctica. De esta manera, “el problema del Estado de derecho en América Latina no yace en el derecho sino en el Estado, (y) no basta con consagrar el derecho a la seguridad individual, sino que es necesario garantizarla. Por ejemplo, en materia de seguridad ciudadana podrán existir derechos a la seguridad personal, pero sin policías eficaces su valor relativo entre los ciudadanos también se irá aproximando a cero”.⁸⁴

Tomando en cuenta los quince países del estudio general, la asociación entre Estado de derecho y eficacia/control civil de las fuerzas de seguridad muestra un valor del coeficiente rho de Spearman 0,77 a un $p < 0,01$. Esta alta y significativa correlación se confirma para los cinco casos seleccionados, esto es, los países con mayor calidad de la democracia y de Estado de derecho como Uruguay y Chile son también aquellos cuyos gobernantes ejercen el mayor control sobre las fuerzas de seguridad y, por tanto, están más alejados de la posibilidad de una insubordinación de los cuerpos de seguridad. En el extremo opuesto, en los países con menor calidad de la democracia y Estado de derecho, sus gobernantes enfrentan graves problemas para mantener bajo control civil a sus fuerzas de seguridad.

⁸³ M. A. Seligson (coord.), *Cultura política de la democracia – 2008*, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Vanderbilt University, pág. 268, URL: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2008.php> [disponible: 1.03.2013].

⁸⁴ M. Rosenfeld, *op. cit.*

De hecho, éstas tienen amplios márgenes de autonomía, incluso legitimado por un importante apoyo social que hace que, como en el caso de El Salvador, “la subordinación de los militares es mínima y sus prerrogativas muchas en materia de coordinación del sector defensa, poder frente al Congreso en la fiscalización de las Fuerzas Armadas y poder frente a funcionarios en la definición de políticas públicas de defensa. Así mismo, los uniformados mantienen un poder considerable en asuntos de inteligencia, su propio sistema de ascensos y su participación en la formación del gabinete”.⁸⁵

Conclusiones

El objetivo del presente trabajo ha sido analizar la relación entre calidad de la democracia y Estado de derecho a partir del estudio comparado de cinco casos nacionales: Uruguay, Chile, México, Nicaragua y El Salvador. A lo largo del mismo, se ha presentado el marco teórico sobre Estado de derecho, así como la relación entre éste y calidad de la democracia, realizándose un análisis empírico de los casos nacionales seleccionados que ha permitido confirmar nuestra conjetura que existe una alta asociación entre Estado de derecho y calidad de la democracia.

De esta manera, podríamos prácticamente suscribir sin cambios la afirmación que algunos autores realizaron una década atrás sobre que “resulta casi una obviedad” afirmar que en América Latina el Estado de derecho ha retrocedido “significativamente” en los últimos años.⁸⁶ Y ello porque respecto al Estado de derecho, es evidente que en América Latina la función orden presenta muy pobres resultados, que como viéramos parece deberse más al funcionamiento pre moderno del sistema judicial, la ineficacia del combate de la corrupción y de la capacidad represiva de las fuerzas de seguridad, y menos a déficits de la capacidad administrativa e institucional del Estado, más al atractivo cultural del narcotráfico y su papel en la economía y menos a problemas de desigualdad social.

En nuestro trabajo pudimos constatar que las carencias en términos de asegurar la seguridad individual y el orden público es una función del Estado con rendimientos dispares respecto al Estado de derecho. Dentro de un contexto continental donde se visualizan problemáticas comunes a todos los países,

⁸⁵ M. L. Gutiérrez, *op. cit.*; M. Alcántara, *Sistemas Políticos de América Latina*, vol. 2: *México, América Central y El Caribe*, Madrid 2008; M. A. Seligson, A. E. Smith (eds.), *Cultura política de la democracia – 2010*, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Vanderbilt University, diciembre 2010: URL: http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2010/Report_on_the_Americas_Spanish_Formatted_V3_4april2011.pdf [disponible: 1.03.2013].

⁸⁶ Véase: M. Carbonell, W. Orozco, R. Vázquez (coords.), *op. cit.*

independientemente de sus calidades democráticas, y donde es generalizada la preocupación ciudadana por la inseguridad pública, aparece como un ejemplo llamativo el caso mexicano que, sin estar en el nivel más bajo de calidad de Estado de derecho o de desorden público e inseguridad a nivel global, presenta regiones del país con alto impacto de la violencia, asociada fundamentalmente al narcotráfico, con una débil presencia del poder judicial y fuerzas de seguridad eficientes, así como extendida corrupción dentro de las instancias estatales. Finalmente, el trabajo confirma una alta asociación entre calidad del Estado de derecho y control civil sobre las fuerzas de seguridad. Esto implica que cuando una democracia presenta valores altos en su rendimiento en la dimensión del Estado de derecho, las posibilidades de insubordinación de las fuerzas de seguridad y, en el límite, un golpe de Estado, se encuentran casi ausentes.

Bibliografía

- Alcántara M., *Sistemas Políticos de América Latina*, vol. 2: *México, América Central y El Caribe*, Madrid 2008.
- Anexo estadístico de pobreza*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2010, URL: <http://www.coneval.gob.mx> [disponible: 1.03.2013].
- Bergman M., Rosenkrantz C. (coords.), *Confianza y derecho en América Latina*, México 2009.
- Carbonell M., Orozco W., Vázquez R. (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México 2002.
- Centeno M. A., *El Estado en América Latina*, “Revista CIDOB d’Afers Internacionals” mayo 2009, núm. 85–86.
- Dahl R., *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid 2009.
- Díaz E., *Estado de derecho y legitimidad democrática*, [en:] M. Carbonell, W. Orozco, R. Vázquez (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México 2002.
- Domingo P., *Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina. Ciudadanización–judicialización de la política*, “Revista CIDOB d’Afers Internacionals” mayo 2009, núm. 85–86.
- Domingo P., *Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Recent Trends in Latin America*, “Democratization” 2004, vol. 11 (1).
- Encuestas Nacionales sobre Inseguridad*, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), 2009, URL: <http://www.seguridadcondemocracia.org> [disponible: 1.03.2013].

- Espinoza Valle V. A., Monsiváis Carrillo A. (coords.), *El deterioro de la democracia. Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, México 2012.
- Ferrajoli L., *Pasado y futuro del Estado de derecho*, [en:] M. Carbonell, W. Orozco, R. Vázquez (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México 2002.
- Fuente G. de la, Ángeles Fernández M. de los, *El caso Chile*, 2013 inédito.
- Gallegos E. G., *La perspectiva teórico-metodológica del Estado de derecho y sus garantías para consolidar la democracia mexicana*, [en:] A. Gimete-Welsh, G. E. Emmerich (coords.), *Una década de estudios sobre procesos políticos*, México 2009.
- Gimete-Welsh A., Emmerich G. E. (coords.), *Una década de estudios sobre procesos políticos*, México 2009.
- Goodman C., Marizco M., *U.S. Firearms Trafficking to Mexico: New Data and Insights Illuminate Key Trends and Challenges*, "Woodrow Wilson Center Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Cooperation" 2010, Washington D.C., URL: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Chapter%206-%20U.S.%20Firearms%20Trafficking%20to%20Mexico,%20New%20Data%20and%20Insights%20Illuminate%20Key%20Trends%20and%20Challenges.pdf> [disponible: 1.03.2013].
- Gutiérrez M. L., *El caso El Salvador*, 2013 inédito.
- Habermas J., *Factibilidad y validez*, Madrid 1998.
- Habermas J., *Más allá del Estado nacional*, Madrid 1997.
- Hayek F. A., *Camino de servidumbre*, Madrid 2005.
- Hernández Norzagaray E., Schobert Lizárraga L., *Elecciones y violencia criminal: un desafío teórico y empírico para la comprensión de los nuevos fenómenos electorales y de gobiernos locales en México*, [en:] V. A. Espinoza Valle, A. Monsiváis Carrillo (coords.), *El deterioro de la democracia. Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, México 2012.
- Hobbes T., *Leviatán*, México 1940.
- Horrn W., *Rasgos básicos del Estado de derecho según la Ley Fundamental alemana*, [en:] J. Thesing (ed.), *Estado de derecho y democracia*, Buenos Aires 1999.
- Huntington S., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona 1991.
- Indicadores internacionales sobre desarrollo humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011, URL: <http://hdrstats.undp.org/es/indicadores/61006.html> [disponible: 20.11.2013].
- Informe 2007*, Corporación Latinobarómetro, URL: www.latinobarometro.org [disponible: 01.03.2013].
- Informe Global sobre la Corrupción*, Transparency International 2007, URL: www.transparency.org [disponible: 1.03.2013].
- Informe sobre Desarrollo Humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2008, URL: www.undp.org.uy [disponible: 1.03.2013].

- Jiménez J., *Justicia en Nicaragua. Diagnóstico del Sistema de Justicia*, Programa de Apoyo Institucional a Nicaragua, Managua 2006, PAI NIC ALA/2003/5748.
- Katz G., Morlino L., *What Qualities of Democracy in Latin America?*, Ponencia presentada en el Primer Congreso Peruano de Estudios Electorales, Lima, 18.10.2012.
- Kelsen H., *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, Universidad Autónoma de México 1995.
- Kenny Ch., Romero C., *El caso Perú*, 2009 inédito.
- La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El Debate Conceptual sobre la Democracia*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires 2004, URL: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-IFEMujeres/Mujeres-Participacion/MujeresParticipacion-estaticos/Participacion/7_El_debate_conceptual_Nuevo.pdf [disponible: 1.03.2013].
- Las Instituciones Democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), Antiguo Cuscatlán 2010, URL: http://www.fusades.org/en/images/stories/del/Valoraci_n_de_las_instituciones.pdf [disponible: 1.03.2013].
- López Leyva M. A., Díaz González C., *El caso México*, 2013 inédito.
- Luque J. M., Moya O., *Informe Estado de Sinaloa*, Red de Investigación de la Calidad de la Democracia en México, 2012 inédito.
- Maravall J. M., *El imperio de la ley como arma política*, [en:] J. M. Maravall, A. Przeworski (eds.), *Democracia y Estado de la Ley*, Cambridge University Press 2002.
- Maravall J. M., Przeworski A. (eds.), *Democracia y Estado de la Ley*, Cambridge University Press 2002.
- Marti Puig S., Abad Cisneros A., *El caso Nicaragua*, 2013 inédito.
- Marti Puig S., *Los múltiples debates (y realidades) de la democracia en América Latina*, “Revista CIDOB d’Afers Internacionals” mayo 2009, núm. 85–86.
- Méndez J. E., O’Donnell G., Pinheiro P. S. (eds.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires 2002.
- Moreira C., Avaro D. (coords.), *América Latina hoy. Sociedad y Política*, Buenos Aires 2011.
- Moreira C., *El caso de Uruguay*, 2013 inédito.
- Moreira C., *Mitos y realidades sobre la calidad de la democracia en América Latina*, “Condistingtosacentos”, 2013, blog del Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, URL: <http://www.condistingtosacentos.com> [disponible: 1.03.2013].
- Moreira C., *Obsesiones cotidianas: Reflexiones en torno a la cuestión de la democracia*, “Posibilidad Política” mayo–agosto 2013, núm. 5, URL: www.posibilidadespoliticas.com.mx [disponible: 28.09.2013].
- Morlino L., *Calidad democrática entre líderes y partidos*, [en:] C. Moreira, D. Avaro (coords.), *América Latina hoy. Sociedad y Política*, Buenos Aires 2011.
- Morlino L., *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*, Oxford 2011.

- Morlino L., Tovar J. (coords.), *Proyecto Observatorio de la Democracia en América Latina*, RECDAL, URL: www.cmq.edu.mx [disponible: 1.03.2013].
- O'Donnell G., *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas*, [en:] M. Carbonell, W. Orozco, R. Vázquez (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México 2002.
- O'Donnell G., *La irrenunciabilidad del Estado de Derecho*, "Revista Instituciones y Desarrollo" mayo 2001, núms. 8-9.
- O'Donnell G., *Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América latina*, [en:] J. E. Méndez, G. O'Donnell, P. S. Pinheiro (eds.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires 2002.
- O'Donnell G., *Notas sobre la democracia en América latina*, [en:] *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El Debate Conceptual sobre la Democracia*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires 2004, URL: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-IFEMujeres/Mujeres-Participacion/MujeresParticipacion-estaticos/Participacion/7_El_debate_conceptual_Nuevo.pdf [disponible: 1.03.2013].
- O'Donnell G., *On the State, Democratization and Some Conceptual Problems. A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries*, "World Development" 1998, vol. 21, núm. 8.
- Pásara L., *Justicia y ciudadanía realmente existentes*, "Política y Gobierno" 2002, vol. 9, núm. 2, II semestre.
- Pásara L., *Justicia, régimen político y sociedad en América Latina*, "Política y Gobierno" 2003, vol. 10, núm. 2.
- Paternain R. (coord.), *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos, tendencias y perspectivas*, Montevideo 2008.
- Peruzzotti E., Smulovitz C., *Accountability Social, la otra cara del control*, [en:] E. Peruzzotti, C. Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires 2002.
- Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*, Secretaría de Seguridad Pública (SSP), México 2008, URL: www.ssp.gob.mx [disponible: 1.03.2013].
- Raz J., *El estado de derecho y su virtud*, [en:] M. Carbonell, W. Orozco, R. Vázquez (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México 2002.
- Rosenfeld M., *Estado de derecho, predictibilidad, justicia y confianza: una mirada crítica*, [en:] M. Bergman, C. Rosenkrantz (coords.), *Confianza y derecho en América Latina*, México 2009.

- Sanseviero R., López Machín G., *Seguridad Ciudadana. Informe de Uruguay*, [en:] *Informe sobre Desarrollo Humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2006, URL: www.iidh.ed.cr [disponible: 1.03.2013].
- Seligson M. A. (coord.), *Cultura política de la democracia – 2008*, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Vanderbilt University, URL: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2008.php> [disponible: 1.03.2013].
- Seligson M. A., Smith A. E. (eds.), *Cultura política de la democracia – 2010*, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Vanderbilt University, diciembre 2010, URL: http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2010/Report_on_the_Americas_Spanish_Formatted_V3_4april2011.pdf [disponible: 1.03.2013].
- Smulovitz C., *¿Cómo conseguir imperar el imperio de la ley? Imposición de costos a través de mecanismos descentralizados*, “Política y Gobierno” 2002, vol. 9, núm. 2, II semestre.
- Summers R., *Los principios del Estado de derecho*, [en:] M. Carbonell, W. Orozco, R. Vázquez (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México 2002.
- Tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes a nivel nacional. Serie anual de 1990 a 2012*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI, “Boletín de Prensa”, núm. 288/13, URL: www.inegi.org.mx [disponible: 21.11.2013].
- Thesing J. (ed.), *Estado de derecho y democracia*, Buenos Aires 1999.
- Valadéz D., *La no aplicación de las normas y el Estado de derecho*, [en:] M. Carbonell, W. Orozco, R. Vázquez (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México 2002.

Nubia Nieto

El impacto de la corrupción en la transición democrática en México

Después de la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 y el derrumbe del régimen comunista de la Unión Soviética en 1991, los ejes de la geopolítica mundial cambiaron radicalmente la historia contemporánea. La agenda global de la política económica, diplomática y militar cambiaron sus prioridades. La seguridad internacional dejó de ser la confrontación entre los bloques occidental-capitalista, liderado por EE.UU., y el oriental-comunista, dirigido por la Unión Soviética. Las nuevas amenazas internacionales estarían acentuadas en la lucha contra el cambio climático, la inmigración, el terrorismo, el tráfico de drogas y la corrupción, principalmente. La democracia y la apertura económica serían las nuevas directrices internacionales. América Latina también se inscribiría en esta nueva realidad. La transición de dictaduras a regímenes democráticos sería una constante en la región y, por supuesto, México no sería la excepción. La adopción de políticas neoliberales, la privatización de empresas públicas y el creciente índice de descontento entre la población mexicana, así como las promesas de lucha contra la corrupción y las esperanzas de una transición democrática abrirían el paso al triunfo de Vicente Fox, entonces candidato del Partido de Acción Nacional (PAN), a la presidencia de la República Mexicana en julio del 2000, poniendo así fin a 71 años de gobierno no interrumpido del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En este escenario, el gobierno del PAN dirigiría la presidencia nacional por 12 años consecutivos, que sería la gestión de Vicente Fox (2000–2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012). Sin embargo, los gobiernos panistas estarían ampliamente cuestionados tanto por el aumento de la violencia y el crimen organizado como por su falta de transparencia, rendición de cuentas y corrupción, dejando a un lado sus compromisos con la democracia y relegando la aplicación del Estado de derecho.

En julio del 2012, el PRI nuevamente recuperaría la presidencia nacional con Enrique Peña Nieto a la cabeza. Las promesas del PRI estarían fundadas en reducir los niveles de violencia, lograr un crecimiento económico de “hasta

tres veces más”, reducir la pobreza, mejorar los niveles de transparencia y lucha constante contra la corrupción.¹

El triunfo del PRI a la presidencia representaría un momento interesante en la historia de México y en su proceso de apertura democrática. En este sentido, el presente texto se plantea una serie de cuestiones: ¿Por qué el crimen organizado y la corrupción florecieron en momentos de mayor apertura democrática? ¿Fueron factores de voluntad política o razones estructurales que limitaron el desarrollo democrático y la rendición de cuentas de los gobernantes? ¿Por qué el PRI regresa al poder luego de 12 años de ausencia? ¿Cuáles son los nuevos retos de México en la agenda nacional e internacional?

La llegada de Vicente Fox al poder ejecutivo planteó una serie de expectativas. Para algunos historiadores y politólogos ese momento marcó la culminación de la transición democrática,² mientras que para otros representó la consolidación de la democracia.³ Ciertamente, la llegada de Vicente Fox fue un momento diferente en la historia del país, especialmente en términos de medidas anti-corrupción.

Una de las promesas más importantes de Fox, cuando competía por la presidencia nacional, era el fin de la corrupción y los abusos del poder perpetrados por el PRI y la creación de un modo distinto de ejercer el poder.

Frente al siglo XXI, México tiene dos grandes retos: construir una nación desarrollada, competitiva y con una avanzada tecnología que generará progreso para los ciudadanos,

¹ *Duro camino para Peña en promesas económicas*, “El Economista” 2.07.2012, URL: <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2012/07/02/duro-camino-pena-promesas-economicas> [disponible: 25.04.2013].

² De acuerdo con Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, el término “transición democrática” denomina el paso de un régimen autoritario a la creación o establecimiento de un nuevo régimen democrático: “Entendemos la transición como un intervalo entre un régimen político a otro (...). Las transiciones se definen, por un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y por otro lado, por el establecimiento de una forma democrática o el retorno al autoritarismo, o la aparición de una alternativa revolucionaria” (G. O'Donnell, Ph. C. Schmitter, *Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore 1986, pág. 6).

³ Siguiendo a Andreas Schedler, el término consolidación democrática es un concepto nebuloso, el cual depende del punto de ubicación (punto de vista empírico) y de nuestros objetivos, es decir, a donde queremos llegar (nuestro horizonte normativo). Esto varía según el contexto y los objetivos que tenemos en mente. Sin embargo, Schedler reconoce que cualquier conversación sobre la consolidación democrática presupone un existente régimen democrático desde el principio hasta el fin del proceso. La democracia es al mismo tiempo el punto de partida indispensable para la consolidación democrática y su resultado (en forma de democracia consolidada). No tiene ningún sentido hablar de “consolidación democrática” de un régimen autoritario. Esto suena trivial, pero no lo es. Se supone, por ejemplo, que la consolidación democrática no se puede establecer antes que la transición democrática se haya completado con éxito (A. Schedler, *Concepts of Democratic Consolidation*, paper prepared for presentation at the XXth International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara, México, 17-19.04.1997, pág. 6, URL: <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa97/schedler.pdf> [disponible: 25.04.2013]).

y establecer una sociedad basada en el respeto a la ley (...). El Estado de Derecho no existe más que en la imaginación de algunos ciudadanos. La realidad es cruel. La justicia y el derecho son utilizados como una facultad discrecional del poder ejecutivo, sea presidente, gobernador o alcalde. Ahora, se propone aplicar con “todo rigor” y firmeza la lucha contra la corrupción.⁴

Vicente Fox y otros candidatos del PAN fundaron sus campañas a nivel nacional y regional en luchar contra la corrupción.⁵ De acuerdo con una encuesta conducida en el año 2000 por Mitofsky, el programa anti-corrupción propuesto por el PAN obtuvo el 52% de aprobación entre la sociedad mexicana en comparación con el programa del PRI, el cual alcanzó el 27%, y el programa del Partido de la Revolución Democrática, PRD, apenas llegó al 18%.⁶

Sin embargo, pocos meses después de haber llegado a la presidencia, Vicente Fox sería criticado por acuerdos discrecionales con miembros del PRI⁷ a nivel local, nacional y regional. Peor aún, en el año 2001, Fox estaría involucrado en escándalos de corrupción, entre ellos el “Toallagate”, en el cual Fox fue acusado de gastar 440 mil pesos, unos 49 millones de USD – tasa de intercambio en 2001 – en la compra de toallas de lujo.⁸ Al final de su período de gobierno, Fox fue relacionado con otras prácticas corruptivas similares a las que solía usar el PRI.

El sueño del buen gobierno⁹ y la transparencia que motivó la transición democrática en México pronto empezarían a desaparecer. El final del sexenio de Fox

⁴ V. Fox, *Vicente Fox Propone*, México 2000, págs. 8–28.

⁵ El término corrupción es utilizado en este texto como “el abuso del poder público para fines privados”. Esta definición simple asume la distinción que existe entre los roles públicos y privados. En muchas sociedades esta definición no es muy clara. En el sector privado, el hecho de dar regalos es permitido, más aún, esto parece natural para atribuir contratos y trabajos. La distinción entre la esfera pública y privada parece ajena y no está claramente definida. Sin embargo, en las sociedades desarrolladas la diferencia entre los dos espacios es más marcada (S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge 1999, pág. 91).

⁶ *Resultados preliminares del proceso electoral 2000*, Consulta Mitofsky, “Nueva época” julio 2000, núm. 9.

⁷ El Partido Revolucionario Institucional (PRI) tiene sus antecedentes en el Partido Nacional Revolucionario (PNR), nacido en 1929 bajo la administración de Plutarco Elías Calles, más tarde, en 1938, bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas el partido fue denominado Partido Revolucionario Mexicano y, finalmente, en 1946, bajo la presidencia de Manuel Avila Camacho, el partido cambió nuevamente de nombre y desde entonces fue conocido como PRI (véase: A. Anguiano, *El Estado y la política obrera del cardenismo*, México 1975).

⁸ A. Oppenheimer, *El “toallagate”, modelo de lucha anticorrupción*, “La Nación” 26.06.2001, URL: <http://www.lanacion.com.ar/315404-el-toallagate-modelo-de-lucha-anticorrupcion> [disponible: 25.04.2013].

⁹ El término gobernabilidad es utilizado siguiendo a la Banca Mundial: “Definimos gobernabilidad como un conjunto de tradiciones e instituciones, en el cual el poder es ejercido en un país con el objetivo de buscar el bienestar de todos. Esto engloba los métodos usados por una persona encargada de ejercer el poder así como los métodos de aquellos representantes elegidos, controlados

fue involucrado en varios escándalos de nepotismo, malversación de fondos, corrupción y abuso de poder, sobre todo, después de que sus hijastros, Manuel y Jorge Bribiesca Sahagún, utilizaran la posición de su padrastro para despojar de sus tierras a familias de campesinos y personas vulnerables con la finalidad de construir complejos habitacionales de lujo.¹⁰

Otro caso de nepotismo durante el gobierno de Fox fue su participación en la designación de contratos de empresas públicas, como Petróleos Mexicanos (PEMEX), por casi 87 millones de dólares a la compañía Oceanografía, propiedad de sus hijastros, Manuel y Jorge Bribiesca Sahagún, hijos de Marta Sahagún, esposa de Fox.¹¹

Las promesas de un buen gobierno durante la gestión del PAN eran cada vez más lejanas de la realidad. En diciembre de 2006, Felipe Calderón Hinojosa asumió la presidencia nacional. Calderón, como miembro del PAN, también se caracterizó por sus constantes promesas contra la corrupción y la impunidad, que se reflejan en el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012, el cual se estructuró principalmente en cinco puntos: 1) Estado de Derecho y la seguridad, en el que se incluía la lucha contra la corrupción, impunidad y el tráfico de drogas; 2) la economía competitiva y generación de empleos; 3) la igualdad de oportunidades; 4) la sustentabilidad ambiental; 5) democracia efectiva y política exterior responsable.¹²

Pese a las promesas de luchar contra la corrupción, el gobierno de Felipe Calderón pronto estaría también implicado en algunos casos de corrupción. Por ejemplo, Felipe Calderón fue acusado de nepotismo, luego que su hermano, Juan Luis Calderón Hinojosa, fuera director del Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del estado de Morelia (OOAPAS). Juan Luis Calderón fue denunciado por malversación de fondos públicos, utilización de la infraestructura estatal para beneficio de su propia empresa en el sector de aguas y servicios, así como la desaparición de 90 millones de pesos, presupuesto

y reemplazados. Igualmente, comprende la capacidad de los gobiernos de manejar eficientemente sus recursos y aplicar políticas sólidas, motivando el respeto de los ciudadanos y el respeto del Estado hacia las instituciones y las interacciones sociales y financieras” (véase: D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996–2008*, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, “Policy Research Working Paper” june 2009, no 4978, URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4170/WPS4978.pdf?sequence=1> [disponible: 25.04.2013]).

¹⁰ X. Álvarez, *Acusan a los hijos de Martha Sahagún de tráfico de influencias*, “El Universal” 27.05.2009, URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/600855.html> [disponible: 25.04.2013].

¹¹ R. Garduño, E. Méndez, *Al final del foxismo, PEMEX signó siete contratos con Oceanografía*, “La Jornada” 19.10.2007, URL: <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/19/index.php?section=politica&article=003n1pol> [disponible: 25.04.2013].

¹² F. Calderón Hinojosa, *El Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012*, Presidencia de la República, México 2007.

de OOAPAS, durante su gestión de 9 años como director del organismo estatal.¹³ Además, la hermana de Felipe Calderón, Luisa María Calderón, también fue acusada de utilizar recursos estatales para su campaña como candidata al gobierno de Michoacán.¹⁴

Más tarde, en julio del 2006, el triunfo electoral de Felipe Calderón también fue cuestionado ampliamente, lo que causó varias protestas sociales a lo largo del país. Muchos mexicanos denominaron al gobierno de Calderón “el Gobierno espurio” o “Gobierno de facto”.¹⁵

El gobierno de Felipe Calderón también recibió amplias críticas en cuanto a la modificación de sus proyectos y prioridades gubernamentales. En diciembre de 2006, unos días después de haber llegado a la presidencia nacional, Calderón puso en marcha una nueva estrategia para hacer frente al aumento del narcotráfico. La políticas de gestión gubernamental estarían agrupadas en la llamada “guerra contra las drogas”, la cual desplegó más de 50.000 soldados en todo el país, y dejando un saldo de más de 47.500 personas muertas en asuntos relacionados con violencia y narcotráfico en el país.¹⁶

La gestión de Calderón y el balance de su sexenio estuvieron lejos de un gobierno exitoso. No sólo en términos de lucha contra la corrupción, sino también en el aumento de la violencia y la pobreza en el país. La dimensión de la corrupción recobró una dimensión más compleja. Hoy día, hablar de la corrupción política en México se relaciona con el desarrollo del narcotráfico y la violencia, lo cual hace más complejo su entendimiento y su combate.

La fusión del poder político, la corrupción y el narcotráfico han provocado consecuencias desastrosas para la población: la extorsión, el secuestro, la tortura y la impunidad son parte de la vida cotidiana del “México Democrático”.

La violencia hacia los medios de comunicación se ha vuelto más frecuente. Los medios de comunicación nacionales y locales han sido el blanco de ataques armados; asesinatos, atentados y secuestros a periodistas son represalias comunes.

De acuerdo con Reporteros sin Fronteras (RSF), “no menos de 83 periodistas han sido asesinados en México en los últimos diez años y otros 14 han desaparecido. La gran mayoría de estos casos quedan impunes y archivados en las oficinas gubernamentales”.¹⁷

¹³ *Exige PRD investigar a hermano del presidente Calderón*, periódico digital “Contraste” 19.09.2011, URL: <http://www.contrasteweb.com/exige-prd-investigar-a-hermano-del-presidente-calderon/> [disponible: 25.04.2013].

¹⁴ A. Delgado, *Una “Cocoa” con sabor presidencial*, “Proceso” 19.06.2011.

¹⁵ L. J. Garrido, *A un año*, “La Jornada” 29.06.2007.

¹⁶ *Van 150 mil muertos en México por la narcoviencia: Panetta*, “La Jornada” 28.03.2012, URL: <http://www.jornada.unam.mx/2012/03/28/politica/005n1pol> [disponible: 25.04.2013].

¹⁷ Reporters without Borders, Americas desk, press release, París, 15.05.2012.

Para Reporteros Sin Fronteras “México se ha convertido en uno de los países más peligrosos para los periodistas en el mundo” y ocupa el lugar 149 de un total de 179 países en el Índice de Peligrosidad y Libertad de Prensa. Según Reporteros Sin Fronteras, los cárteles de drogas y funcionarios corruptos están implicados en la mayoría de los delitos de violencia contra los periodistas, que casi siempre quedan impunes. Como resultado de ello, a menudo los periodistas se autocensuran y algunos tienen que huir al exilio, dadas las condiciones de su seguridad en el país.¹⁸

Los altos niveles de corrupción e impunidad contribuyen al aumento de la brutalidad en el país. La violencia es parte del nuevo panorama en México. El grado de brutalidad utilizada por los traficantes de drogas y la participación constante de los políticos, policías y miembros del ejército son parte del proceso de descomposición política del país. Las decapitaciones y ejecuciones masivas son también las nuevas estrategias de intimidación. Cuerpos de víctimas en las carreteras, puentes, calles y puntos de encuentro social forman también parte de la nueva realidad mexicana.

El sexenio de Calderón fue marcado por violencia masiva a lo largo del territorio mexicano. Por ejemplo, el 13 de mayo de 2012, 49 cuerpos fueron encontrados en el municipio de Cadereyta en Nuevo Laredo, Tamaulipas, al norte de México, a 180 kilómetros de la frontera con Estados Unidos. El 4 de mayo del mismo año y en el mismo estado, 23 cuerpos fueron encontrados colgando de un puente, y otras 14 personas fueron decapitadas. El 9 de mayo del mismo año, 15 cuerpos fueron encontrados decapitados en la ruta Occidental, en el estado de Jalisco. Unos días antes, el 29 de abril 2012 en Sinaloa, también en el norte del país, 13 muertos y seis heridos se registraron debido a los combates entre el ejército y los cárteles. En el mismo mes, el 12 de abril, en Michoacán, 11 personas perdieron la vida debido a la violencia relacionada con los cárteles, además cuatro cadáveres fueron encontrados en el mismo estado. Por otra parte, el 29 de febrero de 2012 en Aguas Calientes, 8 muertos y un herido se registraron después de una persecución policial. El 29 de enero de 2012, en Jalisco 20 personas murieron, siete de ellos enterrados en fosas comunes descubiertas en el municipio de Ejutla, además de tres policías muertos a tiros en Lagos de Moreno, Jalisco. En fin, la lista podría seguir y seguir sin un punto final.¹⁹

Por otra parte, el secuestro por extorsión se disparó enormemente en los últimos años. De acuerdo con un reporte gubernamental, se encontró que entre 2005

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Cronología asesinatos masivos*, “El Universal” 13.05.2012, URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/846963.html> [disponible: 25.04.2013].

y 2010, el número de secuestros reportados en México aumentó en un 317%. Un promedio de 3,7 secuestros fueron reportados cada día en el 2010, unos 1350 durante todo el año. Sin embargo, los grupos de lucha contra el crimen consideran que por cada secuestro reportado, hay alrededor de diez sin denunciar debido a que los secuestradores amenazan a los familiares de las víctimas de dañar o asesinar a los secuestrados si los denuncian. Por lo tanto, México se ha convertido en el mejor lugar en el planeta para el secuestro.²⁰ En 2012, México se clasificó entre los diez lugares más peligrosos en el secuestro por extorsión.²¹

La lucha contra el narcotráfico y la corrupción son cada vez más complicados en tanto se mezclan instituciones políticas, militares, judiciales y sociales. Por ejemplo, en 2010, el entonces teniente, Miguel Ortiz Miranda, alias “El Tyson”, fue arrestado, después de haber sido encontrado culpable de sostener relaciones con “La Familia”, uno de los cárteles mexicanos más peligrosos que controla el estado de Michoacán. Ortiz Miranda estuvo implicado directamente en ataques contra funcionarios públicos, secuestros y extorsión, así como encargado de desmembrar cadáveres.²²

En este contexto, la gestión del PAN al frente del gobierno nacional durante doce años muestra que las expectativas sobre la consolidación de la democracia o la culminación de la transición democrática fueron inalcanzadas. Incluso, se hace pertinente indicar que la llegada del PAN al poder ejecutivo y legislativo y en algunos gobiernos estatales marcó sólo un cambio en el partido en el poder,²³ sin un verdadero cambio en las prácticas políticas y la implementación de medidas de transparencia y rendición de cuentas propias de una democracia avanzada. La gestión del PAN en el poder ejecutivo tampoco logró construir un Estado de derecho eficaz con la capacidad de contar con instituciones sólidas en la policía, el ejército y el aparato judicial.

²⁰ I. Grillo, *El Narco. The Bloody Rise of Mexican Drug Cartels*, London 2012, pág. 262.

²¹ *Top 10 Kidnap Countries Named by Red 24*, Red 24-Global Security, “Threat Forecast 2012 Reporting” 2.04.2012.

²² T. Wilkinson, *Ex-Police Commander Held in Michoacan Ambush*, “Los Angeles Times” 30.06.2010, URL: <http://articles.latimes.com/2010/jun/30/world/la-fg-mexico-bautista-arrest-20100701> [disponible: 25.04.2013].

²³ De acuerdo a Rosendo Bolívar Meza, “el proceso político en los últimos años en México no es la transición hacia la democracia, sino la alternancia política acompañada de apertura electoral (...) lo que sucedió en las elecciones presidenciales después del 2000 fue que el PRI perdió las elecciones de la República, pero siguió manteniendo la mayoría en la Cámara de Diputados, la mayoría en el Congreso local, la mayoría en los gobiernos regionales y la mayoría en las municipalidades presidenciales alrededor del país. Las mismas leyes fueron mantenidas, las mismas instituciones, y casi los mismos modos de ejercer el poder político” (R. Bolívar Meza, *La Construcción de la Alternancia Política en México*, México 2003, pág. 9 y págs. 13-14).

Aunque, ciertamente, el gobierno panista logró una apertura en las instituciones electorales, pero quedó atrapado en instituciones políticas sin experiencia en la rendición de cuentas y la transparencia, lo cual facilitó la reproducción de vicios del viejo régimen priísta. La gestión panista reprodujo los mismos esquemas que el PRI solía aplicar en el ejercicio del poder: clientelismo,²⁴ nepotismo, caciquismo,²⁵ patrimonialismo²⁶ y “mordida”²⁷ siguieron siendo parte del *savoir faire* de los políticos mexicanos.

Entre las medidas de apertura electoral, México adoptó nuevas instituciones electorales, como el Instituto Federal Electoral (IFE) y los nuevos códigos electorales federales a través del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), así como la construcción de los organismos electorales autónomos y la participación de organizaciones no-partidistas en actividades ciudadanas políticas.

Además, el poder legislativo adquirió un rol más activo ante el poder presidencial. Sin embargo, la apertura de las instituciones electorales no se tradujo en la consolidación democrática ni en la reducción de los niveles de corrupción, impunidad y violencia.

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2011, México obtiene 3 puntos a nivel de transparencia en una escala de 0 a 10, en la que 0 representa la puntuación más baja en transparencia y, por tanto, el índice más alto en corrupción, y 10 indica la nota más alta en transparencia y, por tanto, el índice más bajo en corrupción. Lo anterior significa que México

²⁴ El clientelismo es una práctica política que consiste en crear relaciones personales mutuas y asimétricas de dependencia. El jefe hace un favor a cambio de otros servicios proveídos por el cliente (algunas veces en intercambio de votos y otras por servicios de diferente naturaleza). Los servicios pueden realizarse de manera discrecional en beneficio del cliente (véase: Y. Mény, *La corruption dans la vie politique*, “Problèmes politiques et sociaux” 1997, no 779).

²⁵ Caciquismo es una forma de poder ejercido por personas que sostienen dos poderes: uno territorial, y otro moral-tradicional. El ejercicio de este poder es caracterizado por esquemas autoritarios y clientelistas (F.-X. Guerra, *Los orígenes socio-culturales del caciquismo*, Institut Européen des Sciences Humaines (IEHS), “Anuario del IEHS” 1992, vol. 7, núm. 7, pág. 181).

²⁶ Patrimonialismo es una forma de gobierno en el cual todos los poderes fluyen directamente del líder quien sostiene un poder personal absoluto (véase: J. Rivelois, *Drogue et pouvoirs: du Mexique aux paradis*, París 1999).

²⁷ De acuerdo con Gabriel Zaid, la “mordida” es una característica de la corrupción mexicana, la cual consiste en “un pago en lo particular” a quien es dueño de un poder oficial a cambio de algún servicio que implique evitar la aplicación de la ley. Más aún, dice Zaid, la “mordida” tiene una estructura propia; por un lado, se encuentra el que muerde y, por otro, el que recibe la mordida. Además, escribe Zaid, para dar “una mordida” se necesita todo un ritual a fin de evitar la sugerencia de corrupción: mientras se está negociando el soborno, hay que hablar de él como si fuera una multa; o si el policía hace el “favor” de perdonar la falta hay que ofrecerle una gratificación. La “mordida” pone en juego la creatividad cultural de los mexicanos de ambas partes: del lado oficial para dejarse morder, y del ciudadano para dar la “mordida” (G. Zaid, *El progreso improductivo*, México 1987, pág. 181).

está bastante lejano de niveles aceptables de transparencia en comparación con sus vecinos de la región, en tanto Chile obtiene 7,2, Uruguay 7 y Costa Rica 4,8.²⁸ En la misma línea, en 2012, Maplecroft, un centro de análisis de la investigación inglés, en su índice de riesgo sobre la corrupción clasificó a México como un país de “riesgo extremo” y lo colocó en el número 59 de un total de 197 países.²⁹

Por otra parte, el Foro Económico Mundial a través de su reporte sobre la Competitividad Global 2012–2013 otorgó a México el 16,4% en materia de corrupción y el 14,2% en asuntos de ineficiencia y burocracia gubernamental. Estos fenómenos fueron presentados como los factores más problemáticos en los negocios con México.³⁰

El *Federal Bureau of Investigation* (FBI) en 2009 también reportó más de 400 casos de corrupción de funcionarios públicos, estableciendo 130 acusaciones formales y decenas de detenciones contra funcionarios estatales por supuesta relación con el crimen organizado y corrupción.³¹

Los niveles de corrupción en México siguen siendo alarmantes no sólo en términos de cifras, sino también en costos humanos, ya que los sectores más desfavorecidos son los más vulnerables. El tráfico humano de mujeres y niños, esclavismo sexual, el tráfico de órganos, el reclutamiento de jóvenes indígenas en cárteles son parte del nuevo panorama mexicano.

Sin embargo, a nivel internacional y en términos formales, México sostiene una serie de compromisos en la lucha contra la corrupción con importantes organizaciones tales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, entre otros.

El ejercicio del poder político en México sigue siendo un asunto de “élites” más que un asunto público, y la idea de la corrupción como la oportunidad para acumular riquezas sigue estando presente en el país, lo que se refleja en la frase muy conocida: “El que no tranza no avanza”. Más aún, en el imaginario colectivo de la población, la noción de corrupción no adquiere connotaciones negativas ni tampoco prevalece una cultura de intolerancia hacia este fenómeno. Por ejemplo, de acuerdo con un estudio realizado por Encuestas Nacionales sobre la Cultura

²⁸ *Corruption Perceptions Index 2011*, Transparency International 2011, URL: <http://www.transparency.org/cpi2011/results> [disponible: 25.04.2013].

²⁹ *Corruption Risk Index 2012*, Maplecroft, 28.03.2012.

³⁰ K. Schwab, *The Global Competitiveness Index 2012–2013*, World Economic Forum (WEF), New York 2012, URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf [disponible: 25.04.2013].

³¹ S. Otero, *El FBI detecta 400 casos de corrupción*, “El Universal” 23.10.2009, URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/172233.html> [disponible: 25.04.2013].

Política y las Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de la Secretaría de Gobernación, el 70% de los Mexicanos están “extremadamente de acuerdo” y “de acuerdo” que los políticos roben en tanto repartan los frutos de sus ganancias.³²

Es importante recordar que México está regido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se creó en 1917, la cual afirma que los estados son soberanos y libres, y están representados por un gobernador y una asamblea de representantes elegidos por sufragio universal. Pero en realidad, esas prerrogativas constitucionales no se habían ejercido, porque la fuerza del sistema político se fundaba en otros pilares, como el predominio del poder ejecutivo con poderes constitucionales y extraconstitucionales el control de un partido político (PRI) sobre el resto de partidos políticos³³ y, desde luego, la prevalencia de otro elemento importante de ese sistema: la corrupción que se convirtió en un elemento esencial, no sólo en la construcción del sistema político contemporáneo, sino también para alimentación de lealtades entre los miembros del PRI,³⁴ las clientelas y el mantenimiento de la paz social que duró por varias décadas.

Para Grillo, la gestión del PRI descansaba en su éxito para gestionar la corrupción en la medida en que el empresario pagaba una cuota al cacique, el cacique al gobernador y el gobernador al presidente, y así sucesivamente. El dinero fluía como agua, todo el mundo estaba feliz y cada uno permanecía en sus límites de acción. Todos respetaban la jerarquía burocrática y partidista.³⁵ Más aún, para algunos especialistas como para Alan Riding en su libro *Vecinos Distantes*, “la corrupción en México fue el aceite que hacía funcionar la maquinaria política”.³⁶

En contraste, el sistema político dirigido bajo los gobiernos panistas o también denominados “gobiernos de la transición” o de la “apertura democrática”, la jerarquía burocrática y partidista se alteró profundamente, según Grillo.³⁷ Por ejemplo, los políticos y los policías tienen jefes y lealtades diferentes, e incluso cada uno presta sus servicios a cárteles diferentes. “Cada vez que detienen a un traficante, se está ayudando a su rival”. De esta manera, cuando la policía federal atacó a los Zetas, otro cártel se anotaba victorias en la región de Sinaloa, por ejemplo el cártel de Sinaloa. De esta manera, las detenciones no reducían la violencia,

³² *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)*, Secretaría de Gobernación (SEGOB), México 2012, URL: http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Estudio_Panel_2012 [disponible: 25.04.2013].

³³ Véase: J. Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México 1978, pág. 191.

³⁴ El PRI ha sido comparado con el Partido Comunista Soviético en tanto su ejercicio de poder. En México tanto como en Rusia con los Bolshéviques, el PRI gobernó bajo un largo período con relativa paz en la historia del país y evitó los turbulentos conflictos que azotaron al resto de América del Sur en el siglo XXI (I. Grillo, *op. cit.*, pág. 34).

³⁵ I. Grillo, *op. cit.*, pág. 35.

³⁶ A. Riding, *Vecinos Distantes. Un retrato de los mexicanos*, México 1985, pág. 140.

³⁷ I. Grillo, *op. cit.*, pág. 35.

sino la incrementaban. En este contexto, la corrupción en tiempos de apertura democrática se volvió más violenta, menos predecible y más compleja entre todas las instituciones mexicanas.

La corrupción y el narcotráfico se han convertido en una pareja inseparable, lo que hace más difícil separarlos, incluso para propósitos analíticos. En este escenario, la corrupción en México tiene una estructura profunda y compleja que requiere de compromisos serios de todos los sectores de la sociedad, pero sobre todo de las élites³⁸ económicas y políticas, y el respeto auténtico del Estado de derecho. Sin ellos no hay una garantía en la consolidación real de la democracia. Por otra parte, lo más preocupante es que las actuales élites políticas no parecen tener un compromiso real con la lucha contra la corrupción, la impunidad y mejorar el nivel de vida de la población mexicana.

Las élites mexicanas se han enriquecido desproporcionadamente en años recientes. De acuerdo con la lista de los hombres más ricos del mundo 2015, el mexicano Carlos Slim Helu se ubica como segundo hombre más rico del mundo con 77.1 billones de dólares estadounidenses logrados a través de la empresa en telecomunicaciones, Telecom.³⁹ Por otra parte, en la lista de los billonarios 2012 a nivel mundial, México cuenta con 11 cuya riqueza en billones de dólares representa 125,1, equivalente al 12,5% del Producto Interno Bruto (PIB).⁴⁰

Los beneficios del crecimiento económico en México han sido desiguales. Mientras una minoría se ha enriquecido desproporcionalmente, muchos mexicanos viven aún en la pobreza extrema con menos de un dólar al día, pese a que México es la segunda economía más grande en América Latina, después de Brasil. Por ejemplo, México representó un crecimiento económico de 3,9% en 2011, y 3,3% en 2012 de acuerdo con la Banca Mundial. Por otra parte, México también se clasificó como una economía emergente, y la tasa inflacionaria se colocó en 4,4% en 2011 y 3,8% en 2012. Además, México fue uno de los principales países exportadores a los EE. UU., representando 11,2% en 2000, 12,3% en 2012 y se espera que incremente a 16% en 2018.⁴¹

³⁸ El término élite es definido como un grupo de personas que tienen un lugar privilegiado en la estructura política, cultural, militar y económica. Las decisiones de este grupo de personas tienen importantes consecuencias para el resto de la sociedad (véase: Ch. Mills Wrights, *La élite del poder*, México 1956).

³⁹ Forbes, Los 10 hombres más ricos del mundo. USA, Forbes, 2015, URL: <http://www.forbes.com/billionaires/list/#version:static> [disponible: 25.04.2013].

⁴⁰ R. Sharma, *Breakout Nations. In Search of the Next Economic Miracle*, London 2012, pág. 45.

⁴¹ *Going up in the World*, Special Report, "The Economist" 22.11.2012. Cabe mencionar que de acuerdo con los datos del United States Census Bureau, entre 2011 y 2014 México se ubicó en tercer lugar en materia de exportaciones hacia los Estados Unidos luego de China y Canadá. En 2014, China exportaba 19,9%, Canadá 14,8% y México 12,5%. URL: <http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/historical/index.html> [disponible: 25.04.2013].

Desde la perspectiva económica, parece que la economía mexicana está mejorando, sin embargo, ningún crecimiento económico es sostenido, si no se invierte en educación, salud y mejoras de las instituciones encargadas de garantizar el Estado de derecho, en tanto la impunidad afecta no sólo a la población más vulnerable de México, sino también a su sector empresarial y al resto del tejido social. Por ejemplo, de acuerdo con una encuesta del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), nueve de cada 10 delitos, equivalente al 88,1% de casos relacionados con corrupción que se cometieron en 2011 contra empresas privadas, no fueron denunciados o no derivaron en averiguaciones previas, en la mayoría de los casos porque los afectados no confían en la autoridad y porque tienen miedo que los policías o agentes del Ministerio Público los extorsionaran aún más. De acuerdo con el mismo estudio, poco más del 54,3% de compañías son afectadas. Las instituciones más corruptas alcanzaron los siguientes porcentajes: la policía preventiva municipal el 70,1%; la policía ministerial o judicial el 69,9%; el Ministerio Público y las procuradurías el 66,8%; la policía estatal el 63,8%; los jueces el 62,1%; la policía federal el 56,8%; el Ejército el 23,1% y la Marina el 15%.⁴²

La experiencia de la transición mexicana muestra que, pese a una mayor apertura en sus instituciones políticas, los niveles de corrupción se elevaron y la criminalidad se disparó en varios sectores de la sociedad, lo que facilitó el desarrollo del robo, secuestro, tráfico de drogas y toda la gama de criminalidades. La rendición de cuentas y la transparencia cedieron su lugar a la impunidad y corrupción en los diferentes niveles de las instituciones legislativas y políticas en México.

Paradójicamente, México pertenece a una serie de instituciones mundiales importantes tales como el G-20 – Grupo de los 20 países con economías más avanzadas y economías emergentes – es miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), socio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), y vecino del norte con la economía más importante a nivel mundial: Estados Unidos. Sin embargo, a nivel interno, México continúa manteniendo niveles altos de corrupción e impunidad que contrastan con sus contrapartes.

En julio de 2012, el PRI, encabezado por Enrique Peña Nieto, recuperó la presidencia nacional, luego de enfrentar un proceso electoral controversial que cuestionó ampliamente la transparencia de las elecciones.⁴³

⁴² J. C. Miranda, *Nueve de 10 empresarios de México no denuncian delitos, revela encuesta*, “La Jornada” 24.12.2012, URL: <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/24/economia/024n2eco> [disponible: 25.04.2013].

⁴³ M. Weisbrot, *Irregularities reveal Mexico's election far from fair*, “The Guardian” 9.07.2012, URL: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/jul/09/irregularities-reveal-mexico-election-far-from-fair> [disponible: 25.04.2013].

Entre acusaciones de fraude, manipulación electoral, compra de votos en zonas vulnerables, violación de los derechos humanos, intimidación y corrupción, el PRI volvió a recuperar el poder ejecutivo, lo cual revela no sólo un retroceso en las opciones partidarias, sino un retardo en el proceso de consolidación y madurez democrática⁴⁴ que muestra una vez más que no todas las transiciones democráticas siguen una línea evolucionista en dirección a la consolidación de la democracia y el Estado de derecho. Por el contrario, las transiciones democráticas se ven amenazadas de retroceder en materia de derechos civiles, tanto de manera explícita como puede ser la limitación de libertades ciudadanas y libertad de expresión a través de legislaciones y regulaciones constitucionales, como de forma implícita que puede ser motivada por los miedos y las angustias individuales y sociales de los ciudadanos que prefieran vivir en regímenes autoritarios a condición de disfrutar de paz social y estabilidad económica.⁴⁵

Las premisas en derechos humanos y protección a la libertad de expresión no parecen optimistas. De acuerdo con Reporteros Sin Fronteras, “México conserva su puesto de país más peligroso del continente para el gremio ubicándose en el lugar 153 a nivel mundial. La violencia y la censura acompañaron el desarrollo

⁴⁴ Cabe indicar que la transición democrática en México ha sido un largo proceso, marcado por una serie de eventos tales como el movimiento estudiantil de 1968 en el que cientos de estudiantes fueron asesinados por el gobierno; la reforma electoral en 1977, que introdujo representación proporcional en la Cámara de Diputados; el terremoto de 1985, que facilitó nuevas formas de organización social; la elección presidencial de 1988 en la que Carlos Salinas ganó las elecciones en medio de múltiples y masivas protestas en su contra; el asesinato del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo en 1993; la rebelión en Chiapas dirigida por el comandante del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que estallara el 1 de enero de 1994; la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) entre México, Estados Unidos y Canadá; el asesinato de Luis Donaldo Colosio en 1994, entonces candidato del PRI a la presidencia nacional; el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, cuñado del ex presidente Carlos Salinas de Gortari; la crisis financiera en 1995 conocida como “El error de diciembre”; la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1997; la llegada de Cuauhtémoc Cárdenas a la jefatura de la ciudad de México en 1997; la muerte de Fidel Velázquez, líder de la CTM (Confederación de Trabajadores Mexicanos) que agrupaba a los sindicatos más fuertes en México en 1997 (Q. S. Aguayo, *El Almanaque Mexicano*, México 2000, págs. 55-59).

⁴⁵ Siguiendo la definición de las Naciones Unidas, el concepto de “Estado de derecho” se refiere a “un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal”. (*El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, 3.08.2004, pág. 6, URL: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/616> [disponible: 25.04.2013]).

de las controvertidas elecciones del 1 de julio de 2012, que marcaron el regreso a la presidencia del PRI”.⁴⁶

El saldo en 2015 del actual presidente de México (2012–), Enrique Peña Nieto, tampoco se muestra esperanzador en términos de transparencia y lucha contra la corrupción, toda vez que en su sexenio se han cometido supuestos casos de corrupción, acompañados de violación a los derechos humanos, abuso del poder político y nepotismo, entre otros casos. Por ejemplo, en septiembre 2014, un grupo de estudiantes, que se preparaban para ser profesores de primaria y secundaria, fueron detenidos, y la policía disparó a 6 estudiantes al momento de realizar una manifestación civil pacífica para solicitar mejores condiciones de trabajo para los profesores, en la localidad de Ayotzinapa, en estado de Guerrero, al sureste del país. 43 de los estudiantes detenidos fueron desaparecidos. Después de masivas presiones sociales a lo largo del país y en el extranjero la policía se vio obligada a investigar el caso, argumentando que miembros de un grupo mafioso asesinaron a los estudiantes, luego que la misma policía entregara a los estudiantes a los mafiosos para torturarlos y asesinarlos.⁴⁷

En este contexto, el avance democrático en México se ve amenazado por la violencia social, la impunidad, falta de compromiso de las élites gobernantes y la violación al Estado de derecho. Sin dejar de lado que también se registra una falta de sensibilidad para mejorar la salud pública, la educación, la vivienda, el acceso a agua potable y la reducción de la brecha entre ricos y pobres. Es urgente crear un verdadero Estado de derecho y un cambio en las estrategias para hacer frente a la delincuencia, la violencia y la impunidad. La falta de rendición de cuentas y la transparencia, así como los gobiernos incompetentes, instituciones vulnerables, el abuso de poder y corrupción son problemas serios que deben ser atacados de fondo. Mejorar de las instituciones políticas y legislativas debe ser una de las prioridades más importantes, como condición para consolidar una verdadera democracia y crear un desarrollo a largo plazo, de lo contrario, el crecimiento económico de México se desvanecerá como una burbuja en el aire.

⁴⁶ *Clasificación mundial de la libertad de prensa*, Reporteros Sin Fronteras, Americas desk, comunicado de prensa, París, enero 2013.

⁴⁷ J. Tuckman, *Mexican Gang Suspected of Killing 43 Students Admits to Mass Murder*, “The Guardian” 8 November 2014.

Bibliografía

- Aguayo Q. S., *El Almanaque Mexicano*, México 2000.
- Álvarez X., *Acusan a los hijos de Martha Sabagún de tráfico de influencias*, “El Universal” 27.05.2009, URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/600855.html> [disponible: 25.04.2013].
- Anguiano A., *El Estado y la política obrera del cardenismo*, México 1975.
- Bolívar Meza R., *La Construcción de la Alternancia Política en México*, México 2003.
- Bureau Census United States, Statistics, *Historical Foreign Trade, USA, 2014*, URL: <http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/historical/index.html> [disponible: 16.01.2014].
- Calderón Hinojosa F., *El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Presidencia de la República, México 2007.
- Carpizo J., *El presidencialismo mexicano*, México 1978.
- Clasificación mundial de la libertad de prensa*, Reporteros Sin Fronteras Americas desk, comunicado de prensa, París, enero 2013.
- Corruption Perceptions Index 2011*, Transparency International 2011, URL: <http://www.transparency.org/cpi2011/results> [disponible: 25.04.2013].
- Corruption Risk Index 2012*, Maplecroft, 28.03.2012.
- Cronología asesinatos masivos*, “El Universal” 13.05.2012, URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/846963.html> [disponible: 25.04.2013].
- Delgado Á., *Una “Cocoa” con sabor presidencial*, “Proceso” 19.06.2011.
- Duro camino para Peña en promesas económicas*, “El Economista” 2.07.2012, URL: <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2012/07/02/duro-camino-pena-promesas-economicas> [disponible: 25.04.2013].
- El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, 3.08.2004, URL: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/616> [disponible: 25.04.2013].
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)*, Secretaría de Gobernación (SEGOB), México 2012, URL: http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Estudio_Panel_2012 [disponible: 25.04.2013].
- Exige PRD investigar a hermano del presidente Calderón*, periódico digital “Contraste” 19.09.2011, URL: <http://www.contrasteweb.com/exige-prd-investigar-a-hermano-del-presidente-calderon/> [disponible: 25.04.2013].
- Forbes, *Los 10 hombres más ricos del mundo. USA*, Forbes, 2015, [URL: <http://www.forbes.com/billionaires/list/#version:static> [disponible: 16.01.2015].
- Fox V., *Vicente Fox Propone*, México 2000.

- Garduño R., Méndez E., *Al final del foxismo, PEMEX signó siete contratos con Oceanografía*, "La Jornada" 19.10.2007, URL: <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/19/index.php?section=politica&article=003n1pol> [disponible: 25.04.2013].
- Garrido L. J., *A un año*, "La Jornada" 29.06.2007.
- Going up in the World*, Special Report, "The Economist" 22.11.2012.
- Grillo I., *El Narco. The Bloody Rise of Mexican Drug Cartels*, London 2012.
- Guerra F.-X., *Los orígenes socio-culturales del caciquismo*, Institut Européen des Sciences Humaines (IEHS), "Anuario del IEHS" 1992, vol. 7, no 7.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., *Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996–2008*, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, "Policy Research Working Paper" June 2009, no 4978, URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4170/WPS4978.pdf?sequence=1> [disponible: 25.04.2013].
- Mény Y., *La corruption dans la vie politique*, "Problèmes politiques et sociaux" 1997, no 779.
- Mills Wrights Ch., *La élite política*, México 1956.
- Miranda J. C., *Nueve de 10 empresarios de México no denuncian delitos, revela encuesta*, "La Jornada" 24.12.2012, URL: <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/24/economia/024n2eco> [disponible: 25.04.2013].
- O'Donnell G., Schmitter Ph. C., *Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore 1986.
- Oppenheimer A., *El "toallagate", modelo de lucha anticorrupción*, "La Nación" 26.06.2001, URL: <http://www.lanacion.com.ar/315404-el-toallagate-modelo-de-lucha-anti-corrupcion> [disponible: 25.04.2013].
- Otero S., *El FBI detecta 400 casos de corrupción*, "El Universal" 23.10.2009, URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/172233.html> [disponible: 25.04.2013].
- Reporters without Borders Americas desk, press release, París, 15.05.2012.
- Resultados preeliminares del proceso electoral 2000*, Consulta Mitofsky, "Nueva Época" julio 2000, núm. 9.
- Riding A., *Vecinos Distantes. Un retrato de los mexicanos*, México 1985.
- Rivelois J., *Drogue et pouvoirs: du Mexique aux paradis*, París 1999.
- Rose-Ackerman S., *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge 1999.
- Sartori G., *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge 1976.
- Schedler A., *Concepts of Democratic Consolidation*, paper prepared for presentation at the XXth International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara, México, 17–19.04.1997, URL: <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/libros/lasa97/schedler.pdf> [disponible: 25.04.2013].

- Schwab K., *The Global Competitiveness Index 2012–2013*, World Economic Forum (WEF), New York 2012, URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf [disponible: 25.04.2013].
- Sharma R., *Breakout Nations. In Search of the Next Economic Miracle*, London 2012.
- The global Mexico. Mexico is Open for Business*, “The Economist” 27.10.2012, URL: <http://www.economist.com/news/business/21565152-mexico-open-business-global-mexican> [disponible: 25.04.2013].
- Top 10 Kidnap Countries Named by Red 24*, Red 24-Global Security, “Threat Forecast 2012 Reporting”, 2.04.2012.
- Tuckman J., *Mexican Gang Suspected of Killing 43 Students Admits to Mass Murder*, “The Guardian” 8 November 2014.
- Urrutia A., Perez C., Herrera C., *El encuentro devino confrontación entre los punteros AMLO y Calderón*, “La Jornada” 7.06.2006, URL: <http://www.lajornadasanluis.com/2006/06/07/index.php?section=politica&article=003n1pol> [disponible: 25.04.2013].
- Van 150 mil muertos en México por la narcoviolencia: Panetta*, “La Jornada” 28.03.2012, URL: <http://www.jornada.unam.mx/2012/03/28/politica/005n1pol> [disponible: 25.04.2013].
- Weisbrot M., *Irregularities reveal Mexico’s election far from fair*, “The Guardian” 9.07.2012, URL: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/jul/09/irregularities-reveal-mexico-election-far-from-fair> [disponible: 25.04.2013].
- Wilkinson T., *Ex-Police Commander Held in Michoacan Ambush*, “Los Angeles Times” 30.06.2010, URL: <http://articles.latimes.com/2010/jun/30/world/la-fg-mexico-bautista-arrest-20100701> [disponible: 25.04.2013].
- Zaid G., *El progreso improductivo*, México 1987.

Lorena Cecilia Vega Dueñas

Criminalidad organizada y medios especiales de investigación: el agente encubierto*

Introducción

En la actualidad, nadie pone en duda el auge y la trascendencia de la criminalidad organizada en nuestra sociedad. Como respuesta a este fenómeno y a su capacidad operativa – muy superior a la de las organizaciones criminales clásicas – los Estados y la comunidad internacional han reaccionado a través del fortalecimiento de los mecanismos de cooperación policial y judicial y a través del perfeccionamiento de los medios de investigación necesarios para combatir estas conductas criminales.

La capacidad operativa de la moderna criminalidad organizada se ha desarrollado sobre dos directrices: en primer lugar, el aumento del intercambio de bienes y de capitales ilícitos y, en segundo lugar, las formas de interconexión entre asociados criminales antes incomunicados.¹ En otras palabras, la moderna criminalidad organizada se ha desarrollado, principalmente, a consecuencia de la globalización de los mercados y del extraordinario desarrollo de las comunicaciones.² Estos factores están en la base de un fenómeno que requiere respuestas nuevas, eficaces y globales. De lo contrario, éste seguirá manteniendo en jaque a la sociedad contemporánea.

Para contrarrestar los efectos devastadores de estas empresas del crimen, los Estados se han dotado de instrumentos y técnicas de investigación extraordinarias para

* La versión original de este trabajo será publicada por el Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas (CISFADER) de la Universidad de la Sabana (Colombia).

¹ F. Pulcio, I. Fonzo, *Reflexiones sobre la lucha contra la delincuencia organizada en el modelo acusatorio oral. Parte II*, [en:] S. P. Ramírez Montes et al., *Delincuencia organizada y sistema acusatorio*, Bogotá 2005.

² V. López Yagües, *Breve reflexión acerca de la eficacia en la lucha contra la criminalidad organizada como reto y la circulación y entrega vigilada de drogas u otros bienes como instrumentos para su consecución*, [en:] A. Pérez-Cruz Martín, X. Ferreiro Baamonde (dir.), *Los retos del poder judicial ante la sociedad globalizada. Actas del IV Congreso Gallego de Derecho Procesal (I Internacional)*, A Coruña 2012.

combatirlas.³ En esta línea, han dominado las técnicas con un fuerte componente personal, considerándose idóneas frente a estas organizaciones criminales que, como medida de autoprotección, se encierran en sí mismas, utilizan lenguajes propios e imponen la ley del silencio. Una de las principales técnicas de carácter personal contra la delincuencia organizada la constituye la figura del agente encubierto.⁴ Junto a ella se encuentran instrumentos como la entrega vigilada, el arrepentido⁵ o la figura del confidente.

El fundamento y la legitimidad del agente encubierto se encuentran en lo pernicioso que es el crimen organizado para nuestra sociedad. En efecto, la opinión pública tiende a aceptar con más facilidad los mensajes de dureza contra la criminalidad organizada,⁶ llegándose a afirmar que el agente encubierto constituye un mal menor contra este tipo de lacra social.⁷ La línea divisoria de legalidad o ilegalidad en la actuación del agente encubierto no es fácil de identificar, pues se trata de conciliar el respeto a los principios que conforman el Estado de derecho y la eficacia en la acción policial e investigadora.

En esta línea se ha asegurado, en repetidas ocasiones, que este tipo de técnicas extraordinarias de investigación generan una importante restricción de los derechos individuales de la persona y de las garantías constitucionales que todo sistema democrático reconoce a los ciudadanos. Por esta razón, el uso de estos medios debe sujetarse a criterios restrictivos en su aplicación y a un estricto control judicial, que permita equilibrar los intereses en conflicto.⁸ Sin duda, los medios utilizados para luchar contra determinadas actividades criminales, por muy graves que sean, deben responder siempre a los principios de legalidad, subsidiariedad, proporcionalidad y exclusividad jurisdiccional. El Estado no puede entrar en el mismo juego de los delincuentes por más violentas que sean las formas de manifestación del crimen.⁹

³ V. López Yagües, *op. cit.*

⁴ R. Castillejo Manzanares, *Medio de investigación en la lucha contra la criminalidad organizada. SITEL*, "Revista General de Derecho Procesal" 2012, núm. 27.

⁵ La figura del arrepentido nació en el modelo político criminal que surgió en Italia desde finales de la década de los 70 y comienzos de los 80 llamado "Derecho penal de excepción o Derecho penal de emergencia". Esto, [en:] J. Zaragoza Aguado, *Nuevos instrumentos procesales en la lucha contra la criminalidad organizada*, [en:] J. A. Robles Garzón (dir.), *Jornadas Internacionales de Derecho Procesal. La protección de testigos y peritos en causas criminales: comunicaciones y ponencias*, Málaga 2006.

⁶ J. Delgado Martín, *El proceso penal ante la criminalidad organizada. El agente encubierto*, "Actualidad Penal" 2000, núm. 17261, 2000.

⁷ T. Molina Pérez, *Técnicas especiales de investigación del delito: el agente provocador, el agente infiltrado y figuras afines*, "Anuario Jurídico y Económico Escorialense" 2009, núm. XLII.

⁸ J. Zaragoza Aguado, *op. cit.*

⁹ R. Zafra Espinosa De Los Monteros, *El policía infiltrado. Los presupuestos jurídicos en el proceso penal español*, Valencia 2010.

Enmarcados en este contexto, los objetivos de este trabajo son exponer y analizar los aspectos más relevantes del agente encubierto como medida de investigación extraordinaria frente a la criminalidad organizada. Para esto realizaremos un breve paralelo entre el ordenamiento jurídico español y el ordenamiento jurídico colombiano, que nos permitirá identificar los puntos de encuentro y desencuentro entre las dos reglamentaciones.

El agente encubierto

Antes de comenzar el recorrido por las características más importantes de la figura del agente encubierto, es necesario exponer una breve definición de la misma. La doctrina española ha definido esta técnica como la identidad supuesta que se le otorga a un agente de policía, para que, integrándose en una banda organizada, pueda establecer una relación de confianza con los miembros de la misma, con el objetivo principal, oculto también, de obtener toda la información acerca de las actividades ilícitas de la banda organizada, la identidad de sus miembros o de la relación con otros entes similares.¹⁰ Se puede afirmar que la razón final que justifica la utilización de este medio extraordinario de investigación es la necesidad de averiguar las circunstancias relativas a la propia estructura, características, medios y personas que forman el entramado, en principio opaco y clandestino, de la organización criminal.¹¹

Por otro lado, la Fiscalía General de la Nación Colombiana, a través de la Resolución 0-6351 de 09 de octubre de 2008, por medio de la cual se fijan parámetros de actuación en las operaciones con agente encubierto de que tratan los arts. 241 y 242 de la Ley 906 de 2004 (de ahora en adelante Resolución 0-6351), también ha definido la figura del agente encubierto de la siguiente manera: se trata del funcionario de policía judicial, el servidor público sin funciones de policía judicial, quien está actuando o no bajo identidad supuesta, o el particular que, sin modificar su identidad, se infiltra por orden de autoridad competente en las actividades de un grupo delictivo organizado, de conformidad con los límites legales de su función.

¹⁰ M. Del Pozo Pérez, *El agente encubierto como medio de investigación de la delincuencia organizada en la Ley de Enjuiciamiento Criminal Española*, "Criterio Jurídico" 2006, núm. 6.

¹¹ R. Castillejo Manzanares, *op. cit.*

Base jurídica reguladora

Existen leyes destacables en torno al agente infiltrado a nivel internacional, europeo y nacional. Para comenzar, el instrumento más relevante a nivel internacional lo constituye la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, hecha en Nueva York el 15 de noviembre del 2000.¹² El art. 20 de esta Convención establece que los Estados firmantes podrán adoptar, dentro de sus posibilidades y en las condiciones establecidas en su derecho interno, las medidas necesarias para permitir la utilización de técnicas especiales de investigación – como las operaciones encubiertas – con el objeto de combatir eficazmente la delincuencia organizada.

En segundo lugar, a nivel europeo, podemos destacar el Convenio de asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, hecho el Bruselas el 29 de mayo del 2000. El art. 14 de este Convenio afirma que los Estados miembros podrán convenir la realización de investigaciones por parte de funcionarios que actúen infiltrados o con una identidad falsa. Los Estados miembros acordarán la duración de la investigación encubierta, las condiciones concretas, el estatuto jurídico de los funcionarios y la responsabilidad penal por cualquier hecho delictivo durante la investigación.

Ahora, si nos detenemos en los ordenamientos concretos de nuestro trabajo, el español y el colombiano, encontramos que, en el caso de España, el agente encubierto se introduce a través de la Ley Orgánica 5/1999 de 13 de enero, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (de ahora en adelante LECrim.) en materia de perfeccionamiento de la acción investigadora relacionada con el tráfico ilegal de drogas y otras actividades ilícitas graves. A través de esta modificación se introduce la técnica del agente infiltrado (art. 282bis LECrim.), la cual ya había sido validada con anterioridad por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹³ y del Tribunal Supremo.¹⁴

Por otro lado, en el caso de Colombia, el agente encubierto se consagra a través de la Ley 906 de 2004 que recoge el nuevo Código de Procedimiento Penal (de ahora en adelante CPP). Este Código, en su art. 242, regula el agente encubierto como medio de investigación, tanto en el plano nacional como de cara a la cooperación internacional. A pesar de que a través de este nuevo CPP se dio un gran paso en la historia jurídica del país, pasando de una tendencia inquisitiva

¹² Instrumento ratificado por España el 29 de septiembre de 2003 y por Colombia el 4 de agosto de 2004.

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1983 de 21 de febrero.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Supremo 1570/1984 de 15 de noviembre.

a una acusatoria, la doctrina se ha manifestado en varias ocasiones acerca de la sensación de incertidumbre de la aplicación práctica de esta ley.¹⁵

Elemento objetivo y subjetivo

En este apartado nos referiremos al aspecto objetivo y subjetivo de la figura del agente encubierto, tanto en el caso español como en el caso colombiano. En primer lugar, comenzaremos por el elemento objetivo. El ordenamiento español, en el art. 282bis LECrim., afirma que el Juez de Instrucción competente o el Ministerio Fiscal podrán autorizar a funcionarios de la policía judicial para actuar como un agente encubierto, cuando se trate de investigaciones que afecten a actividades propias de la delincuencia organizada. Este mismo precepto recoge un concepto de delincuencia organizada, definiéndola como la asociación de tres o más personas para realizar, de forma permanente o reiterada, conductas que tengan como fin cometer alguno o algunos de los siguientes delitos:

- a) delito de secuestro de personas previsto en los artículos 164 a 166 Código Penal (de ahora en adelante CP);
- b) delitos relativos a la prostitución previstos en los artículos 187 a 189 CP;
- c) delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico previstos en los artículos 237, 243, 244, 248 y 301 CP;
- d) delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial previstos en los artículos 270 a 277 CP;
- e) delitos contra los derechos de los trabajadores previstos en los artículos 312 y 313 CP;
- f) delitos de tráfico de especies de flora o fauna amenazada previstos en los artículos 332 y 334 CP;
- g) delito de tráfico de material nuclear y radiactivo previsto en el artículo 345 CP;
- h) delitos contra la salud pública previstos en los artículos 368 a 373 CP;
- i) delito de falsificación de moneda previsto en el artículo 386 CP;
- j) delito de tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos previsto en los artículos 566 a 568 CP;
- k) delitos de terrorismo previstos en los artículos 571 a 578 CP;
- l) delitos contra el patrimonio histórico previstos en el artículo 2.1;
- m) de la LO 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando.

¹⁵ J. M. Londoño Hidalgo, *Los principios de los Códigos de Procedimiento Penal: 1928-2006*, "Universitas Estudiantes" 2007, núm. 4.

La doctrina se ha manifestado en contra de la definición anterior de delincuencia organizada. Se ha dicho que es incompleta al no contemplar delitos como tráfico de seres humanos, tráfico de órganos o malversación de caudales públicos.¹⁶ Así mismo, se ha tachado como una definición poco idónea. Esto se debe a que la sociedad, y con ella la delincuencia, evolucionan rápidamente, por tanto, no es lo más adecuado establecer una enumeración *numerus clausus* de delitos, e impedir la investigación encubierta de otros tipos delictivos que, de facto, se llevan a cabo en la criminalidad organizada. Lo ideal hubiera sido determinar las notas definitorias de las actividades de delincuencia organizada, en lugar de establecer una serie de supuestos que, a lo sumo, deberían tener un carácter ilustrativo.¹⁷

El ordenamiento colombiano se ha inclinado por el mismo ámbito objetivo que el ordenamiento español. Así, en el art. 4 Resolución 0-6351 se afirma que, por orden del Fiscal de conocimiento, las operaciones encubiertas se aplicarán en indagaciones o investigaciones en curso, relacionadas con actividades propias de la delincuencia organizada, cuando existan motivos razonablemente fundados de que se está planificando o cometiendo un delito.

Sin embargo, en el caso colombiano se detecta una particularidad respecto al ámbito objetivo del agente infiltrado que acabamos de exponer. Esta particularidad se regula en el art. 36 del Estatuto Anticorrupción de 2011, donde se afirma que los mecanismos contemplados en los arts. 241 y 242 del CPP – infiltración y agente encubierto – podrán utilizarse cuando se verifique la posible existencia de hechos constitutivos de delitos contra la administración pública en una entidad pública. En otras palabras, se contempla la posibilidad de realizar operaciones encubiertas en la investigación de delitos de corrupción.

En segundo lugar, y tal como lo enunciamos al comienzo de este apartado, nos referiremos al elemento subjetivo del agente infiltrado, tanto en el caso español como en el caso colombiano. El ordenamiento español en el art. 282bis LECrim. establece que el elemento subjetivo de esta figura se caracteriza por una exigencia: la persona que asuma la figura del agente infiltrado debe tratarse de un miembro de la policía judicial y debe asumir voluntariamente esta misión. En consecuencia, ningún miembro de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado que no sea policía judicial podrá actuar, a efectos legales, como agente infiltrado.

¹⁶ J. J. González Rus, *Asociación para delinquir y criminalidad organizada*, [en:] idem (coord.), *El código penal de 1995, cinco años después*, Córdoba 2002.

¹⁷ M. Del Pozo Pérez, *op. cit.* En este mismo sentido, J. M. Rifa Soler, *La figura del infiltrado como sujeto de protección*, [en:] J. A. Robles Garzón (dir.), *Jornadas Internacionales de Derecho Procesal. La protección de testigos y peritos en causas criminales: comunicaciones y ponencias*, Málaga 2006.

El ordenamiento colombiano presenta diferencias con el ordenamiento español respecto a este elemento subjetivo. Así, en el art. 2 Resolución 0-6351, se afirma que puede ser agente encubierto el funcionario de policía judicial o el servidor público sin funciones de policía judicial, que actúan o no bajo identidad supuesta, y el particular, que actúa sin modificar su identidad. En este sentido identificamos dos diferencias importantes respecto al ordenamiento español: la primera es que permite ser agente encubierto a los servidores públicos sin funciones de policía judicial y la segunda – la que más ha sido polémica – es que permite ser agente encubierto a los particulares. No obstante, hay un punto común entre los dos ordenamientos: la actuación del agente encubierto debe ser estrictamente voluntaria y su negativa a hacerlo no podrá derivar consecuencias disciplinarias o administrativas, según el art. 10 Resolución 0-6351.

Merece la pena detenernos en la particularidad más polémica del ordenamiento colombiano respecto al elemento subjetivo del agente infiltrado, la posibilidad de que esta figura sea asumida por un particular. Al respecto, la doctrina se ha pronunciado en contra, afirmando que un particular no es un sujeto idóneo para desarrollar esta técnica de investigación porque, aparte del alto riesgo que debe asumir, en la mayoría de ocasiones no cuenta con las siguientes características: formación especializada, entrenamiento en manejo de información sensible que adquiere durante la investigación y/o conocimiento y comprensión perfecta de las reglas del proceso y de los derechos fundamentales que están en juego con esta figura.¹⁸

Por las razones anteriores es sabido que, frente a la autorización a particulares para actuar como agentes encubiertos, se han presentado varias demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional Colombiana. Frente a ellas, la Corte se ha declarado inhibida para pronunciarse sobre el fondo por considerar que los argumentos no reunían los requisitos específicos y suficientes. Algunas sentencias en este sentido son: Sentencia C-591 de 2005, C-606 de 2006 y C-543 de 2008.¹⁹

Quisimos detenernos en esta particularidad, ya que el Estado colombiano junto al Estado danés, constituyen la excepción al permitir que las operaciones infiltradas puedan ser desarrolladas por particulares, pues la mayoría de los ordenamientos jurídicos limitan la infiltración a través de agentes del Estado (por ejemplo: Alemania, España, Bélgica, Suiza, Francia, Italia, Chile y Argentina²⁰).

¹⁸ R. Zafra Espinosa De Los Monteros, *op. cit.*

¹⁹ A. D. Ramírez Jaramillo, *El agente encubierto frente a los derechos fundamentales a la intimidad y a la no autoincriminación*, Medellín 2010.

²⁰ R. Zafra Espinosa De Los Monteros, *op. cit.*

Ahora, respecto al punto común de los dos ordenamientos con relación al elemento subjetivo – la voluntariedad para aceptar o no ser agente infiltrado – debemos destacar que es totalmente respaldado por la doctrina. No sólo porque el sujeto deba ocultar su identidad y vincularse a una organización criminal – con el alto riesgo para su integridad y seguridad que esto implica – sino por el cambio en su vida personal y familiar que esta medida exige.²¹ Esta voluntariedad que se puede observar en España y en Colombia no es así en todos los países y uno de los ejemplos más significativos es Estados Unidos.

Este país profesionaliza la figura del agente encubierto, pues cuenta con una unidad especializada de potenciales agentes encubiertos o *undercovers*, que, llegado el caso, con la formación específica, se infiltrarán en las organizaciones criminales.²²

Finalmente, para terminar con este apartado, es importante conocer el tiempo por el que un agente encubierto es autorizado para desarrollar esta técnica de investigación. En el ordenamiento español, según el art. 282bis LECrim., la identidad supuesta será otorgada por el Ministerio del Interior por el plazo de seis meses prorrogables por períodos de igual duración, quedando legítimamente habilitados para actuar en todo lo relacionado con la investigación concreta y participar en el tráfico jurídico y social bajo tal identidad.²³ En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que nada impide que el Juez, vistas las circunstancias particulares del caso y realizando el respectivo juicio de proporcionalidad, autorice la actuación del agente encubierto por un plazo inferior a seis meses.²⁴

En el ordenamiento colombiano, según el art. 8 Resolución 0-6351, la operación encubierta podrá ser autorizada por un año, prorrogable a un año más mediante la debida justificación. Si, vencido el plazo señalado, no se hubiere obtenido ningún resultado, esta se cancelará sin perjuicio de la realización del control de legalidad correspondiente.

Facultades y límites

En este apartado expondremos y analizaremos las facultades y los límites del agente encubierto, tanto en el caso español como en el caso colombiano. En primer

²¹ G. A. Arciniegas Martínez, *Policía judicial y sistema acusatorio*, Bogotá 2007.

²² M. Del Pozo Pérez, *op. cit.*

²³ La doctrina ha afirmado que, dado que el agente infiltrado debe facilitar la información que vaya obteniendo a quien autorizó la medida, hubiera sido deseable que la identidad supuesta se mantuviera hasta que finalizase la investigación. En: T. Molina Pérez, *op. cit.*

²⁴ J. Delgado Martín, *op. cit.*

lugar, comenzaremos por las facultades. En el ordenamiento jurídico español, las facultades del agente encubierto, contempladas en el art. 282bis LECrim., son:²⁵

- a) utilización permanente de la identidad ficticia y participación en el tráfico jurídico y social bajo tal identidad. Este tipo de participación implicará la posibilidad de realizar actos, negocios u operaciones financieras, comerciales, mercantiles, civiles etc., que sean necesarias para el desarrollo de la investigación. Esto implica que le está permitido la constitución de sociedades o la apertura de establecimientos comerciales para aparentar la dedicación a una actividad legal;
- b) adquirir y transportar los objetos, efectos e instrumentos del delito y diferir la incautación de los mismos.

El ordenamiento colombiano establece unas facultades para esta figura similares a las del ordenamiento español. Las facultades que posee el agente encubierto, reguladas en el art. 11 Resolución 0-6351, son:

- a) utilizar una identidad supuesta, excepto cuando se trate de un particular;
- b) participar en el tráfico jurídico y social bajo la identidad supuesta, excepto cuando se trate de un particular;
- c) integrar la estructura del grupo delictivo organizado;
- d) participar en los actos de planeación y ejecución de las actividades primarias y secundarias de la organización criminal, siempre y cuando se asuma un rol funcional y no de liderazgo o dirección;
- e) ingresar o participar en reuniones en el lugar de trabajo o domicilio de los miembros del grupo delictivo organizado;
- f) realizar seguimientos y vigilancias empleando, si fuera el caso, los medios tecnológicos adecuados y pertinentes;
- g) realizar actos extrapenales con trascendencia jurídica, tales como asumir obligaciones civiles, abrir cuentas bancarias, alquilar inmuebles, etc., siempre que resulte necesario, racional y proporcionado a los fines de la operación.

En segundo lugar, tal y como anunciamos al comienzo de este apartado, expondremos los límites de esta figura, tanto en el ordenamiento español como en el colombiano. En el ordenamiento jurídico español, los límites del agente encubierto, contemplados en el art. 282bis LECrim., están enmarcados en las siguientes acciones:

²⁵ J. Zaragoza Aguado, *op. cit.*

- a) las actuaciones que afecten a derechos fundamentales requerirán la intervención judicial cuando así se exija legalmente (registros domiciliarios, interceptación de comunicaciones, etc.²⁶);
- b) queda expresamente prohibida la provocación al delito;
- c) se exigirá proporcionalidad de las actuaciones con la finalidad de investigación.

Podemos afirmar que los límites de actuación al agente encubierto en el ordenamiento jurídico colombiano son idénticos a los planteados anteriormente para el caso español, según los arts. 6 y 12 Resolución 0-6351. Específicamente, son considerados como límites de esta figura las siguientes acciones:²⁷

- A. Siempre que fuese necesario afectar un derecho fundamental de un tercero o del investigado, se deberá obtener la respectiva autorización de la autoridad judicial competente.
- B. Aunque la prohibición de provocación al delito está consagrada expresamente para el caso de la entrega vigilada (art. 243 del CPP), la misma se debe concebir para la actuación del agente encubierto, pues sólo está facultado para infiltrarse y descubrir una actividad criminal que continúa desarrollándose, no para inducir o provocar un delito que no estaba previamente en ejecución.
- C. Se deberá evaluar en cada momento si existe o no necesidad, racionalidad y proporcionalidad de las actuaciones del agente con el fin de la investigación.
- D. Las actuaciones del agente por fuera de las previsiones legales y al margen de la Constitución deben generar la prohibición de utilizar sus resultados para el proceso penal.

Merece la pena detenernos en estos límites que se establecen para el agente infiltrado, ya que con relación a este punto hay diferentes posiciones. Por una parte, se afirma que la actuación de un agente encubierto provoca graves restricciones al derecho de defensa, derecho fundamental en un Estado de derecho. Esta vulneración se produce no sólo porque el imputado no podrá acceder a la identidad real del agente – pudiendo mantenerse la supuesta incluso durante el juicio oral – sino también porque la policía tenderá a ocultar importantes datos fácticos sobre esta figura, que finalmente no accederán al proceso judicial.²⁸

²⁶ En este sentido se expresa la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de junio de 1998, Caso Teixeira Castro contra Portugal, cuando indica que: “la intervención de agentes encubiertos debe estar circunscrita y rodeada de garantías incluso en el tráfico de estupefacientes. En efecto, si la expansión de la delincuencia organizada lleva a no dudar de la adopción de medidas apropiadas, no queda más que, en una sociedad democrática, el derecho a que una buena administración de justicia ocupe un lugar tan preeminente, que no podamos sacrificarla por conveniencia”.

²⁷ A. D. Ramírez Jaramillo, *op. cit.*

²⁸ J. Delgado Martín, *op. cit.*

Sin embargo, también se ha dicho que estas restricciones a derechos fundamentales ocasionadas por las operaciones encubiertas se mitigan por dos motivos fundamentales:²⁹ la importancia de la lucha contra la criminalidad organizada y el continuo control judicial al que se somete la actuación de esta figura. En otras palabras, la defensa de la seguridad pública a través de un incremento en la eficacia de la actividad policial frente a la criminalidad organizada resulta plenamente legítima en una sociedad democrática. Eso se explica, principalmente, porque la ley limita la capacidad real de los agentes encubiertos y porque posteriormente toda la información obtenida por estos será presentada al juez.³⁰ Independientemente de las dos posiciones anteriores, no debemos olvidar que no puede pagarse cualquier precio para conseguir resultados contra las organizaciones criminales.

En ese orden de ideas, a continuación exponemos los derechos que se pueden ver afectados con la figura del agente infiltrado:³¹

a) derecho a la intimidad.

Con relación a este derecho, regulado en el art. 18 de la Constitución Española (de ahora en adelante CE), la doctrina ha diferenciado dos momentos. En el inicio de la infiltración policial, es decir, en la primera toma de contacto, no existe una injerencia del derecho a la intimidad, pues el agente infiltrado no entra en la vida privada e íntima de los sujetos investigados. Por el contrario, cuando el infiltrado entabla relaciones, aunque sea sólo para el desarrollo de su trabajo, se pueden conocer ciertos aspectos de la vida privada de los sujetos de la organización, aún sin pretenderlo, y se podría vulnerar el derecho a la intimidad.

b) derecho a la inviolabilidad de domicilio.

Con relación a este derecho, regulado también en el art. 18 CE, surge un caso especialmente polémico: la entrada del agente encubierto por invitación al domicilio de los miembros de la organización criminal. El problema que se plantea en estos supuestos es si el consentimiento está viciado por el engaño en la identidad del agente infiltrado y, en consecuencia, tanto la prueba como lo que de ella derive es nulo.³² En este sentido la doctrina y la jurisprudencia han considerado legitimadas las entradas por invitación y por tanto la restricción del derecho a la inviolabilidad del domicilio es conforme a la Ley. Partiendo de esta base, todo lo oído o visto por el agente encubierto en el transcurso de esas entradas podría utilizarse en el juicio oral, a través de la declaración del infiltrado, como prueba apta

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ R. Zafra Espinosa De Los Monteros, *op. cit.*

³² R. Castillejo Manzanares, *op. cit.*

para desvirtuar la presunción de inocencia, y por tanto, como fundamento de una sentencia de condena. Sin embargo, hay un matiz importante que debe ser tenido en cuenta: cuando el agente encubierto realice este tipo de entradas por invitación, no podrá realizar ninguna tarea de registro debido a que las diligencias de investigación deben respetar los parámetros legales establecidos.³³

c) derecho al secreto de las comunicaciones.

Con relación a este derecho, regulado también en el art. 18 CE, existe la particularidad de que su posible lesión no es una consecuencia inmediata de la actuación del agente en la organización criminal. De hecho, debe existir una voluntad independiente del agente encubierto. Esto nos permite afirmar que la interceptación de las comunicaciones por parte del agente encubierto se deberá hacer con estricto cumplimiento de lo dispuesto en los textos legales, y por tanto, precisa de una autorización judicial previa.³⁴ Con relación a este derecho, otra parte de la doctrina mantiene que el derecho que realmente se ve vulnerado es el derecho a la autodeterminación informativa. Este derecho implica el derecho de los ciudadanos a saber quién, cómo y cuándo se tiene información sobre uno mismo; dicho en otras palabras, consiste en el derecho a elegir libremente al destinatario de la conversación.³⁵

d) derecho fundamental a la defensa.

Cuando hablamos de la vulneración de este derecho, regulado en el art. 24 CE, nos estamos refiriendo principalmente al derecho a no declarar contra sí mismo y al derecho a no confesarse culpable. En este sentido surge un caso especialmente polémico: el tratamiento que debe dispensarse a las conversaciones mantenidas por el agente encubierto con los miembros de la organización o con testigos. Frente a esta cuestión hallamos dos tesis:³⁶ por un lado, la teoría que aboga por la prohibición de valoración probatoria de las declaraciones de carácter incriminatorio que se hayan realizado a un agente encubierto.³⁷ Por otro, la tesis seguida por la ju-

³³ J. Delgado Martín, *op. cit.*

³⁴ En este sentido se pronunció la Sentencia del Tribunal Supremo 395/2010, de 23 de marzo, donde, en un caso de tráfico de drogas a gran escala, la actuación de los agentes encubiertos fue determinante para descubrir a la totalidad o a gran parte de los implicados en la red delictiva. Las defensas de los acusados alegaron que las intervenciones telefónicas vulneraron el derecho fundamental al secreto de las comunicaciones, pero el tribunal desestimó dicho argumento afirmando que la medida adoptada estaba protegida por los requisitos de judicialidad, excepcionalidad y proporcionalidad.

³⁵ M. Gómez De Liño Fonseca-Herrero, *Criminalidad organizada y medios extraordinarios de investigación*, Madrid 2004.

³⁶ R. Zafra Espinosa De Los Monteros, *op. cit.*

³⁷ Esta postura es seguida en países como Alemania o Argentina.

risprudencia,³⁸ que acepta la valoración probatoria de estos diálogos por entender que no son estrictamente interrogatorios y que en consecuencia el agente encubierto, en principio, se queda liberado del deber de advertencia.

Para finalizar este apartado nos detendremos brevemente en otro de los límites, enunciado anteriormente, a la actuación del agente encubierto: la no provocación del delito. Es importante resaltar este aspecto, pues se suele asemejar impropia-mente la figura del agente infiltrado con la del agente provocador,³⁹ y por esta razón creemos conveniente destacar las principales diferencias a continuación:⁴⁰

- A. El agente provocador no se infiltra en la organización criminal sino que tiene un contacto limitado con la misma o con algún delincuente. Guardando una relación con esta primera diferencia, podemos destacar otra discrepancia fundamental entre estas dos figuras. El agente encubierto está pensado para conformar un medio de investigación procesal contra una forma particular de actuación delictiva – la delincuencia organizada – mientras que la base de actuación del agente provocador es más amplia, pues también puede actuar contra los últimos eslabones de la organización criminal y frente a estructuras más simples del delito.⁴¹
- B. El agente provocador no usa una identidad ficticia sino que se limita a ocultar su condición de agente de policía para engañar a los miembros de la organización criminal.
- C. El agente provocador realiza un engaño mínimo y la relación con los delincuentes es más corta, razón por la cual el riesgo de vulnerar derechos fundamentales es menor que el riesgo que tienen los agentes encubiertos.
- D. La finalidad del agente provocador es detener al delincuente en el instante, impidiendo el agotamiento del delito; mientras que el agente encubierto tiene como fin recabar toda la información posible y lograr la desarticula-

³⁸ En este sentido se pronunció la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de noviembre de 2001, según la cual, el secreto de las comunicaciones se vulnera cuando un tercero no autorizado interfiere y llega a conocer el contenido de las que mantienen otras personas, no cuando uno de los comunicantes se limita a perpetuar, mediante grabación mecánica, el mensaje emitido por el otro. No se considera secreto el mensaje publicado por quien lo emite, que no ha sido interferido, y recibido por la persona a la que materialmente ha sido dirigido. En este sentido también encontramos la Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 1998, de 30 de mayo de 1995 y de 1 de junio de 2001.

³⁹ No debe confundirse tampoco la figura del agente infiltrado con la del delator, que no es más que un denunciante y que por supuesto no tiene que ser anónimo, o con la figura del coimputado que actúa en el proceso movido por el interés material que la intervención le pueda comportar. En: J. M. Rifa Soler, *op. cit.*

⁴⁰ R. Castillejo Manzanares, *op. cit.*

⁴¹ E. López García, *Agente encubierto y agente provocador: ¿dos figuras incompatibles?*, “Diario La Ley” 2003, núm. 5822.

ción de una banda criminal, por encima de la incautación de los efectos del delito o de detenciones concretas.

Cuando el agente infiltrado se limita a dar información sobre delitos ya cometidos o sobre la observación de determinadas personas no se plantea ningún problema, pues no existe implicación alguna en el delito. El problema es cuando este agente se convierte en un agente provocador, es decir, cuando su intervención tiene lugar antes de que los posibles autores hayan comenzado la preparación del hecho delictivo. El agente provocador es incompatible con el Estado de derecho tanto en la legislación española⁴² como en la legislación colombiana.⁴³

Responsabilidad penal

En este apartado estudiaremos la responsabilidad penal que se puede derivar de las actuaciones del agente encubierto, tanto en el caso español como en el caso colombiano. En el ordenamiento español se establece, según el art. 282bis LECrim., que el agente encubierto estará exento de responsabilidad criminal por aquellas actuaciones que sean consecuencia necesaria del desarrollo de la investigación. Esto es, por transportar los objetos, efectos e instrumentos del delito y diferir la incautación de los mismos, siempre que guarden la debida proporcionalidad y no constituyan una provocación al delito.⁴⁴ Es necesario que estas actuaciones sean posteriores a la actuación judicial, pues de lo contrario no aplica la exención de responsabilidad penal.⁴⁵

El ordenamiento colombiano se pronuncia de manera similar afirmando, a través del art. 12 Resolución 0-6351, que el agente encubierto estará exento de responsabilidad penal por aquellas actuaciones que sean consecuencia necesaria del desarrollo de una orden legítima emanada de una autoridad competente o en cumplimiento de un deber, siempre que esta actuación guarde la debida proporcionalidad con la finalidad de la misma y no constituya una provocación del delito. La actuación del agente encubierto en la ley colombiana está enmarcada dentro de la causal excluyente de responsabilidad prevista en el art. 32.4 del Código Penal Colombiano, que afirma que no habrá lugar a la responsabilidad cuando se obre en cumplimiento de orden legítima de autoridad competente, emitida con las formalidades legales.⁴⁶

⁴² T. Molina Pérez, *op. cit.*

⁴³ Art. 12 Resolución 0-6351.

⁴⁴ R. Castillejo Manzanares, *op. cit.*

⁴⁵ En este sentido se pronunció la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2007.

⁴⁶ J. A. Otálora Gómez, *Aspectos dogmáticos y procesales de los delitos de narcotráfico*, "Derecho Penal y Criminología: Revista del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas" 2006, núm. 27.

La clave de la autorización o de la responsabilidad de la actividad del agente encubierto radica en el juicio de proporcionalidad realizado por la autoridad judicial, ya que se trata de concretar hasta qué punto los efectos de una infiltración policial guardan razonabilidad con el interés público y no resultan excesivos. Esta proporcionalidad debe ser valorada casuísticamente y de manera libre por el órgano judicial competente (art. 741 LECrim.), lo que produce, sin duda, inseguridad jurídica en torno a la figura del agente encubierto.⁴⁷ El juez sólo podrá autorizar la actuación de un agente si concurren los siguientes requisitos:⁴⁸

- A. Existencia de indicios suficientes, es decir, no meras sospechas de la existencia de actividad de delincuencia organizada, tal y como lo establece el art. 282.4 LECrim.
- B. Idoneidad de la medida, por tanto, que ésta sirva objetivamente para conseguir datos útiles en la investigación de una concreta organización criminal.
- C. Necesidad, es decir, que la actuación del agente resulte estrictamente necesaria y el objetivo final no pueda lograrse con otro medio menos gravoso para el investigado.
- D. Gravedad de la conducta investigada y de la pena señalada al delito investigado. Con relación a este factor debe resaltarse que una parte de la doctrina afirma que no se debe vincular la proporcionalidad de la infiltración sólo a la pena numérica de privación de libertad, pues esto significa entender el fenómeno de la criminalidad organizada con límites muy estrechos. Las autoridades penales deberán tomar en cuenta, por ejemplo, la dimensión geográfica de la organización, la capacidad de corrupción sobre entidades públicas y privadas, su continuidad en el tiempo y el uso de sociedades interpuestas y velo corporativo.⁴⁹
- E. Motivación, por tanto, el juicio de proporcionalidad debe contenerse en la resolución judicial motivada que autorice la actividad del agente encubierto.

En el ordenamiento colombiano son idénticos los factores o requisitos que se deben tener en cuenta antes de ordenar la actuación del agente encubierto. Específicamente y conforme a los arts. 241 y 242 CPP, el Fiscal deberá comprobar:⁵⁰

- a) existencia de motivos razonablemente fundados;
- b) indispensabilidad para el éxito de la investigación, es decir, se deberá valorar si no existe otro medio diferente al agente encubierto para encontrar información o pruebas relevantes contra el investigado;

⁴⁷ J. M. Rifa Soler, *op. cit.*

⁴⁸ J. Delgado Martín, *op. cit.*

⁴⁹ M. Gómez De Liaño Fonseca-Herrero, *op. cit.*

⁵⁰ A. D. Ramírez Jaramillo, *op. cit.*

c) gravedad de la conducta investigada.

El agente encubierto asume un riesgo particular y puede no estar exento de responsabilidad penal. Es decir, puede cometer actos susceptibles de ser constituidos de delitos, lesiones a derechos fundamentales o incluso se puede convertir en un miembro más de la organización criminal.⁵¹ Para contrarrestar esta situación, aparte del control judicial, existe en el ordenamiento español la figura del controlador o supervisor. Este personaje protege al agente encubierto, está en contacto directo con él constantemente y está al tanto de las señales de alarma o de algún comportamiento diferente que demuestre proximidad a los delincuentes que investiga.⁵²

En el ordenamiento colombiano también existe una figura que desempeña la misma función. Según el art. 3 Resolución 0-635 I, el agente de control es aquel funcionario de policía judicial que servirá de enlace entre el agente encubierto y el Fiscal de conocimiento. Este sujeto debe vigilar el cumplimiento de los deberes del agente encubierto, transmitir la información que éste reporte, recolectar la información y elementos materiales de prueba obtenidos por el agente, procurar su protección y facilitar los medios y recursos que el agente necesite para cumplir con la operación. El agente de control también deberá informar sobre el estado físico y emocional del agente encubierto.

Sistema de protección

En este último apartado expondremos el sistema de protección disponible para el agente encubierto, tanto en el caso español como en el caso colombiano. En el ordenamiento español, el precepto más importante en torno al sistema de protección de los agentes encubiertos se regula en el art. 282bis LECrim. Según esta ley, los funcionarios de la policía judicial que hubieran actuado en una investigación con identidad falsa podrán mantener dicha identidad cuando testifiquen en el proceso que pudiera derivarse de los hechos en que hubieran intervenido y les será de aplicación lo previsto en la Ley Orgánica 19/1994, de 23

⁵¹ El juicio de credibilidad del testimonio del agente encubierto aparece vinculado a una serie de reglas jurídicas que sirven para despejar las incertidumbres de credibilidad en las declaraciones. Los elementos a tener en cuenta son: la ausencia de incredibilidad subjetiva, los corroborantes externos de tipo objetivo y la persistencia y firmeza de la declaración inculpativa a lo largo de todo el proceso penal. En: J. Leal Medina, *El juicio de credibilidad en las declaraciones testificales. Elementos subjetivos y objetivos. Incidencia de la presunción de inocencia en los diferentes tipos de testimonios y problemas más frecuentes que plantea*, "Diario La Ley" 2013, núm. 8063.

⁵² F. Grande Marlaska-Gómez, M. Del Pozo Pérez, *La obtención de fuentes de prueba en la Unión Europea y su validez en el proceso penal español*, "Revista General de Derecho Europeo" 2011, núm. 24.

de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales. Según los arts. 2 y 3 de la ley anterior, las medidas de protección pueden ser de dos tipos:⁵³

a) Medidas extraprocesales.

Dentro de este tipo de medidas, que no afectan el desarrollo del proceso, podemos encontrar: la protección de la imagen de la víctima protegida y la retirada, en su caso, del material de cualquier tipo a quien contraviniera tal interdicción; la protección policial ordinaria y la autorización excepcional de una nueva identidad. Estas medidas carecen de desarrollo normativo y de las previsiones presupuestarias necesarias.⁵⁴

b) Medidas procesales.

Dentro de este tipo de medidas, que pueden comportar un menoscabo del derecho de defensa, podemos encontrar: el testimonio anónimo, el testimonio oculto y el testimonio a distancia. Debido a la trascendencia que tienen en el proceso, es necesario comentar algunos rasgos fundamentales del segundo tipo de medidas de protección respecto al agente encubierto. En primer lugar, respecto al testimonio anónimo, debemos decir que cuando cualquiera de las partes solicite motivadamente el conocimiento de la identidad de los sujetos protegidos, el agente encubierto siempre otorgará su identidad falsa, nunca la verdadera. Esto se ha justificado, en parte, porque se afirma que el descubrimiento de la verdadera identidad del agente infiltrado no aporta elementos favorecedores a la contradicción efectiva sobre el testimonio inculpatorio.⁵⁵ En segundo lugar, respecto al testimonio oculto del agente infiltrado o con procedimientos que impidan su identificación visual por el público o los acusados, la jurisprudencia se ha manifestado afirmando que esta medida no supone vulneración en modo alguno a los derechos procesales del acusado que emanan del art. 24 CE.

En todo caso, las medidas no deben impedir:⁵⁶

a) La visión directa del testigo por la defensa.

b) El conocimiento de todos los datos y circunstancias de la declarante, que en este supuesto se referirán, únicamente, a la identidad supuesta del agente infiltrado.

⁵³ I. Cubillo López, *La protección de testigos en el proceso penal*, Madrid 2009.

⁵⁴ En España, siempre que se han adoptado medidas extraprocesales han estado relacionadas con delitos de terrorismo o con tráfico de drogas a gran escala. Además, los sujetos a quienes normalmente se aplican estas medidas suelen ser agentes infiltrados o personas que han pertenecido a organizaciones criminales. En: I. Cubillo López, *op. cit.*

⁵⁵ M. Gómez De Liaño Fonseca-Herrero, *op. cit.*

⁵⁶ J. M. Rifa Soler, *op. cit.*

- c) La posibilidad de interrogarle debidamente y formularle las preguntas pertinentes.

En la legislación colombiana también se contempla la posibilidad de proteger a las personas que han actuado como agentes encubiertos. El art. 18. Resolución 0-6351, afirma que si el agente encubierto tiene vocación de testigo, el Fiscal solicitará y coordinará con la oficina de protección y asistencia a testigos, víctimas e intervinientes en el proceso penal, el análisis de la condición de testigo vulnerable del agente encubierto con el fin de que se valore el nivel de riesgo y amenaza para que se adopten las medidas pertinentes.

Conclusiones

La lucha contra el crimen organizado con los medios tradicionales resultaría absolutamente inoperante. Esta nueva criminalidad precisa de medios adecuados y especiales para su confrontación, pues las bandas organizadas poseen una multitud de medios para desaparecer las huellas del delito y para destruir las posibles evidencias. Las dificultades para llevar a cabo la investigación y el malestar generado en la toda la sociedad por esta nueva delincuencia, justifican la existencia de técnicas extraordinarias de investigación como el agente encubierto.

Sin embargo, esta figura siempre se debe desarrollar con respeto al principio de legalidad, subsidiariedad, proporcionalidad y exclusividad jurisdiccional. En otras palabras, debe guiarse exclusivamente por lo previsto en la ley y debe acudirse a él cuando no se pueda obtener la finalidad de la investigación de la banda organizada con otro medio menos restrictivo.

Podemos observar dos particularidades en el ordenamiento colombiano respecto al aspecto objetivo y subjetivo del agente encubierto. En España el agente encubierto está regulado con relación a delitos de criminalidad organizada y en Colombia se regula específicamente, además de para este tipo de criminalidad, para delitos de corrupción. Por otro lado, Colombia es uno de los pocos Estados que permiten actuar a los particulares como agentes encubiertos.

Pudimos observar que las facultades y límites que se le otorgan al agente encubierto son similares en el ordenamiento español y el colombiano. Básicamente siempre se debe tener presente que esta técnica de investigación está sometida a un control jurisdiccional y que debe ser respetuosa de los derechos fundamentales en cualquier caso, porque de lo contrario no podrá ser utilizada en el proceso penal y podrá, incluso, generar responsabilidades penales o disciplinarias para el agente. Con el respeto a todos los límites expuestos en el trabajo, esta técnica de investigación resulta ser lícita.

En el ordenamiento español y en el colombiano los agentes infiltrados están exentos de responsabilidad penal y pueden ser acogidos por las medidas de protección si llegasen a declarar como testigo en el juicio. Estas prerrogativas están sometidas estrictamente al principio de proporcionalidad, es decir, deben existir motivos razonablemente fundados y una conducta lo suficiente grave para que el éxito de la investigación sólo se pueda lograr mediante un agente encubierto.

Bibliografía

- Arciniegas Martínez G. A., *Policía judicial y sistema acusatorio*, Bogotá 2007.
- Castillejo Manzanares R., *Medio de investigación en la lucha contra la criminalidad organizada*. SITEL, “Revista General de Derecho Procesal” 2012, núm. 27.
- Cubillo López I., *La protección de testigos en el proceso penal*, Madrid 2009.
- Del Pozo Pérez M., *El agente encubierto como medio de investigación de la delincuencia organizada en la Ley de Enjuiciamiento Criminal Española*, “Criterio Jurídico” 2006, núm. 6.
- Delgado Martín J., *El proceso penal ante la criminalidad organizada. El agente encubierto*, “Actualidad Penal” 2000, núm. 17261.
- Gómez De Liaño Fonseca-Herrero M., *Criminalidad organizada y medios extraordinarios de investigación*, Madrid 2004.
- González Rus J. J., *Asociación para delinquir y criminalidad organizada*, [en:] J. J. González Rus (coord.), *El código penal de 1995, cinco años después*, Córdoba 2002.
- Grande Marlaska-Gómez F., Del Pozo Pérez M., *La obtención de fuentes de prueba en la Unión Europea y su validez en el proceso penal español*, “Revista General de Derecho Europeo” 2011, núm. 24.
- Leal Medina J., *El juicio de credibilidad en las declaraciones testificales. Elementos subjetivos y objetivos. Incidencia de la presunción de inocencia en los diferentes tipos de testimonios y problemas más frecuentes que plantea*, “Diario La Ley” 2013, núm. 8063.
- Londoño Hidalgo J. M., *Los principios de los Códigos de Procedimiento Penal: 1928–2006*, “Universitas Studentes” 2007, núm. 4.
- López García E., *Agente encubierto y agente provocador: ¿dos figuras incompatibles?*, “Diario La Ley” 2003, núm. 5822.
- López Yagües V., *Breve reflexión acerca de la eficacia en la lucha contra la criminalidad organizada como reto y la circulación y entrega vigilada de drogas u otros bienes como instrumentos para su consecución*, [en:] A. Pérez-Cruz Martín, X. Ferreiro Baamonde (dir.), *Los retos del poder judicial ante la sociedad globalizada. Actas del IV Congreso Gallego de Derecho Procesal (I Internacional)*, A Coruña 2012.

- Molina Pérez T., *Técnicas especiales de investigación del delito: el agente provocador, el agente infiltrado y figuras afines*, "Anuario Jurídico y Económico Escurialense" 2009, núm. XLII.
- Otálora Gómez J. A., *Aspectos dogmáticos y procesales de los delitos de narcotráfico*, "Derecho Penal y Criminología: Revista del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas" 2006, núm. 27.
- Pérez-Cruz Martín A., Ferreiro Baamonde X. (dir.), *Los retos del poder judicial ante la sociedad globalizada*. Actas del IV Congreso Gallego de Derecho Procesal (I Internacional), A Coruña 2012.
- Puleio F., Fonzo I., *Reflexiones sobre la lucha contra la delincuencia organizada en el modelo acusatorio oral. Parte II*, [en:] S. P. Ramírez Montes et al., *Delincuencia organizada y sistema acusatorio*, Bogotá 2005.
- Ramírez Jaramillo A. D., *El agente encubierto frente a los derechos fundamentales a la intimidad y a la no autoincriminación*, Medellín 2010.
- Ramírez Montes S. P. et al., *Delincuencia organizada y sistema acusatorio*, Bogotá 2005.
- Rifa Soler J. M., *La figura del infiltrado como sujeto de protección*, [en:] J. A. Robles Garzón (dir.), *Jornadas Internacionales de Derecho Procesal. La protección de testigos y peritos en causas criminales: comunicaciones y ponencias*, Málaga 2006.
- Zafra Espinosa De Los Monteros R., *El policía infiltrado. Los presupuestos jurídicos en el proceso penal español*, Valencia 2010.
- Zazagoza Aguado J., *Nuevos instrumentos procesales en la lucha contra la criminalidad organizada*, [en:] J. A. Robles Garzón (dir.), *Jornadas Internacionales de Derecho Procesal. La protección de testigos y peritos en causas criminales: comunicaciones y ponencias*, Málaga 2006.

Katarzyna Cholewińska

Przestępczość transnarodowa w Ameryce Środkowej: czy gangi *maras* mogą doprowadzić państwa Ameryki Środkowej do upadku?

Wstęp

W 2015 roku w *Indeksie państw niestabilnych* (*Fragile States Index*), publikowanym każdego roku przez The Fund for Peace, Gwatemala znalazła się na 64., Nikaragua na 72., Honduras na 76., a Salwador na 102. miejscu. Jakkolwiek zgodnie z szacunkami The Fund for Peace jest kilka innych państw latynoamerykańskich bardziej zagrożonych tzw. upadkiem (m.in. Kolumbia, Boliwia i przede wszystkim uznawane już za upadłe Haiti), to należy zauważyć, że na 120 możliwych punktów kraje te otrzymały ponad połowę z nich. Wśród wskaźników wziętych pod uwagę przy tworzeniu tego indeksu znalazły się: napięcia społeczne, odsetek uchodźców lub migracji wewnętrznej, poczucie niesprawiedliwości i związana z nim chęć zemsty pewnych grup społecznych, nierównomierny rozwój gospodarczy, bieda lub gwałtowne pogorszenie się poziomu życia, legalność władzy, naruszenia praw człowieka i zasad państwa prawa.¹

Pomimo istnienia pewnej zgody dotyczącej czynników determinujących słabość państwa, nigdy nie wypracowano jednej, uniwersalnej definicji państwa upadłego. Jak można wywnioskować z przykładu *Indeksu państw niestabilnych*, „upadek” państwa jest problemem niezwykle złożonym, co dodatkowo utrudnia precyzyjną identyfikację państw „upadłych” i „upadających”. Najczęściej wybieranym kryterium oceny jest efektywność rządów. W tym ujęciu proces upadania państwa postrzega się jako postępujący deficyt efektywnego i prawomocnego rządzenia, w związku z czym dotyczy on przede wszystkim stosunków państwa z jego obywatelami.²

¹ Zob. *The Fragile States Index 2015*, The Fund for Peace, URL: <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2015> [dostęp: 23.02.2016].

² Za: G. Gil, *Sekurytyzacja upadania państwa po zimnej wojnie*, [w:] R. Kłosowicz, A. Mania (red.), *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 2012, s. 25–26.

Działalność *maras*, gangów operujących przede wszystkim w Ameryce Środkowej i Stanach Zjednoczonych, niewątpliwie tej relacji zagraża. Rządzący wydają się być bezradni wobec stale rosnącej liczby członków organizacji przestępczych, ich okrucieństwa i braku poszanowania wszelkich zasad. Eskalacja przemocy w Ameryce Środkowej staje się coraz trudniejsza do opanowania, a wpływy *maras* – coraz większe. Chociaż gangi te teoretycznie nie dążą do obalenia rządów, to zaczyna się wskazywać na ich rosnące zainteresowanie sferą polityczną. Max Manwaring określa strategię terytorialną *maras* (polegającą na stopniowym przejmowaniu kontroli nad kolejnymi dzielnicami danego miasta) jako *coup d'street*, „zamach ulicy”.³ Jednak osłabienie instytucji rządowych nie musi jeszcze prowadzić do ich kompletnego demontażu, a przez to do upadku państwa. W związku z tym rodzi się pytanie: czy *maras* dysponują odpowiednimi środkami, aby poważnie zagrozić suwerenności państw Ameryki Środkowej?

Zagrożenia dla bezpieczeństwa w Ameryce Środkowej

Ameryka Środka to obecnie jedna z najbardziej niespokojnych części świata. Siedem środkowoamerykańskich republik (Belize, Gwatemala, Honduras, Kostaryka, Nikaragua, Panama i Salwador, w mniejszym stopniu Meksyk) łączy burzliwa historia podboju, walk o niepodległość, krwawych wojen domowych i trudnych relacji ze Stanami Zjednoczonymi. Według danych Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przemoczości (UNODC – *United Nations Office on Drugs and Crime*) Ameryka Środkowa jest również drugim subregionem na świecie pod względem liczby popełnianych zabójstw.⁴ W rankingu krajowym dwa pierwsze miejsca w tym względzie zajmują Honduras, w którym w 2012 roku na 100 tysięcy osób zamordowano średnio 91,6 osoby, oraz Salwador, dla którego wskaźnik morderstw wyniósł wtedy 69,2. Już na szóstym miejscu znajduje się Belize (41,4), a na ósmym Gwatemala (38,5).⁵

Wysoki wskaźnik zabójstw jest tylko jednym z symptomów choroby trawiącej Amerykę Środkową. Państwa tego regionu zmagają się głównie z handlem narkotykami, bronią i żywym towarem. Do czynników wzmagających podatność Ameryki Środkowej na wyżej wymienione zagrożenia należą między innymi: położenie geograficzne, problemy rozwojowe, niewydolność wymiaru sprawiedliwości oraz

³ M. G. Manwaring, *Gangs and Coups D'Streets in the New World Disorder: Protean Insurgents in Post-Modern War*, „Global Crime” 2006, vol. 7, no 3/4, s. 506.

⁴ *Homicide Statistics*, UNODC 2012, URL: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/Homicide_statistics2012.xls [dostęp: 26.04.2013].

⁵ Cyt. za: *ibidem*.

uwarunkowania historyczne. Ameryka Środkowa, znajdując się na szlaku przemytu narkotyków z Ameryki Południowej do Północnej, stanowi obszar tranzytowy dla prawdopodobnie około 88% eksportowanej do Stanów Zjednoczonych kokainy.⁶ Co więcej, wartość tego eksportu znacząco przewyższa PKB każdego z państw, przez którego terytorium dociera on na północ.⁷

Niskie PKB nie musi być bezpośrednim powodem eskalacji przemocy w państwie, jednak w połączeniu z dużym rozwarstwieniem społecznym zaczyna stanowić poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Ciągłe pogłębiająca się przepaść pomiędzy biednymi a bogatymi stanowi z jednej strony wygodne usprawiedliwienie dla przestępczej działalności biednych, którzy mogą ją motywować niesprawiedliwością społeczną, a z drugiej – czyni bogatych łatwym celem ataku. Ponadto warto zauważyć, że ekonomiczna linia podziału zwykle pokrywa się z linią podziału etnicznego. Doświadczenie przez białych w Ameryce Środkowej skrajnego ubóstwa jest o wiele mniej prawdopodobne niż w przypadku innych grup etnicznych. Taki stan rzeczy rodzi frustrację wśród niższych warstw społeczeństwa i wzmacnia ich nienawiść do bogatych potomków europejskich imigrantów. Nie bez znaczenia pozostaje kwestia bezrobocia, niezmiennie skorelowana ze wzrostem działań o charakterze przestępczym. W przypadku Ameryki Środkowej problem ten dotyka przede wszystkim ludzi młodych, jednocześnie najbardziej podatnych na wpływy organizacji przestępczych, które oferują łatwy zarobek i miejsce we wzbudzającej strach oraz respekt grupie.

Jednocześnie środkowoamerykański wymiar sprawiedliwości charakteryzuje ogromne skorumpowanie, co z kolei skutkuje jego niewydolnością i nieskutecznością podejmowanych przez niego działań. Funkcjonariusze publiczni nierzadko zaczynają pracować na rzecz grup przestępczych, co w krótkim czasie może przynieść im ogromne korzyści. Policjantów i urzędników do współpracy ze światem przestępczym skłania przede wszystkim bieda, jako że państwa nie stać na godziwe wynagrodzenie. W 2005 roku w Gwatemali istniało statystycznie 2% prawdopodobieństwa, że przestępstwo zostanie ukarane,⁸ co doskonale świadczy o skali problemu.

Na to wszystko nakłada się problem doświadczeń historycznych. Zarówno w Gwatemali, jak i Salwadorze oraz Nikaragui doszło do krwawych wojen domowych, które były przyczyną ogromnych traum psychicznych. Codzienne obcowanie z przemocą i śmiercią wpłynęło przede wszystkim na sposób postrzegania świata przez przeciętnych obywateli. Doszło do swoistej normalizacji przemocy,

⁶ *Crime and Development in Central America. Caught in the Crossfire*, UNODC 2007, URL: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Central-america-study-en.pdf> [dostęp: 26.04.2013].

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

która nie tylko stała się nieodłącznym elementem życia każdego mieszkańca, ale po którą mieszkańcy ci sami zaczęli sięgać. Konflikty zbrojne przyczyniły się również do wzrostu odsetka osób umiejących posługiwać się bronią palną. Jest to istotne szczególnie w przypadku ludzi młodych, którzy w czasie wojny nie mają zwykle dostępu do edukacji. Środkowoamerykańskie wojny domowe wychowały więc całe pokolenie ludzi potrafiących tylko walczyć. Niestety po zakończeniu konfliktów wewnętrznych takie umiejętności okazywały się całkowicie nieprzydatne – chyba że w przypadku działalności przestępczej.

Wszystkie te czynniki sprawiają, że państwa Ameryki Środkowej są podatne na wszelkie zagrożenia dla ich stabilności i bezpieczeństwa. Dwa najpoważniejsze problemy – przemoc i handel narkotykami – są ściśle powiązane ze specyficzną formą organizacji przestępczych, jaką są *maras*.

Geneza *maras*

Mara nie jest, wbrew dość powszechnej opinii, określeniem odnoszącym się do każdego gangu działającego na terenie Ameryki Środkowej. Gangi (*pandillas*) przybierają w tym regionie różnorodne formy, od zwykłych grup ulicznych (*pandillas callejeras*) po gangi więzienne (*pandillas de prisión*). Wszystkie mają jednak charakter zbrojny (*pandillas militares*), a większość werbuje przede wszystkim ludzi młodych (*pandillas juveniles*). Na tym tle *maras*, które wykazują wszystkie z wymienionych powyżej cech, wyróżnia przede wszystkim ich transnarodowy charakter oraz specyficzne pochodzenie. Swoje korzenie (i nierzadko jednostkę na kształt bazy operacyjnej) mają one bowiem w wielkich metropoliach Stanów Zjednoczonych, takich jak Los Angeles czy Nowy Jork. Na ostateczny kształt ich struktury organizacyjnej wpłynęła przede wszystkim migracja ludności z Ameryki Środkowej na północ oraz mające później miejsce masowe deportacje. W przypadku *maras* identyfikowanie się z dzielnicą, na obszarze której dany gang operuje, zostało zastąpione identyfikacją z dzielnicą symboliczną, fizycznie oddaloną od terytorium działania większości gangsterów o setki tysięcy kilometrów. 13. czy 18. ulica, od których swoje nazwy wzięły dwa najgroźniejsze rywalizujące ze sobą gangi, nie znajdują się bowiem ani w Tegucigalpie, ani w San Salvadorze, tylko w Los Angeles.⁹ *Maras* budują więc poczucie jedności nie na wspólnej dla członków danej grupy tożsamości lokalnej, ale na ponadnarodowym poczuciu

⁹ W. Savenije, *Las pandillas transnacionales o "maras": violencia urbana en Centroamérica*, "Foro Internacional" julio-septiembre 2007, vol. 47, núm. 3, s. 637.

wspólnoty bazującym na doświadczeniu wyobcowania w związku z emigracją do Stanów Zjednoczonych.

W poszukiwaniu źródeł powstania *maras* należy odwołać się do środkowoamerykańskich konfliktów zbrojnych z lat 70. i 80., upatrując w nich bezpośredniej przyczyny narodzin tej formy organizacji przestępczości.¹⁰ Rzeczywiście, jakkolwiek gangi miejskie istniały w Ameryce Środkowej jeszcze przed wybuchem tych wojen, to pojawienie się *maras* jest ściśle z nimi związane. Wówczas bowiem w Ameryce Środkowej zaczęła się kształtować nowa kultura przemocy, która z jednej strony oswajała z myślą o śmierci i cierpieniu, a z drugiej czyniła ludzi bardziej skłonny do sięgania po rozwiązania siłowe. Nie bez przyczyny członkowie tych nowych gangów postanowili nazwać je *maras*, a samych siebie *mareros*. *Marabunta*, od których pochodzi słowo *mara*, to gatunek mrówek występujących w Ameryce Środkowej.¹¹ Owady te, znane również jako mrówki legionistki, atakują zawsze w grupie i przez to są śmiertelnie niebezpieczne. W pewnym sensie w podobny sposób działają członkowie *maras*.

Charakteryzująca ten okres niestabilność polityczna Salwadoru, Hondurasu czy Gwatemali była przyczyną ogromnej fali migracji na północ – przez Meksyk do Stanów Zjednoczonych. Największą grupę uciekinierów stanowili Salwadorczycy, którzy szukali w USA schronienia, najpierw jako uchodźcy polityczni, a później jako emigranci ekonomiczni.¹² Podróżowali z całymi rodzinami, często z dziećmi, które przeżyły wojnę tylko po to, żeby zostać wyrwanymi ze swojego środowiska i rzuconymi w zupełnie obce strony.¹³

Młodzi Salwadorczycy wychowywali się więc na ulicach północnoamerykańskich metropolii, takich jak Los Angeles, nie znając języka. Nie potrafili się w pełni zasymilować z miejscową ludnością, więc chętniej przebywali w towarzystwie innych latynoamerykańskich imigrantów, głównie Meksykanów i Chicanos. Nie mieli żadnego wykształcenia, ale znali się na broni i potrafili walczyć, dlatego chętnie wstępowali w szeregi istniejących już gangów.¹⁴ Salwadorczycy najczęściej wybierali słynny *Eighteen Street Gang* (*Mara 18*, M-18), największą grupę zrzeszającą emigrantów pochodzenia latynoamerykańskiego.¹⁵ M-18 została założona

¹⁰ Por. S. C. Boraz, T. C. Bruneau, *Are the Maras Overwhelming Governments in Central America?*, "Military Review" 2006, vol. 86, no 6; A. Arana, *How the Street Gangs Took Over Central America*, "Foreign Affairs" 2005, vol. 84, no 3, URL: <http://www.foreignaffairs.com/articles/60803/ana-arana/how-the-street-gangs-took-central-america> [dostęp: 26.04.2013].

¹¹ A. Arana, *op. cit.*

¹² J. M. Cruz, *Central American Maras: From Youth Street Gangs to Transnational Protection Rockets*, "Global Crime" 2010, vol. 11, no 4, s. 384.

¹³ D. DeCesare, *The Children of War. Street Gangs in El Salvador*, (Report on Youth), "NACLA Report on the Americas" July–August 1998, vol. 32, no 1, s. 21–22.

¹⁴ S. C. Boraz, T. C. Bruneau, *op. cit.*, s. 36.

¹⁵ J. M. Cruz, *op. cit.*

w latach 60. ubiegłego wieku przez grupę Meksykanów, którzy próbowali w ten sposób ochronić się przed wpływami innych gangów. Najpoważniejszy konkurent M-18, *Mara Salvatrucha 13* (MS-13), powstał dopiero pod koniec lat 80. Składał się głównie z Salwadorczyków, do których z czasem dołączyli imigranci z innych państw Ameryki Środkowej. Wszyscy oni uważali, że ich pobratymcy z M-18 to zdrajcy. Numer 13 w przyjętej przez nich nazwie odnosił się do 13. ulicy w Los Angeles, która stanowi jedno z największych skupisk Salwadorczyków w Stanach Zjednoczonych.¹⁶ *Salvatrucha* z kolei to gra słowna, która łączy w sobie element narodowościowy – *salva*, i slangowy – *trucha*, co dosłownie oznacza pstrąga, potocznie zaś kogoś sprytnego.¹⁷

Oba gangi znajdowały się w stanie permanentnej wojny, a ich działalność przestępcza stwarzała coraz poważniejsze zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. W 1992 roku brały udział w zamieszkach na tle rasowym, które wybuchły w Los Angeles.¹⁸ Chcąc zapobiec dalszej eskalacji przemocy, władze stanu Kalifornia uchwaliły nowe, surowsze przepisy, mające na celu zwalczanie przestępczości zorganizowanej. Młodociani gangsterzy zaczęli być sądzeni jak osoby pełnoletnie, w związku z czym wielu z nich wkrótce znalazło się w więzieniach. W 1994 roku wprowadzono zasadę *Three strikes and you're out*, która zakładała wyższy wymiar kary dla recydywistów skazanych co najmniej trzy razy. Prawo to szybko przyniosło pozytywne efekty, gdyż poziom przestępczości w Kalifornii zaczął gwałtownie spadać.¹⁹ Dwa lata później Kongres uchwalił Reformę w sprawie Nielegalnej Imigracji (*Illegal Immigration Reform*) i Ustawę o Odpowiedzialności Imigrantów (*Immigrant Responsibility Act*). Nowe prawo nie tylko umożliwiło deportację osób nieposiadających amerykańskiego obywatelstwa, a skazanych na karę roku pozbawienia wolności lub wyższą, ale również otwierało władzom drogę do pozbawienia obywatelstwa przestępców nieurodzonych na terytorium Stanów Zjednoczonych, których po odbyciu kary również czekała deportacja do państwa

¹⁶ S. C. Boraz, T. C. Bruneau, *op. cit.*

¹⁷ A. Arana, *op. cit.*

¹⁸ W 1991 roku czterech białych policjantów pobilo czarnoskórego mieszkańca Los Angeles, Rodneya Kinga, którego zatrzymano do kontroli drogowej. Zajście to zostało nagrane przez jednego ze świadków, ale pomimo niepodważalnych dowodów winy policjantów, zostali oni w 1992 roku niewinni. Ta jawna niesprawiedliwość wzbudziła oburzenie wśród afroamerykańskiej populacji Los Angeles, której członkowie na znak protestu wyszli na ulice i przez kolejnych sześć dni dewastowali miasto, okradając sklepy, podpalając domy i demolując mienie prywatne oraz publiczne. W wydarzeniach tych, nazywanych czasami powstaniem Rodneya Kinga, brały też udział latynoskie gangi M-18 i MS-13. Do walki ze wzburzoną ludnością wysłano około 4 tys. żołnierzy. Zginęły 53 osoby, a straty wyniosły ponad 1 mld USD. M. Gray, *The L.A. Riots 15 Years After Rodney King*, "Time" 2007, URL: http://www.time.com/time/specials/2007/la_riot/article/0,28804,1614117_1614084,00.html [dostęp: 26.04.2013].

¹⁹ *3-Strikes 1994 to 2004. A Decade of Difference*, portal "Three Strikes and You're Out", URL: <http://www.threestrikes.org/TenYearReport04.pdf> [dostęp: 26.04.2013].

pochodzenia.²⁰ Drugi z omawianych dokumentów znacząco poszerzył katalog przestępstw zagrożonych karą deportacji. Przede wszystkim znalazły się w nim również przestępstwa lżejszej wagi, takie jak prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu czy drobne kradzieże.²¹ W konsekwencji tego między 1998 a 2005 rokiem Stany Zjednoczone wydalily ze swojego terytorium około 46 tysięcy skazanych i dodatkowo około 160 tysięcy nielegalnych imigrantów.²² W 2009 roku ponad 70% deportowanych zostało skierowanych do jednego z trzech państw: Salwadoru, Hondurasu lub Gwatemali.²³ Współcześnie to właśnie te państwa są najbardziej zagrożone działalnością *maras*.

Polityka imigracyjna Stanów Zjednoczonych doprowadziła więc do sytuacji, w której setki tysięcy młodych ludzi, potomków uchodźców politycznych z Ameryki Środkowej, zostało zmuszonych do wyjazdu do ojczyzny swoich rodziców, w której wcześniej nigdy nie byli albo jej nie pamiętali.²⁴ Ludzie ci często prawie w ogóle nie znali języka hiszpańskiego, a środkowoamerykańskie realia były im całkowicie obce. Nie mieli wykształcenia ani wyuczonych zawodów – dysponowali natomiast bogatym doświadczeniem związanym z życiem w grupie przestępczej. W wielu przypadkach byli również pozostawieni sami sobie, bo ich rodziny zostały w Stanach Zjednoczonych, a oni sami nie mieli żadnego oparcia w dalekich krewnych, których mogliby odnaleźć w swojej nowej ojczyźnie. Łatwiej było im nawiązać kontakt ze swoimi wcześniej deportowanymi pobratymcami.

Jesteśmy rodziną. Zawsze byliśmy. Kiedy przyjechałem tu po raz pierwszy, już następnego dnia spotkałem swoich. Dali nam szansę, bo bycie tam niczym się nie różniło od bycia w gangu. Nic się nie zmieniło. (...) większość z nas nie ma tutaj (w Salwadorze) żadnej rodziny, a nawet gdybyśmy ją mieli, to by nam nie pomogła.

Tak mówił o swoich doświadczeniach pewien młody członek M-18, który ponownie wstąpił do gangu tuż po tym, jak został deportowany do Salwadoru.²⁵ Jego przypadek nie był odosobniony.

Jeszcze w Stanach Zjednoczonych członkowie gangów nauczyli się zastępować tożsamość narodową, lokalną czy etniczną poczuciem przynależności do danej

²⁰ D. Rodgers, R. Muggah, Ch. Stevenson, *Gangs of Central America: Causes, Costs, and Interventions*, "Small Arms Survey Occasional Paper" 2009, no 23, s. 7.

²¹ Crime and Development..., *op. cit.*; A. Arana, *op. cit.*

²² Crime and Development..., *op. cit.*

²³ Za: J. Villalobos, *Violence in Central America*, [w:] E. Zedillo (ed.), *Re-Thinking the "War on Drugs" Through the U.S.-Mexico Prism*, Yale 2012, s. 70.

²⁴ J. M. Cruz, N. P. Peña, *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador*, San Salvador 1998, s. 38–39.

²⁵ Cyt. za: J. M. Cruz, *op. cit.*, s. 385.

mara. Nic więc dziwnego, że nawet na wygnaniu byli gotowi ponownie wstąpić w jej struktury. W Gwatemali zaczęły więc powstawać gangi wzorowane na tych, do których ich założyciele należeli przed deportacją. Miały podobną strukturę organizacyjną, taki sam sposób działania oraz system znaków i symboli, a nawet nazwy. Z tego powodu grupy te nazywano *maras clones*. Stopniowo przywiezione z północy zwyczaje były adaptowane również przez miejscowe *pandillas*, które wkrótce zaczęły przejmować od deportowanych nie tylko styl ubierania się czy sposób mówienia, ale również nazwy. Wyboru dokonywano w większości przypadków pomiędzy *Mara Salvatrucha* a *Eighteen Street Gang*. Mniejsze gangi łączyły się ze sobą, tworząc tak zwane kliki (*clikas*), które razem kontrolowały dane dzielnice (*barrios*). Każda klika miała pod kontrolą inną część miasta i pozostawała w dużej mierze niezależna od pozostałych klik. Wspólnie tworzyły one sprawnie funkcjonującą siatkę, która swoim zasięgiem obejmowała coraz większe terytorium. Racją bytu *mara* zawsze była przecież konieczność bronienia danej części miasta przed konkurencyjnym gangiem.

Poszczególne kliki łączy wspólna tożsamość, symbolika, zasady, normy i wartości, które dzielą zresztą z oryginalnymi *maras*, zlokalizowanymi w Stanach Zjednoczonych.²⁶ Wszystkie komórki danego gangu pozostają ze sobą w stałym kontakcie, wymieniając się informacjami. Wkrótce z M-18 lub MS-13 rekrutowała się zdecydowana większość członków środkowoamerykańskich gangów. Miejscowe *pandillas*, jeśli nie weszły w struktury którejs z tych dwóch grup, drastycznie traciły na znaczeniu.²⁷

Maras jako nowa forma przestępczości zorganizowanej

Jedną z najważniejszych cech *maras* jest ich zdolność szybkiego przystosowania się do nowych warunków. Stąd, charakteryzując je, nie można ograniczyć się do opisanie tylko jednej formy, jaką przybrały w ciągu ostatnich dwudziestu lat. José Miguel Cruz wskazuje na trzy etapy ewolucji środkowoamerykańskich gangów, wraz z którymi zmieniało się ich podejście do przestrzeni, w której funkcjonowały, oraz do relacji wewnątrz *mara*. Pierwsza faza obejmowała początki *maras*, w tym pierwsze deportacje i zakładanie *maras clones* w państwach Ameryki Środkowej. W tym okresie *maras*, które powstały wszak na gruncie miejscowych *pandillas*, były mocno związane z podległym im terytorium – ulicami, dzielnicami, miastami. Wraz z poszerzaniem się siatki kontaktów tych grup i ich wpływów,

²⁶ W. Savenije, *op. cit.*, s. 639.

²⁷ J. M. Cruz, *op. cit.*, s. 387.

weszły one w kolejną fazę rozwoju. Zaczęły sięgać poza granice swoich *barrios* i chociaż poszczególne grupy nadal działały lokalnie, to *maras* stały się siatkami obejmującymi coraz większe obszary w regionie. Trzeci, ostatni etap tej ewolucji, rozpoczął się wraz z wprowadzaniem przez państwa Ameryki Środkowej nowych rozwiązań prawnych, mających na celu opanowanie problemu przestępczości zorganizowanej w regionie. W wyniku takiej polityki rządów wielu czołowych członków *maras* trafiło do więzienia. Co ciekawe, pomimo wysokich wskaźników przestępczości, prawodawstwo żadnego z tych państw nie przewiduje kary śmierci (chyba że wyjątkowo w czasie wojny z innym państwem), jednak kara więzienia i tak poważnie komplikowałaby plany gangsterów. Mimo wszystko *maras* udało się zaadaptować do tej nowej sytuacji i ustanowić takie kanały przepływu informacji pomiędzy gangiem a jego skazanymi członkami, że *mareros* mogą bez trudu zarządzać swoimi klikami tak, jakby byli na wolności. Z uwagi na możliwość wyszczególnienia tych trzech etapów w rozwoju *maras*, ich współczesną formę nazywa się czasami gangiem „trzeciej generacji”.²⁸

Śpośród innych gangów *maras* wyróżnia nie tylko ich transnarodowy charakter, ale również specyficzna subkultura, którą stworzyli jej członkowie. Aby zostać przyjętym do danej grupy, trzeba przede wszystkim przejść specjalny rytuał inicjacyjny, który ma dowieść, że dana osoba jest godna wstąpienia w szeregi *mareros* oraz że będzie w stanie sprostać wyzwaniu, jakie stanowi gangsterski styl życia.²⁹ Chcąc potwierdzić swoją przynależność do danej grupy, *mareros* mają zwyczaj tatuować sobie całe ciało, w tym twarz.³⁰ Każdy tatuaż coś oznacza – zwykle odnosi się do przynależności danej osoby do *mara* (członkowie M-18 tatuują sobie na ciele różne wariacje liczby 18, członkowie MS-13 – litery M), ale czasami niosą ze sobą mniej dosłowną treść. W szeregach *Mara Salvatrucha* popularne są tatuaże twarzy płaczących i śmiejących się klaunów, co stanowi odniesienie do powiedzenia: „Śmiej się teraz, płacz później” – motta gangsterskiego stylu życia. *Mareros* porozumiewają się i rozpoznają za pomocą systemu specjalnych gestów (znakiem MS-13 są na przykład „rogi diabła” – wyprostowane dwa palce, mały i wskazujący), a swoje terytorium znaczą charakterystycznym graffiti. To właś-

²⁸ Por. J. P. Sullivan, *Maras Morphing: Revisiting the Third Generation Gangs*, „Global Crime” 2006, vol. 7, no 3/4, s. 487–504.

²⁹ W *Mara Salvatrucha* rytuał ten polega na poddaniu się przez 13 sekund atakom ze strony czterech członków *mara*, przy czym nie wolno próbować chronić swojej twarzy czy genitaliów rękami. Kobiety również muszą przejść przez tę próbę – jeśli nie są dość silne, mogą zamiast tego odbyć stosunek seksualny z każdym mężczyzną w danej klicie. S. C. Boraz, T. C. Bruneau, *op. cit.*, s. 37.

³⁰ Po wprowadzeniu w 2002 roku przez prezydenta Hondurasu Ricardo Maduro surowszych niż dotychczas przepisów antygangowych, znanych również jako prawo „twardej ręki” (*mano dura*), członkowie *maras* zaczęli rezygnować z tatuowania sobie twarzy, jako że honduraska policja była gotowa zaaresztować każdego, kto wyglądem chociaż przypominał *marero*.

nie te elementy wzmagają poczucie wspólnoty wśród członków *maras*, a także pomagają w konstruowaniu ich ponadnarodowej tożsamości.³¹

Autonomia lokalnych klik nie zmienia faktu, że każda *mara* jest strukturą głęboko zhierarchizowaną. Rozkazy wydają ulokowani gdzieś w Stanach Zjednoczonych szefowie tych organizacji, którzy decydują o najważniejszych dla *mara* operacjach. Struktura organizacyjna *maras* jest podobna, jakkolwiek każda z nich ma swoją własną specyfikę, w tym nazewnictwo. Osoby stojące na czele klik *Mara Salvatrucha* nazywane są *cabecillas*, *palabrereros* lub *ranfleros*. Specjalny status przysługuje *las maras permanentes*, którzy są związani z danym gangiem najdłużej, w przeciwieństwie do *novatos* i *simpatizantes*, których staż w organizacji jest stosunkowo krótki. Zabójcy MS13 to, podobnie jak w przypadku innych latynoamerykańskich organizacji przestępczych, *sicarios* albo *gatilleros*. Szefowie dziewięciu największych klik tworzą tzw. Komisję (*Comisión*), w gestii której leży między innymi wydawanie wyroków śmierci na *mareros*, którzy odmówili wykonania rozkazu, zdradzili albo próbowali zdezerterować i porzucić swój gang.³² *Eighteen Street Gang* zorganizowany jest w podobny sposób: na czele danej klik stoi tzw. *ranflero*, wspomagany przez wiernych sobie *llaveros*. *Ranflero* podlegają szeregowi żołnierze (*soldados*) oraz *chequeos*, nowi członkowie gangu. Organem nadrzędnym M-18 jest *Rueda de barrio*, którą konstituuje 15 przywódców największych klik w danym państwie. Na samym szczycie tej hierarchii stoi podobno najważniejsza dla gangu figura, *Master Homie*, przywódca całej organizacji, którego tożsamość jest oczywiście nieznana, i w gestii którego leży wytyczanie kierunku rozwoju podległej mu *mara*.³³ Wewnętrzna organizacja *maras* zakłada wyraźny podział obowiązków. Gangi te posiadają odpowiednie oddziały odpowiadające między innymi za rekrutację nowych członków, zaopatrzenie, akcje zbrojne, wywiad, propagandę, zabójstwa, handel narkotykami i wymuszenia.³⁴

Ewolują jednak nie tylko struktury *maras*, ale również charakter podejmowanej przez nie działalności. Potrzeba wspólnoty, która kierowała młodymi ludźmi dołączającymi do gangów u progu XXI wieku, była stopniowo zastępowana bardziej przyziemnymi powodami. Od 2005 roku coraz wyraźniej widać zaangażowanie *maras* w najbardziej dochodowe gałęzie przestępczości. Pod tym względem *maras* zaczynają przypominać tradycyjne siatki przestępcze, których działalność jest nastawiona przede wszystkim na zysk. Większość szeregowych

³¹ W. Savenije, *op. cit.*

³² *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment*, UNODC 2012, URL: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_english.pdf [dostęp: 26.04.2013].

³³ *Ibidem.*

³⁴ S. C. Boraz, T. C. Bruneau, *op. cit.*

mareros na co dzień zajmuje się więc przede wszystkim wymuszaniem haraczu od miejscowych przedsiębiorców, firm przewozowych oraz taksówkarzy, kradzieżami i rozbojami.³⁵ W tych celach posługują się bronią palną, również tą cięższego kalibru. Na wyposażeniu gangsterów znajdują się między innymi karabiny M-16 i AK-47, a nawet granaty ręczne, w tym granaty odłamkowe.³⁶

Największe korzyści początkowo przynosiły *maras* zabójstwa wykonywane na zlecenie innych, starszych i bardziej rozbudowanych grup przestępczych. To właśnie dzięki nim *maras* mogły też zaangażować się w handel i przemysł narkotyków. Biorąc pod uwagę tranzytowy charakter Ameryki Środkowej, przez którą biegnie większość szlaków eksportu kokainy z Ameryki Południowej do Stanów Zjednoczonych, udział w tej gałęzi przestępczości wydaje się kolejnym naturalnym krokiem w rozwoju każdego gangu. Jednak przemysł narkotyków w Ameryce Środkowej ma charakter zdecentralizowany, a towar przechodzi z rąk jednego miejscowego kartelu do rąk drugiego. W procesie tym *maras* odgrywają rolę pośrednika albo dilerów. Wskazuje się na fakt, że w związku z tym często przecenia się udział środkowoamerykańskich gangów w handlu narkotykami. Z drugiej strony wielu z zajmujących wysokie miejsce w gangsterskiej hierarchii członków ma związki z kolumbijskimi i meksykańskimi kartelami narkotykowymi, co dowodzi, że chociaż mniejszy, niż się podejrzewa, udział *maras* w handlu narkotykami jest niezaprzeczalny.³⁷ Zresztą jeszcze w latach 90. XX wieku deportowani przestępcy zaszczerpili lokalnym społecznościom północnoamerykańską kulturę korzystania z takich substancji odurzających jak *crack*.³⁸ Poza handlem narkotykami *maras* biorą także udział w handlu bronią, ludźmi, a nawet ludzkimi organami.³⁹

Współcześnie *Mara Salvatrucha* ma najsilniejszą bazę w Salwadorze (liczy ona 12 tysięcy członków), a *Mara 18* w Gwatemali (szacuje się, że od 14 do 17 tysięcy członków).⁴⁰ Ich wpływy rozciągają się jednak poza Amerykę Środkową. *Maras* zaczynają stopniowo powracać do swojego państwa pochodzenia – Stanów Zjednoczonych. W samym stanie Waszyngton działa obecnie około kilku tysięcy *mareros*.⁴¹ Działalność tych grup w Stanach Zjednoczonych ma w tym momencie cel przede wszystkim zarobkowy. *Maras* są więc zaangażowane przede wszystkim w te najbardziej dochodowe gałęzie przestępczości. Zajmują się przemysłem imi-

³⁵ D. Rodgers, R. Muggah, C. Stevenson, *op. cit.*, s. 9.

³⁶ S. C. Boraz, T. C. Bruneau, *op. cit.*

³⁷ D. Rodgers, R. Muggah, C. Stevenson, *op. cit.*, s. 10–11.

³⁸ A. Arana, *op. cit.*

³⁹ M. G. Manwaring, *op. cit.*, s. 515.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ A. Arana, *op. cit.*

grantów z Meksyku i pozostałych państw Ameryki Środkowej do Stanów Zjednoczonych, kradzieżami samochodów, a także handlem narkotykami. Na północy najbardziej opłacalna jest sprzedaż marihuany, kokainy i metamfetaminy, przy czym te zadania powierza się zwykle najmłodszym członkom czy też sympatykom *Maras*.⁴² *Maras* mają również swoje bazy w Meksyku, gdzie nawiązały ścisłe relacje z kartelami narkotykowymi, a także w Kanadzie czy nawet Wielkiej Brytanii.

Duże zaniepokojenie wzbudzają pogłoski dotyczące kontaktów *maras* z grupami terrorystycznymi. W 2006 roku władze Hondurasu poinformowały, że w Tegucigalpie na spotkaniu z przedstawicielami *Mara Salvatrucha* widziano podejrzanego o związki z Al-Kaidą Adnana El Shukrijumaha.⁴³ MS-13 miało podobno zaoferować pomoc w przemycaeniu „imigrantów” (w tym przypadku członków Al-Kaidy) na terytorium Stanów Zjednoczonych. Wynik tych negocjacji nie jest znany. Nie zostało również potwierdzone, że na pewno miały one miejsce. Mimo wszystko przypadek ten pokazuje, że *maras* ciągle się rozwijają i trudno w tym momencie przewidzieć jak daleko zajdzie proces internacjonalizacji tworzonej przez nie siatki przestępczej.

Wpływ działalności *maras* na kondycję państw Ameryki Środkowej

Steven Boraz i Thomas Bruneau wskazują, że *maras* stanowią bardzo poważne zagrożenie dla demokracji, gospodarki i bezpieczeństwa każdego państwa, na terytorium którego działają.⁴⁴ Jednak stosunkowo młode demokracje Ameryki Środkowej było wówczas wyjątkowo łatwo zdestabilizować. Ich elity polityczne od samego początku były skorumpowane, a instytucje państwowe niewydolne. Na taki stan rzeczy niewątpliwie wpłynęły tragiczne doświadczenia historyczne, niemniej wypracowanie nowej kultury politycznej, która pozwoliłaby na sprawne funkcjonowanie tych demokracji, jeszcze nie nastąpiło. W tej sytuacji społeczeństwo nie darzyło zaufaniem ani rządzących, ani organów ich administracji.

Otworzyło to drogę do działania grupom przestępczości zorganizowanej. Korzystając ze słabości państw Ameryki Środkowej, *maras* wniknęły w niemal każdą sferę życia społeczeństwa tego regionu. Na przykład w Salwadorze *maras* zajęły się prowadzeniem małych, lokalnych firm. Oczywiście nie stosują się do zasad uczciwej konkurencji, a przewagę na rynku zdobywają, zastraszając swoich

⁴² *Ibidem*.

⁴³ L. E. Nagle, *Criminal Gangs in Latin America: The Next Great Threat to Regional Security and Stability?*, „Texas Hispanic Journal of Law and Policy” 2008, vol. 14, no 7, s. 16.

⁴⁴ S. C. Boraz, T. C. Bruneau, *op. cit.*, s. 38.

rywali.⁴⁵ Czasami też oferują swoje usługi innym biznesmenom (np. właścicielom firm przewozowych), którzy chcą wyeliminować konkurencję. To wszystko bardzo negatywnie odbija się na rozwoju gospodarczym tych państw oraz na poziomie życia ich obywateli, którzy zostają pozbawieni możliwości uczciwego zarobku. Ci z przedsiębiorców, którym *maras* pozwalają działać na swoim terenie, muszą z kolei płacić gangsterom haracze, co znacznie utrudnia im funkcjonowanie na rynku. Wiele osób zadaje sobie pytanie: na co *maras* przeznaczają swoje dochody, skoro nie płacą podatków, ich wyposażenie jest stosunkowo niedrogie (w kontekście tego, ile gang zarabia), a sami *mareros* nie opływają w luksusy? Boraz i Bruneau spekulują, że przywódcy gangów mogą w dalszej perspektywie planować wykup legalnie działających firm po to, żeby z uzyskanych w ten sposób przychodów móc opłacać przedstawicieli rządów.⁴⁶ Sonja Wolf wskazuje, że poza bieżącymi wydatkami na broń, rozrywkę i pogrzeby, w ostatnich latach *mareros* zaczęli przeznaczać coraz więcej pieniędzy na dodatkowe potrzeby tych, którzy znaleźli się w więzieniu. Skazani otrzymują więc od członków swojej kliki gotówkę, przedmioty użytku osobistego i telefony komórkowe. Mają również zapewnioną pomoc prawną, a ich rodziny są utrzymywane przez gang.⁴⁷

Nie ma wątpliwości co do faktu, że ingerencja *maras* w sferę ekonomiczną państw Ameryki Środkowej bardzo negatywnie wpływa na rozwój gospodarczy całego regionu. W 2006 roku specjaliści Międzypaństwowej Banku Rozwoju (IADB – *Inter-American Development Bank*) oszacowali, że plaga przemocy i przestępczości w Ameryce Łacińskiej kosztowała państwa około 14,2% PKB.⁴⁸

W sferze politycznej *maras* nie tylko podważają autorytet władz państwowych, które nie są w stanie ich powstrzymać, ale w pewnych kwestiach zaczynają wręcz te władze zastępować. W Gwatemali, Hondurasie i w Salwadorze państwo całkowicie straciło kontrolę nad niektórymi obszarami miejskimi.⁴⁹ Wojsko i policja zostały z nich wyparte i jedyną władzą, jaką znają miejscowi, są gangi, których obecność zaczyna paradoksalnie stanowić pewną gwarancję bezpieczeństwa dla zwykłych ludzi. Ponadto *maras* podejmują próby przeniknięcia nie tylko w struktury policji, ale również organizacji pozarządowych i partii politycznych. Rodzi to uzasadnione obawy, że działania gangsterów nie mają charakteru doraźnego, ale są częścią szeroko zakrojonej strategii.

⁴⁵ S. Wolf, *Mara Salvatrucha: The Most Dangerous Street Gang in the America?*, "Latin American Politics and Society" 2012, vol. 54, no 1, s. 84–85.

⁴⁶ S. C. Boraz, T. C. Bruneau, *op. cit.*, s. 39.

⁴⁷ S. Wolf, *op. cit.*, s. 84.

⁴⁸ Za: M. G. Manwaring, *op. cit.*

⁴⁹ T. C. Bruneau, *The Maras and National Security in Central America*, "Strategic Insights" 2005, vol. 4, no 5, URL: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lang=en&cid=32387> [dostęp: 26.04.2013].

Douglas Kincaid proponuje wyróżnienie trzech wymiarów bezpieczeństwa. Pierwszy z nich to wymiar narodowy, który można określić również jako bezpieczeństwo państwa narodowego. Jego najważniejszą funkcją jest zapewnienie suwerenności państwa nad jego terytorium i zamieszkującą je ludnością. Kolejny wymiar obejmuje bezpieczeństwo publiczne. W jego zakres wchodzi utrzymanie porządku społecznego w celu zapewnienia państwu możliwości wypełnienia swoich podstawowych zadań publicznych. Trzeci wymiar bezpieczeństwa odnosi się do bezpieczeństwa obywateli. Zakłada ono wykonywanie przez jednostki i grupy ludzi ich podstawowych praw w sferze politycznej i ekonomicznej, a także gwarantuje im poszanowanie praw człowieka.⁵⁰ *Maras* zagrażają bezpieczeństwu państwa na każdym z tych poziomów. Mieszkańcy Ameryki Środkowej żyją w stałym zagrożeniu, wiedząc, że w każdej chwili mogą zostać napadnięci albo zginąć z rąk gangsterów, celowo lub przypadkiem. Przedsiębiorcy są obciążani koniecznością zapłaty haraczy, przez co nie mogą rozwijać swoich firm tak szybko, jakby to robili, działając w normalnie funkcjonującym państwie. Państwo zaś nie kontroluje ogromnych połaci swojej przestrzeni, głównie terytoriów miejskich, na których niepodzielnie panują *mareros*.

Manwaring uważa, że suwerenne państwo to takie, które sprawuje pełną kontrolę nie tylko nad terytorium, ale również nad swoimi obywatelami w zakresie obowiązującego na tym terytorium prawa.⁵¹ Można mieć poważne wątpliwości czy państwa Ameryki Środkowej są w stanie sprostać wyzwaniu rzuconemu im przez *maras*. Niepaństwowi aktorzy są w stanie zagrozić stabilności aktorów państwowych na różne sposoby. Organizacje przestępcze o charakterze transnarodowym, takie jak *maras*, dysponują nowoczesną bronią i zaawansowanymi systemami komunikacji. Dzięki temu wyposażeniu mogą wejść na rynek handlu narkotykami, a także zaangażować się w inne rodzaje działalności przestępczej, co stanowi poważne wyzwanie dla instytucji każdego państwa, na terenie którego aktywność ta ma miejsce. Dla zdobycia kontroli nad daną przestrzenią niezbędne jest albo nakłonienie polityków i pracowników administracji państwowej do współdziałania w realizowanym przedsięwzięciu, albo zapewnienie, że nie podejmą oni żadnych działań skierowanych przeciwko danemu podmiotowi. W ten sposób formuje się coś na kształt rządowego parasola ochronnego, zabezpieczającego nielegalne przedsięwzięcia i interesy aktorów niepaństwowych. Warunki te umożliwiają

⁵⁰ A. D. Kincaid, *Demilitarization and Security in El Salvador and Guatemala: Convergences of Success and Crisis*, "Journal of Interamerican Studies and World Affairs" 2000, vol. 42, no 4, s. 40.

⁵¹ M. G. Manwaring, *A Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gangs and Other Illicit Transnational Criminal Organizations (TCOs) in Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil*, Carlise 2007, s. 21, URL: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=837> [dostęp: 26.02.2016].

siatce przestępczej stanie się jednym z dominujących aktorów na krajowej scenie politycznej. Takie właśnie przejście kontroli nad państwem nie za pomocą siły, ale działań pośrednich, miało według niektórych autorów miejsce w przypadku *maras*.⁵²

Poprzez zastosowanie środków przymusu fizyczno-polityczno-psychologicznego środkowoamerykańskie gangi zapewniły sobie (lub wymusiły) wsparcie, niezbędne dla kontynuowania ich działalności. Chociaż teoretycznie nie mają żadnego jasno określonego celu politycznego, to kontrolowanie znacznych obszarów terytorium danego państwa oraz osób zajmujących kluczowe stanowiska w administracji państwowej okazuje się być im potrzebne do zabezpieczenia celów natury ekonomicznej. Oznacza to, że *maras* muszą interesować się środkowoamerykańską sceną polityczną na tyle, na ile jest to konieczne dla zagwarantowania sobie jak najbardziej sprzyjających warunków do funkcjonowania.

Im bardziej *maras* rosną w siłę, tym bardziej społeczeństwa, na których pasożytują, słabną i stają się coraz bardziej niestabilne. Przemoc, zacofanie ekonomiczne i skorumpowanie administracji rządowej, za które w dużej mierze odpowiadają *maras*, sprawia, że państwo nie jest w stanie wypełniać już swoich najważniejszych zadań, w tym zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom oraz poszanowania prawa w swoich granicach. Jeśli to, jak bardzo prawdopodobny jest upadek państwa, mierzyć właśnie zdolnością do spełniania między innymi tej funkcji, to państwa Ameryki Środkowej, chociaż nie są w stanie „upadku”, mogą znajdować się w początkowym stadium procesu „upadania”.

Implikacje transnarodowego charakteru *maras* dla rządowych strategii bezpieczeństwa

Jedną z przyczyn tak wielkiego sukcesu *maras* w Ameryce Środkowej był początkowy brak reakcji ze strony lokalnych władz. Zanim bowiem zidentyfikowano zagrożenie ze strony fali przymusowych repatriantów, których Stany Zjednoczone deportowały do państw pochodzenia, zdążyli oni wnikać w lokalne struktury przestępcze i rozpocząć ich reorganizację. Sam fakt bycia deportowanym ze Stanów Zjednoczonych w Ameryce Środkowej nie budził oczywiście zdziwienia, jako że wielu emigrantom nie udaje się zalegalizować swojego pobytu na obczyźnie i zostają zmuszani do powrotu. Uwagę miejscowych niewątpliwie zwracała specyficzna subkultura, do której przybysze zdawali się należeć, ale to nadal nie

⁵² J. P. Sullivan, R. J. Bunker, *Drug Cartels, Street Gangs, and Warriors*, [w:] R. J. Bunker, *Non-State Threats and Future Wars*, New York 2005.

był dostatecznie dobry powód, aby podjąć jakiegokolwiek działania. Kiedy władze państw Ameryki Środkowej zorientowały się, kim jest większość deportowanych i czym się zajmuje, było już za późno.

Pierwsze działania, jakie którykolwiek z rządów państw Ameryki Środkowej podjął w sprawie *maras*, nie koncentrowały się na tym, jak przeciwdziałać powstawaniu i rośnięciu w siłę kolejnych klik i gangów, ale na rozprawieniu się z już istniejącymi. Wyzwanie to podjął starający się o urząd prezydenta Hondurasu – Ricardo Maduro Joest. W 1997 roku został porwany i zamordowany jego syn. To tragiczne wydarzenie sprawiło, że Maduro był zdecydowany wydać gangom regularną wojnę.⁵³ Ostra retoryka przysporzyła mu wielu zwolenników, dzięki czemu w 2001 roku został wybrany na prezydenta Hondurasu. Zaproponowana przez niego strategia walki z *maras* została określona jako polityka „twardej ręki” (*mano dura*). Jej założenia były proste – każdy, kto jest członkiem gangu lub wydaje się być członkiem gangu (na przykład posiada w widocznym miejscu gangsterskie tatuaże, posługuje się charakterystyczną dla gangów symboliką albo zachowuje się w sposób podejrzany), powinien być natychmiast aresztowany. W następstwie tych działań w ciągu zaledwie roku honduraskie więzienia przepełniły się aż o 200% ponad swoją pojemność.⁵⁴

W tym samym czasie Honduras realizował również politykę „zero tolerancji” (*Cero Tolerancia*), która była zainspirowana rozwiązaniami przyjętymi przez burmistrza Nowego Jorku, Rudy’ego Giulianię. W jej zakres wchodziło zreformowanie obowiązującego kodeksu karnego, ustanowienie górnej granicy odbywania kary pozbawienia wolności dla członka gangu na 12 lat (później 30), a także polepszenie współpracy pomiędzy policją a armią w zakresie patrolowania ulic honduraskich miast.

W Salwadorze pod rządami prezydenta Tony’ego Saca w 2003 roku doprowadzono do uchwalenia strategii *Mano Dura*. Na podstawie nowych przepisów antygangowych od lipca 2003 do sierpnia 2004 roku aresztowano około 20 tysięcy osób,⁵⁵ ale kiedy w 2005 roku Sąd Najwyższy Hondurasu orzekł, że *Mano Dura* jest niezgodna z Deklaracją Praw Dziecka ONZ (po uchwaleniu nowego prawa do więzienia trafiały głównie dzieci i młodzież), większość pojmanych w ramach tego planu osób została zwolniona.⁵⁶ Kolejny pakiet przepisów, mających na celu zwalczanie przestępczości zorganizowanej, tzw. *Super Mano Dura* (2004), uwzględniał już postanowienia Deklaracji, a także zakładał konieczność

⁵³ A. Arana, *op. cit.*

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ D. Rodgers, R. Muggah, C. Stevenson, *op. cit.*, s. 12.

⁵⁶ H. Berkman, *The Politization of the Judicial System of Honduras and the Proliferation of Las Maras*, „Journal of International Policy Studies” 2005, s. 7.

przedstawienia dowodów nie tylko na to, że dana osoba jest członkiem *mara*, ale, że popełniła rzeczywiście jakieś przestępstwo. Paradoksalnie po tych zmianach liczba więźniów dalej wzrastała.⁵⁷ Szeregowym *mareros* groziło pięć lat pozbawienia wolności, a ich szefom – aż dziewięć. Ponadto władze Salwadoru i Stanów Zjednoczonych opracowały plan wymiany dla personelu, a Saca – pod naciskiem międzynarodowej opinii publicznej – uzupełnił *Super Mano Dura* o programy resocjalizacyjne i prewencyjne.⁵⁸

Podobną strategię przyjęła wkrótce Gwatemala (*Plan Escobar* w 2004 roku). Chociaż jej plan miał raczej charakter nieformalny i tak wpłynął bardzo negatywnie na sposób traktowania młodzieży przez funkcjonariuszy policji. W Nikaragui przepisy mające uderzać w *maras* były konsekwentnie wprowadzane już od 1999 roku, jednak w porównaniu z rozwiązaniami wybranymi przez jej sąsiadów, Nikaragua zdecydowała się na dosyć łagodne przepisy. Panama z kolei, która również borykała się z problemem transnarodowej przestępczości zorganizowanej, ale w o wiele mniejszym stopniu niż pozostałe państwa Ameryki Środkowej, opracowała plan *Mano Amiga* („przyjazna ręka”), który miał stanowić alternatywę dla pomysłów skupiających się wokół odpowiadania *de facto* przemocą na przemoc, zwłaszcza że strategie typu „twardej ręki” nie przynosiły tak dobrych rezultatów, jak można było oczekiwać. Prezydent Martin Torrijos akcentował przede wszystkim możliwość wyboru pomiędzy karierą *marero* a zwykłym, uczciwym życiem. Położył duży nacisk na działania prewencyjne.⁵⁹

Tendencję do zaostrzania przepisów krajowych w nadziei, że kodeks karny zacznie lepiej spełniać swoje funkcje „odstrasżające” i „karzące”, nazywamy pierwszą generacją strategii redukcji przemocy.⁶⁰ Strategie te okazały się być skuteczne w niewielkim stopniu, więcej – wywołały gwałtowną i brutalną reakcję ze strony *maras*. Przez wiele miast przeszła fala ataków na ludność cywilną. Ofiary były całkowicie przypadkowe, a w pobliżu ciał zawsze zostawiano znak mający wskazywać na to, która *maras* przypisywała sobie wykonanie tej egzekucji.⁶¹ Dlatego państwa Ameryki Środkowej postanowiły przywiązywać większą wagę do prewencji i resocjalizacji, zamiast do ścigania przestępców. Druga generacja strategii redukcji przemocy charakteryzowała się więc przewagą stosowania środków „miękkich”. Skupiono się na próbie wyeliminowania tych czynników, które sprawiają, że wstąpienie do *mara* wydaje się tak atrakcyjnym rozwiązaniem dla wielu młodych ludzi. Podkreśla się też rolę społeczeństwa obywatelskiego.

⁵⁷ D. Rodgers, R. Muggah, C. Stevenson, *op. cit.*

⁵⁸ S. C. Boraz, T. C. Bruneau, *op. cit.*, s. 38.

⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁰ Por. D. Rodgers, R. Muggah, C. Stevenson, *op. cit.*, s. 16–22.

⁶¹ A. Arana, *op. cit.*

Ponadnarodowy charakter *maras* wymaga jednak kooperacji ze strony wszystkich zagrożonych ich działalnością państw. Działania mające na celu zwalczanie *maras* podejmowane są więc również na poziomie stosunków bilateralnych i regionalnych. Prezydent Gwatemali Oscar Berger i prezydent Meksyku Vincente Fox uzgodnili, że będą zwalczać przerzut narkotyków przez dzielącą ich państwa granicę. Podobną umowę zawarli Gwatemala z Salwadorem. W styczniu 2004 roku Gwatemala, Honduras, Nikaragua i Dominikana oficjalnie stworzyły bazę danych dotyczących działalności organizacji przestępczych.⁶²

W czerwcu 2004 roku prezydent Salwadoru Tony Saca zaproponował na forum Systemu Integracji Środkowamerykańskiej (SICA – *Sistema de la Integración Centroamericana*) Plan Bezpiecznej Ameryki Środkowej (*Plan Centroamerica Segura*).⁶³ W połowie grudnia 2007 roku, przy okazji otwarcia kolejnego szczytu SICA, Saca po raz kolejny podkreślał jak ważne jest szersze spojrzenie na kwestię *maras* w Ameryce Środkowej, przy czym szczególny nacisk powinien być położony na prewencję. „Ta sytuacja (wywołana działalnością gangów) skłoniła nasze władze do podjęcia skoordynowanych, wszechstronnych wysiłków w dziedzinie zwalczania przestępczości, reformowania systemu prawnego i, co najważniejsze, prewencji” – powiedział.⁶⁴ W 2005 roku zorganizowano tzw. *Anti-Mara Summit*, na którym do prezydentów republik Ameryki Środkowej dołączyli przedstawiciele między innymi Meksyku i Stanów Zjednoczonych.⁶⁵

Stany Zjednoczone jako pierwsze zdały sobie sprawę, że represyjna polityka, która nie jest poparta działaniami na innych poziomach, może przynieść tylko krótkotrwałe efekty. Jednak USA angażują się w rozwiązywanie problemu *maras* poza swoimi granicami w sposób zdecydowanie niedostateczny. Ważnym źródłem informacji, którym niechętnie się dzielą, jest na przykład Baza Narodowego Centrum Informacji o Przestępczości. W 2006 roku amerykańska Agencja ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID – *United States Agency for International Development*) opublikowała obszerny raport dotyczący przestępczości zorganizowanej na terenie republik środkowamerykańskich i Meksyku. W dokumencie tym zaprezentowano podobne wnioski jak te sformułowane przez środkowamerykańskich przywódców. Stwierdzono bowiem, że zintegrowane podejście do problemu *maras* jest jedynym rozwiązaniem, które będzie skuteczne

⁶² S. C. Boraz, T. C. Bruneau, *op. cit.*

⁶³ *Ibidem.*

⁶⁴ *Centroamérica revisa estrategias para luchar contra pandillas*, AFP, 13.12.2007, URL: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/22819> [dostęp: 26.04.2013].

⁶⁵ S. C. Boraz, T. C. Bruneau, *op. cit.*, s. 38.

w dłuższej perspektywie.⁶⁶ Kluczową kwestią jest też w tym przypadku sprawna wymiana informacji między rządami państw Ameryki Środkowej i Stanami Zjednoczonymi.⁶⁷

Podsumowanie

Transnarodowa przestępczość zorganizowana nie jest co prawda zjawiskiem nowym, jednak sposób organizacji, specyficzna subkultura oraz działania podejmowane przez *maras* wyróżniają je na tle innych grup przestępczych. W *maras* charakterystyczna jest ich zdolność dostosowywania się do nowych warunków, co sprawia, że rządy są wobec nich niemal całkowicie bezradne. Paradoksalnie, im więcej działań państwa próbują podejmować w celu zahamowania eskalacji przemocy w regionie, tym silniejsze zdają się być gangi, przeciwko którym te działania są kierowane.

Jak poważne jest zagrożenie, które wiąże się z przestępczą działalnością *maras* w Ameryce Środkowej? Można wyróżnić pięć najpoważniejszych zagrożeń, które *maras* stwarzają dla państwa i jego suwerenności. Po pierwsze, paraliżują cały aparat państwowy. Nie tylko mają przewagę liczebną nad policją, ale ponadto nierzadko wchodzą z przedstawicielami organów ścigania w układy, gwarantując *mareros* nietykalność. Po drugie, podają w wątpliwość legitymację rządów, szczególnie tam, gdzie demokratyczna kultura polityczna nie wykształciła się, a instytucje państwowe cechuje korupcja i nieskuteczność w zakresie reglamentacji dóbr i usług publicznych. Po trzecie, próbują zająć miejsce legalnej władzy. Po czwarte, dominują w sektorze gospodarczym. Po piąte, stale infiltrują policję i siły pozarządowe, chcąc sobie zapewnić swobodę działania.⁶⁸ Razem zagrożenia te mogą skutecznie sparaliżować całe państwo.

Trzeba wziąć pod uwagę to, jak trudnym przeciwnikiem dla państw są gangi *maras* oraz jak wiele szkód potrafią wyrządzić. Ponieważ państwa Ameryki Środkowej nie straciły jeszcze suwerenności ani nad swoim terytorium, ani nad ludnością, nie sposób mówić o ich upadku. Ponadto *maras* są prawdopodobnie najpoważniejszym problemem dla bezpieczeństwa, rozwoju ekonomicznego i stabilności politycznej regionu. Ich wpływu na wszystkie aspekty życia w takim państwie jak Salwador czy Honduras nie da się przecenić. Dlatego priorytetem powinno stać się opracowanie skutecznej strategii walki z tymi gangami, ponieważ

⁶⁶ *Central America and Gang Assessment*, USAID 2006, URL: http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/gangs_assessment.pdf [dostęp: 26.04.2013].

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Cyt. za: J. P. Sullivan, *op. cit.*, s. 494.

w dłuższej perspektywie mogą one zagrozić nie tylko bezpieczeństwu obywateli, ale także bezpieczeństwu wielu państw.

Bibliografia

- 3-Strikes 1994 to 2004. A Decade of Difference*, portal “Three Strikes and You’re Out”, URL: <http://www.threestrikes.org/TenYearReport04.pdf> [dostęp: 26.04.2013].
- Arana A., *How the Street Gangs Took Over Central America*, “Foreign Affairs” 2005, vol. 84, no 3, URL: <http://www.foreignaffairs.com/articles/60803/ana-arana/how-the-street-gangs-took-central-america> [dostęp: 26.04.2013].
- Berkman H., *The Politization of the Judicial System of Honduras and the Proliferation of Las Maras*, “Journal of International Policy Studies” 2005.
- Boraz S. C., Bruneau T. C., *Are the Maras Overwhelming Governments in Central America?*, “Military Review” 2006, vol. 86, no 6.
- Bruneau T. C., *The Maras and National Security in Central America*, “Strategic Insights” 2005, vol. 4, no 5, URL: <http://www.isn.ethz.ch/isn/DigitalLibrary/Publications/Detail/?ots-591=oc54e3b31e9cbe1e2c24a6a8c7060233&lng=en&id=32387> [dostęp: 26.04.2013].
- Central America and Gang Assessment*, USAID 2006, URL: http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/gangs_assessment.pdf [dostęp: 26.04.2013].
- Centroamérica revisa estrategias para luchar contra pandillas*, AFP, 13.12.2007, URL: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/22819> [dostęp: 26.04.2013].
- Crime and Development in Central America. Caught in the Crossfire*, UNODC 2007, URL: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Central-america-study-en.pdf> [dostęp: 26.04.2013].
- Crocker Ch. A., Hampson F. O., Aall P., *Rewiring Regional Security: In a Fragmented World*, Washington 2011.
- Cruz J. M., *Central American Maras: From Youth Street Gangs to Transnational Protection Rockets*, “Global Crime” 2010, vol. 11, no 4.
- Cruz J. M., Peña N. P., *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador*, San Salvador 1998.
- DeCesare D., *The Children of War. Street Gangs in El Salvador*, (Report on Youth), “NACLA Report on the Americas” July–August 1998, vol. 32, no 1.
- Gil G., *Sekurytyzacja upadania państwa po zimnej wojnie*, [w:] R. Kłosowicz, A. Mania (red.), *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 2012.
- Gray M., *The L.A. Riots 15 Years After Rodney King*, “Time” 2007, URL: http://www.time.com/time/specials/2007/la_riot/article/0,28804,1614117_1614084,00.html [dostęp: 26.04.2013]

- Homicide Statistics*, UNODC 2012, URL: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/Homicide_statistics2012.xls [dostęp: 26.04.2013].
- Kincaid A. D., *Demilitarization and Security in El Salvador and Guatemala: Convergences of Success and Crisis*, "Journal of Interamerican Studies and World Affairs" 2000, vol. 42, no 4.
- Manwaring M. G., *A Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gangs and Other Illicit Transnational Criminal Organizations (TCOs) in Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil*, Carlise 2007, URL: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=837> [dostęp: 26.02.2016].
- Manwaring M. G., *Gangs and Coups D'Streets in the New World Disorder: Protean Insurgents in Post-Modern War*, "Global Crime" 2006, vol. 7, no 3/4.
- Nagle L. E., *Criminal Gangs in Latin America: The Next Great Threat to Regional Security and Stability?*, "Texas Hispanic Journal of Law and Policy" 2008, vol. 14, no 7.
- Rodgers D., Muggah R., Stevenson Ch., *Gangs of Central America: Causes, Costs, and Interventions*, "Small Arms Survey Occasional Paper" 2009, no 23.
- Savenije W., *Las pandillas transnacionales o "maras": violencia urbana en Centroamérica*, "Foro Internacional" julio-septiembre 2007, núm. 3, vol. 47.
- Sullivan J. P., Bunker R. J., *Drug Cartels, Street Gangs, and Warlords*, [w:] R. J. Bunker (ed.), *Non-State Threats and Future Wars*, New York 2005.
- Sullivan J. P., *Maras Morphing: Revisiting the Third Generation Gangs*, "Global Crime" 2006, no 3/4, vol. 7.
- The Failed States Index 2015*, The Fund for Peace, URL: <http://ffp.statesindex.org/rankings> [dostęp: 23.02.2016].
- Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment*, UNODC 2012, URL: http://www.unodc.org/documents/dataandanalysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_english.pdf [dostęp: 26.04.2013].
- Villalobos J., *Violence in Central America*, [w:] E. Zedillo (ed.), *Re-Thinking the "War on Drugs" Through the U.S.-Mexico Prism*, Yale 2012.
- Wolf S., *Mara Salvatrucha: The Most Dangerous Street Gang in the America?*, "Latin American Politics and Society" 2012, vol. 54, no 1.

Mélany Barragán, Hugo Marcos, Ariel Sribman

La construcción del discurso de “mano dura”: políticas de seguridad frente a las maras en El Salvador, Guatemala y Honduras

Introducción

Centroamérica constituye una de las subregiones con mayores tasas de inseguridad del planeta. Expuesta durante las últimas décadas a conflictos políticos y sociales, los procesos de democratización no lograron el advenimiento de la paz.¹ Así, pese al impulso de reformas legales e institucionales, a partir de la década de 1990 se experimentó un auge de la violencia y de la criminalidad.²

Dentro de este clima de inseguridad, destacó la aparición de las llamadas *maras*³ o pandillas juveniles. Estos grupos, formados por jóvenes de barrios marginales en su mayoría de sexo masculino y que se dedican a cometer actos delictivos de diferente naturaleza, constituyen uno de los grandes problemas de la región. Frente a esta circunstancia, los gobiernos de los Estados centroamericanos han optado por estrategias de seguridad diferentes. Por un lado, El Salvador, Guatemala y Honduras han apostado por políticas represivas conocidas como “de mano dura”. Por el otro, Nicaragua se alza como un precursor de programas de reinserción y prevención de los llamados mareros.

¹ Véase: J. Aguilar, M. Carranza, *Las maras y pandillas como actores ilegales de la región*, ponencia presentada en el marco del Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, San Salvador 2008.

² Según datos de las Naciones Unidas, Centroamérica es una de las regiones más violentas del mundo. Con una tasa promedio de 39,26 homicidios por 100.000 habitantes, la región sobrepasa los 28,8 del Caribe y es casi cinco veces superior a la tasa “estándar” de 8,8 reconocida por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

³ Se cree que esta palabra proviene del vocablo “marabunta”, usado en países de América Central para denominar migraciones de hormigas que devoran a su paso todo lo comestible y que son peligrosas por su carácter imprevisible (N. Portillo, *Estudios sobre pandillas juveniles en El Salvador y Centroamérica: Una revisión de su dimensión participativa*, “Apuntes de Psicología” 2003, núm. 3, vol. 21, pág. 477).

¿Por qué ante una problemática común se opta por soluciones diferentes? El objetivo de este trabajo es analizar hasta qué punto las políticas aplicadas en los países son semejantes o disímiles y qué ha impulsado la adopción de diferentes discursos. En este sentido, se atenderá tanto al impacto real de las maras en cada sociedad como al contexto sociopolítico en el que operan las pandillas de cada país.

La relevancia de este tema viene dada, en primer lugar, por la vigencia de la violencia juvenil en Centroamérica. En segundo lugar, porque la lucha contra las maras y pandillas implica la ejecución de medidas que levantan gran controversia, fundamentalmente porque con frecuencia implican el uso de la violencia física, que con cierta facilidad atraviesa el límite que separa la persecución rigurosa del crimen organizado de los abusos por parte de las fuerzas de seguridad del Estado.

Para abordar la investigación, en primer lugar se reconstruirá el proceso de aparición de las maras, fijando la atención en el contexto histórico. A continuación se describirá el perfil de los pandilleros y el impacto de su presencia en la sociedad. A partir de ello se analizarán las políticas adoptadas en cada Estado, atendiendo a los condicionantes que pudieron afectar las decisiones de cada gobierno, y se analizará la relación entre tres elementos: a) el impacto real de las maras, b) las opiniones y preferencias ciudadanas acerca de las maras y de las políticas de prevención y lucha contra las pandillas y c) el discurso oficial sobre las maras. Con todo ello, se tratará de dar respuesta a la pregunta de investigación que sirve de eje a este trabajo para clarificar las razones que impulsan cada tipo de medida.

Maras en Centroamérica: origen y organización

Pese a que autores como Alfonso Rochac⁴ marcan como fecha de surgimiento de las maras la década de 1980, estos grupos no comenzaron a generar alarma social hasta los años noventa. Así, el flujo migratorio iniciado con los conflictos civiles armados (El Salvador 1980–1992, Guatemala 1960–1996, Honduras 1972–1980) y continuado en la posguerra tuvo como una de sus consecuencias la salida masiva de jóvenes, la mayoría de ellos con destino a EE.UU. y, en menor porcentaje, a Costa Rica.⁵

⁴ Véase: A. Rochac, *Recopilación de artículos sobre las maras en El Salvador*, San Salvador 1992.

⁵ En el caso salvadoreño, el principal destino de los inmigrantes fueron los EE.UU., llegando a tener dentro de sus fronteras al 98% de los salvadoreños que residen fuera de su país, según los cálculos del Ministerio de Asuntos Exteriores salvadoreño. Será en esta inmigración masiva hacia los EE.UU. donde pandilleros salvadoreños entren en contacto con el estilo norteamericano de pandillas. En Nicaragua, a pesar de la relevancia de la inmigración hacia los EE.UU., el destino principal

Así, las maras tal y como se conocen en la actualidad nacieron en los años 80 y 90 en la ciudad de Los Ángeles (EE.UU.). Antes de estas décadas ya existían bandas y pandillas en Centroamérica, pero será a partir de estos años cuando se agudice el problema y adquiera relevancia en materia de seguridad ciudadana. Durante las emigraciones masivas muchos jóvenes se integraron en pandillas y, al ser deportados a sus países de origen, se unieron o formaron nuevos grupos reproduciendo las pautas de organización cultural interiorizadas durante su estancia en el exterior.⁶

En este sentido, el fenómeno de las maras es explicado, en parte, por las políticas de deportación surgidas en EE.UU. como la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante de 1996. Según esta ley, todo extranjero – incluidos los residentes permanentes legales en EE.UU. – que hubiera sido condenado por un delito con una sentencia de prisión que pudiera durar más de un año podía ser expulsado del país después de haber cumplido su condena.⁷ La consecuencia de la entrada en vigor de esta ley fue que en tres años (1994–1997) se produjo la migración forzosa de más de 150.000 personas a sus países de origen, desprovistos de redes sociales y, a veces, sin saber hablar español.⁸

Por otra parte, cabe tener en cuenta la existencia de masas juveniles sin futuro que, tras el fin de las guerras civiles, vieron en los jóvenes deportados un modelo a seguir. Muchos de estos adolescentes habían formado parte de la guerrilla o de grupos paramilitares y, fruto de la desmovilización, se quedaron sin objetivos ni recursos de subsistencia. Por último, también influyeron la desocupación y falta de perspectivas de los jóvenes en el período de reconstrucción democrática.⁹

La consecuencia fue el nacimiento de las todavía hegemónicas “Mara Salvatrucha” y “Barrio 18”. Estas bandas, provenientes de San Diego e integradas en sus inicios principalmente por salvadoreños, compiten desde sus inicios por el dominio territorial de territorios urbanos y suburbanos. Entre sus actividades destacan la extorsión, el tráfico de drogas, los robos a mano armada y los asesinatos.

fue Costa Rica, con lo que podemos apreciar un hecho diferenciador muy importante, que podría ayudar a explicar el porqué de la implantación y actuación de las maras (E. Baumeister, *Migración internacional y desarrollo en Nicaragua*, Santiago de Chile 2006).

⁶ Véase: J. M. Cruz, N. Portillo, *Solidaridad y violencia en las pandillas del Gran San Salvador. Más allá de la vida loca*, San Salvador 1998.

⁷ N. Morawetz, *Understanding the Impact of the 1996 Deportation Laws and the Limited Scope of Proposed Reforms*, “Defense of the Alien” 2000, núm. 23.

⁸ Véase: M. H. Taylor, T. A. Aleinikoff, *Deportation of Criminal Aliens: A Geopolitical Perspective*, Inter-American Dialogue, “Working Paper” June 1998, Washington D.C.

⁹ Véase: C. A. Elbert, *La violencia social en América Latina a través del caso centroamericano de las bandas juveniles “Maras”*, “Revista CENIPEC” 2004, núm. 23, URL: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23545/1/carlos_elbert.pdf [disponible: 22.04.2013].

En este contexto, a finales de los años ochenta del siglo XX aparecen los primeros trabajos sobre las maras.¹⁰ Durante los años noventa, la producción de estudios sobre esta temática fue pobre, y renacería en los primeros años del siglo XXI a través de esfuerzos integrados de varios países de la región.¹¹ El resultado fundamental de tales iniciativas fue la publicación de la serie *Maras y pandillas en Centroamérica*, una investigación editada en cuatro volúmenes entre 2001 y 2006.¹²

¿Quiénes son los mareros?

Las citadas maras “Salvatrucha” y “Barrio 18” llevaron a cabo desde sus inicios una dinámica expansionista y dominadora. Asimismo, generaron redes transnacionales que les permitieron transitar hacia un claro proceso de formalización que despertó una especial preocupación entre los gobiernos de la región.¹³ El resultado fue un papel hegemónico de las mismas en detrimento de otros grupos minoritarios como la Mao-Mao o Máquina en El Salvador, los Breakers (BKS) o los Wifers (WF) en Guatemala y los Cholos o los Vatos Locos en Honduras.¹⁴

Respecto al número de mareros con presencia física en los territorios, la cuestión se vuelve compleja. Así, se manejan cifras muy diferentes dependiendo de las fuentes a las que se recurra debido a que en ocasiones estos datos son utilizados como herramienta política en función de intereses concretos.¹⁵ Por ello, se utilizarán como cifra objetiva los datos del *Informe del Estado de la Región*

¹⁰ En el caso de Guatemala, el trabajo fundacional es el de D. Levenson-Estrada, N. M. Figueroa, M. Y. Maldonado Castillo, *On Their Own: A Preliminary Study of Youth Gangs in Guatemala City*, Ciudad de Guatemala 1988. Para el caso de El Salvador, K. Hananía de Varela y J. H. Velásquez, *La familia salvadoreña, análisis antropológico-social*, “Documento de trabajo”, núm. 5, San Salvador 1989 y I. Martín-Baró, *Sistema, grupo y poder. Psicología social desde Centroamérica (II)*, San Salvador 1989, fueron las primeras investigaciones publicadas. En Honduras habría que esperar hasta finales de los años noventa para encontrar las primeras investigaciones académicas sobre pandillas. Según Roberto Bussi y otros (R. Bussi, T. Andino, D. Becker, *Las maras en Honduras: investigación sobre pandillas y violencia juvenil. Consulta nacional, propuesta de Programa Nacional de Atención, Ley Especial, Save the Children, Tegucigalpa 2002* citado, [en:] N. Portillo, *op. cit.*), Mayra Gradiz dirigió el estudio fundacional, titulado *Diagnóstico de las maras en Tegucigalpa* (1998).

¹¹ Véase: N. Portillo, *op. cit.*

¹² Véase: ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP, *Maras y pandillas en Centroamérica*, vol. 1, Managua 2001; ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP, *Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y capital social*, vol. 2, Managua 2004; ERIC, DIRINPRO, NITLAPÁN, IDIES, IUDOP, *Maras y pandillas en Centroamérica. Políticas juveniles y rehabilitación*, vol. 3, Managua 2004; J. M. Cruz (ed.), *Maras y pandillas en Centroamérica. Las respuestas de la sociedad civil organizada*, vol. 4, San Salvador 2006.

¹³ Véase: J. M. Cruz (ed.), *op. cit.*

¹⁴ Véase: T. Andino, *Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y Estados Unidos: Diagnóstico de Honduras*, San Salvador 2006.

¹⁵ M. Liebel, *Pandillas juveniles en Centroamérica – o: la difícil búsqueda de la justicia en una sociedad violenta*, “Descactos” 2002, núm. 14, pág. 92.

Centroamericana en desarrollo humano sostenible del año 2008.¹⁶ No obstante, estos datos se contrastarán con los proporcionados por registros oficiales de cada país para apreciar la variación en las cifras.

Según el citado informe, el mayor número de mareros se localizaba en Honduras (36.000). Le seguían Guatemala (14.000) y El Salvador (10.500). Si se suman las estimaciones estatales, se obtiene que en total se contabilizan aproximadamente 60.500 mareros en la zona. Asimismo, el Cuadro 1 muestra que en total se identifican 818 pandillas diferentes. No obstante, resultan notables las diferencias entre países: mientras que en El Salvador sólo se contabilizan 4, en el caso de Guatemala la cifra aumenta hasta 434.

Cuadro 1. Estimación de pandilleros en la región

País	N° de pandillas	Membresía total	N° promedio de pandilleros
El Salvador	4	10.500	2.625
Guatemala	434	14.000	32
Honduras	112	36.000	321
Total	550	60.500	2.972

Fuente: elaboración propia a partir de datos del *Informe del Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible* del año 2008.

Si se contrastan estos datos con los proporcionados por los registros oficiales de cada país, procedentes generalmente de estimaciones policiales, se observan algunas diferencias. En el caso de El Salvador, la Policía Nacional Civil contabilizó 13.000 miembros de maras. En Guatemala, las autoridades policiales estimaron la existencia de entre 8.000 y 10.000 pandilleros activos. En Honduras, se calcularon 12.408. Por último, en Nicaragua los datos manejados por la policía señalaban la presencia de 2.227 jóvenes integrantes de este tipo de bandas.

Respecto a su composición, estos grupos están constituidos principalmente por hombres (pese a que también existe presencia femenina) jóvenes que se agrupan en unidades barriales (*clikas*), desde las cuales controlan un territorio determinado. La mayoría proviene de familias urbano-marginales o de estratos bajos, muchas de las cuales presentan muestras de disfuncionalidad. Muchos son usuarios

¹⁶ Véase: *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Un Informe desde Centroamérica y para Centroamérica*, Programa Estado de la Nación (Costa Rica), San José 2008, URL: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/multicountry/2006-desarrollohumano.pdf> [disponible: 22.04.2013].

de drogas y armas, con tendencia a delinquir, tatuados visiblemente y de aspecto descuidado.¹⁷

En este sentido, el Cuadro 2 muestra las características sociodemográficas básicas de los miembros de las maras con datos recogidos entre 1996 y 2006. Una de las primeras notas a destacar es el predominio del porcentaje de hombres sobre mujeres. Tendencia que, además, se incrementa a lo largo del tiempo al pasarse de un 78% de varones en el año 1996 a un 94,8% en 2006. Por lo que respecta a su nivel de alfabetización, se alcanzan valores superiores al 95% y el promedio de años de estudio no es inferior al promedio de la población.¹⁸ Sin embargo, se aprecia una tendencia decreciente desde 1996 hasta los últimos datos, de 2006.

Esta tendencia se da a la inversa cuando se atiende al porcentaje de mareros que se encuentran estudiando en la actualidad y a los niveles de desempleo. Así, el porcentaje de jóvenes mareros que no estudian se redujo del 75% en 1996 al 43,6% diez años después. Descenso que fue aún más acusado en el porcentaje de desempleados. En este ámbito se bajó del 75% al 17,1%.

Por último, respecto a la religión, en la década de los noventa y principios de los años 2000 predomina el grupo integrado por no creyentes. Sin embargo, en los datos de 2006 se observa un notable incremento del porcentaje de católicos y cristianos, que llega a superar al de no creyentes.

Cuadro 2. Características de los miembros de las maras

Categorías		1996	2000	2006
Sexo	Masculino	78%	82,7%	94,8%
	Femenino	12%	17,3%	5,2%
Alfabetización		96,3%	n.d.	95,3%
Promedio años estudio		8,4 años	8,0 años	7,0 años
No estudia actualmente		75%	92,3%	43,6%
Desempleo		75%	82,4%	17,1%
Religión	Ninguna	69,6%	82,3%	39,0%
	Católica	18,2%	12,3%	24,8%
	Cristiana	12,2%	5,4%	36,2%

Fuente: IUDOP.

¹⁷ Véase: T. Andino, *op. cit.*

¹⁸ Véase: R. Bussi, T. Andino, D. Becker, *op. cit.*

Desde la perspectiva de su filosofía, las maras constituyen comunidades que deben lealtad absoluta al jefe y al grupo. Constituyen subculturas que poseen una jerga e imagen propia y que encuentran en la organización un sentimiento de pertenencia que no hallaron en sus hogares y entorno próximo.¹⁹ En este sentido, Dirk Kruijt señala que: “hay una conexión entre la exclusión social y la violencia (...) se nutren mutuamente en territorios urbanos, cuando las autoridades del orden y de la ley se retiran o solamente están presentes en forma represiva”.²⁰

Así, uno de los principales motivos que reúnen a la gente en torno a las maras es la imposibilidad de obtener un futuro mejor. Se trata de jóvenes que se encuentran sin posibilidades de trabajo ni de ocio, que o bien temen ser víctimas del desempleo o bien creen que únicamente podrán acceder a trabajos mal remunerados en relación con su formación. En resumen, se crea un caldo de cultivo idóneo para la aparición de movimientos que generan su propia ley, llenando un espacio vacío y estableciendo su propio pacto social – aunque no aspiran a ser poseedores del poder formal – como alternativa a un sistema excluyente.

¿Amenaza real o arma política? El impacto real de las maras en la región

Las maras, en tanto fenómeno social, son el reflejo de la incapacidad de las instituciones para generar cohesión entre su población.²¹ Así, son expresión de una marginalidad histórica a la par que manifiestan las exclusiones sociales de la región. Por ello, más allá del impacto cuantitativo del crecimiento de este fenómeno, cabe atender a su impacto desde una dimensión más cualitativa.

Desde esta perspectiva, las maras se han convertido en una expresión de la organización social juvenil que ha impactado en la cultura e institucionalidad de la región centroamericana. Así, son un tema presente en la mayoría de medios de comunicación, generando lo que la escuela de Birmingham llamó “pánico moral”. Al mismo tiempo, constituyen un aspecto central en la agenda de las reuniones de jefes de Estado.²²

Las maras constituyen un reto de naturaleza diferente a la de los conflictos políticos del pasado. No obstante, existen discrepancias sobre su impacto real

¹⁹ Véase: C. A. Elbert, *op. cit.*

²⁰ D. Kruijt, *América Latina. Democracia, pobreza y violencia: viejos y nuevos actores*, Instituto Com-plutense de Estudios Internacionales, “Documento de Trabajo” 2006, núm. 4, pág. 8.

²¹ J. Aguilar, *Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y Estados Unidos: Diagnóstico de El Salvador*, San Salvador 2006.

²² M. Zúñiga Nuñez, *Las “maras” salvadoreñas como problema de investigación para las ciencias sociales*, Universidad de Costa Rica, “Anuario de Estudios Centroamericanos” 2007–2008, pág. 90, URL: <http://www.revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/viewFile/1161/1222> [disponible: 22.04.2013].

en el crimen y la violencia en Centroamérica. Así, el Cuadro 3 muestra los datos agregados sobre los delitos cometidos en los países estudiados en el año 2006. Como puede observarse, una de las notas características en los tres casos es el alto porcentaje de criminalidad, manifestada en elevadas tasas de homicidios, con o sin armas de fuego. Asimismo se registran graves problemas vinculados con el narcotráfico y la extorsión.

Cuadro 3. Delitos cometidos en Centroamérica (2006)

Tipo de delitos	El Salvador	Guatemala	Honduras
Tasa de homicidios (× 10.000 habitantes)	5,6	4,5	4,2
Homicidios con armas de fuego	78%	82%	76%
Tasa de violaciones (× 10.000 habitantes)	1,7	0,2	0,4
Tasa de robos (× 10.000 habitantes)	12,9	0,11	3,5
Narcotráfico	Presencia en algunas zonas	Fuerte presencia en ciertas zonas	Alto nivel
Secuestro extorsivo y "sicariato"	Alta incidencia	Considerable	Problema serio

Fuente: *Informe del Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano*, 2008.

Pese a no disponer de estadísticas específicas sobre los delitos cometidos por mareros, es indudable que las pandillas cometen múltiples hechos delictivos y que el ejercicio de la violencia constituye un mecanismo para obtener más poder dentro de la organización.²³ No obstante, estudios recientes sostienen que únicamente una parte de los homicidios cometidos en Centroamérica son perpetrados por miembros de las maras.²⁴

De este modo, el endurecimiento de las reglas y los códigos de honor, las disputas de poder y liderazgo relacionados con el control del mercado de la droga y el contexto de amenazas en el que están inmersas las pandillas ha generado fuertes pugnas internas que han incrementado el número de asesinatos entre miembros de la misma pandilla.²⁵

Por lo que se refiere al narcotráfico, la participación actual de las pandillas en el comercio de drogas no puede entenderse como parte de redes sofisticadas de naturaleza regional, sino más bien como el control de pequeños mercados.

²³ H. Sibaja et al., *Central America and Mexico Gang Assessment*, USAID 2006.

²⁴ Véase: *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), 2007.

²⁵ Véase: J. Aguilar, *op. cit.*

En este sentido, el informe de *Crimen y Desarrollo en Centroamérica* de la Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas, de 2007, sostiene que “es altamente inverosímil que los miembros de las pandillas, que son generalmente jóvenes de la calle, sean los genios detrás del movimiento de cocaína a EE.UU.”.²⁶

En cuanto a la extorsión, la llamada “renta” a ciudadanos, especialmente a empresarios, constituye una de las principales fuentes de ingresos de las pandillas.

Percepción ciudadana

Junto a los datos sobre las tasas de delincuencia, cabe atender a la percepción que tienen los ciudadanos centroamericanos sobre la problemática de las maras y de la inseguridad ciudadana. La percepción que la ciudadanía tiene de la situación puede ofrecer una imagen de la realidad no necesariamente coincidente con la que arrojan las estadísticas y debe ser tenida en cuenta a la hora de estudiar el verdadero impacto de las pandillas en la sociedad.

En este sentido, el Cuadro 4 recoge las repuestas vertidas por salvadoreños, guatemaltecos y hondureños en 2008 cuando se les cuestionaba sobre la frecuencia con la que observaban en su vecindario peleas entre pandillas. A la luz de los datos, resulta destacable el alto porcentaje de personas que manifestaron no verlas casi nunca o nunca: El Salvador, el 72,5%; Guatemala, el 66,6% y Honduras, el 78,2%. No obstante, cabe tomar estos resultados con precaución: puesto que en algunas zonas de alta conflictividad puede resultar inviable pasar la encuesta, los datos obtenidos pueden no ser representativos de toda la región.

Cuadro 4. ¿Con qué frecuencia observa en su vecindario, barío o lugar de vivienda peleas entre pandillas? Resultados en %

Frecuencia	El Salvador	Guatemala	Honduras
Muy frecuentemente	7,4	7,9	9,6
Frecuentemente	20,1	25,4	12,2
Ocasionalmente/casi nunca	25,4	23,5	22,0
Nunca	47,1	43,1	56,2

Fuente: Latinobarómetro, 2008.

²⁶ *Crimen y desarrollo...*, *op. cit.*

Sin embargo, aun cuando la percepción del conflicto fuera mayor que la presentada por estos datos, es interesante comparar esta información con el grado de apoyo a las políticas de mano dura. Así, el Cuadro 5 muestra cómo la mayoría de la población encuestada está de acuerdo con las políticas de mano dura. En este sentido, el 83,8% de los salvadoreños, el 82,9% de los guatemaltecos y el 80,2% de los hondureños sostienen que “un poco de mano dura no viene mal al país”.

Cuadro 5. Opinión sobre la aplicación de políticas de mano dura

Opinión	El Salvador	Guatemala	Honduras
Un poco de mano dura no viene mal al país	83,8	82,9	80,2
La mano dura del gobierno no es buena para el país	16,2	17,1	19,8

Fuente: Latinobarómetro, 2004.

Para interpretar estos resultados cabe acudir a la construcción del discurso llevada a cabo por autoridades, medios de comunicación y demás actores sociales. El objetivo es, a partir de lo expuesto hasta el momento, plantear cómo los espacios discursivos de la élite política y de la prensa han logrado penetrar en lo cotidiano acrecentando la percepción de inseguridad y el apoyo de políticas de mano dura dentro de la región.

La respuesta gubernamental: legislación, discursos y otros actores

La respuesta institucional a la cuestión de las maras ha sido, en los tres países aquí estudiados, la aplicación de sucesivas políticas de “mano dura” con pocas o ninguna incursión en programas preventivos. En un contexto de inseguridad ciudadana, las políticas de mano dura se convierten en un tema central de política pública y electoral.

A partir de la década de 2000, los diferentes países de la región pusieron en marcha legislación y políticas que tenían como objetivo dar respuesta a la problemática de las maras. En este sentido, desde el primer momento tendieron a la implementación de estrategias reactivas para responder a la violencia juvenil y detener la expansión de las maras y pandillas. Estas medidas incluyeron, entre otras, las detenciones masivas de jóvenes, porque se presumía su pertenencia

a maras y pandillas, y la imposición de sentencias drásticas de prisión.²⁷ También, en algunos países, se cometieron ejecuciones extrajudiciales de niños y jóvenes y se observaron prácticas de “limpieza social” por parte de grupos vinculados a las fuerzas de seguridad del Estado. En términos generales, las políticas oficiales para combatir la delincuencia juvenil fueron reactivas, prestando poca atención a la comprensión y solución de las causas estructurales del problema y a promover medidas preventivas. Estas prácticas demostraron ser ineficientes para detener la delincuencia juvenil y supusieron violaciones de los derechos humanos, poniendo en riesgo la construcción del Estado democrático de derecho en la región.

El Salvador, Guatemala y Honduras optaron por políticas de “mano dura” que apenas proporcionaban mecanismos de prevención o reinserción. Así, el Congreso Nacional de Honduras aprobó el decreto legislativo 117 de 12 de agosto de 2003 – denominado *Ley Antimaras* – por el cual se introdujeron reformas al artículo 332 del Código Penal. Unas semanas después, el 9 de octubre de 2003, El Salvador aprobó una ley antimaras. Por último, el 9 de febrero de 2005, fue elevada en Guatemala una ley similar a la salvadoreña, aunque la ausencia de consenso entre la clase política impidió su aprobación.

De este modo, se implementaron planes represivos que incluían el despliegue de operativos policiales dirigidos a capturar de forma masiva e indiscriminada a jóvenes mareros, así como la aprobación de leyes transitorias que avalaran dichas detenciones.²⁸

En El Salvador una de las primeras medidas adoptadas fue el conocido “Plan de Mano Dura”, a cargo de la Policía Nacional Civil y de las Fuerzas Armadas. El objetivo era, como señala Jeannette Aguilar,²⁹ la captura indiscriminada de jóvenes que por su apariencia eran considerados pandilleros. A partir de esta premisa se organizaron operativos que dieron como resultado 40.000 detenciones, muchas de las cuales se efectuaron sin orden judicial ni indicios probatorios.³⁰

De manera paralela, el entonces presidente Francisco Flores remitió a la Asamblea Legislativa el citado proyecto de *Ley Antimaras*, el cual generó una fuerte

²⁷ *Violencia juvenil, maras y pandillas en Guatemala. Informe para la discusión*, Proyecto POLJUVE Guatemala 2007–2010, URL: <http://www.interpeace.org/publications/central-american-youth-programme/36-youth-violence-maras-and-pandillas-in-guatemala-spanish/file> [disponible: 22.04.2013].

²⁸ Véase: J. Aguilar, *op. cit.*

²⁹ Véase: *ibidem*.

³⁰ El resultado fue que, desde el 23 de julio de 2003 al 30 de agosto de 2004, la Policía había capturado a 19.275 personas acusadas de pertenecer a pandillas, de las cuales 17.540 (el 91%) fueron liberadas casi inmediatamente. De ellas, 16.191 (el 84%) fueron absueltas de manera definitiva por no existir motivo alguno para su detención y 1.349 (el 7%) fueron sobreseídas provisionalmente. Otras 771 (4%) estuvieron bajo detención administrativa pendientes de audiencia judicial y sólo 964 (el 5%), fueron detenidas judicialmente de forma provisional. Asimismo, las redadas y detenciones masivas sobrepoblaron aún más el ya de por sí saturado sistema penitenciario salvadoreño.

polémica social y fue aprobado con una vigencia de seis meses (10 de octubre de 2003 al 10 de abril de 2004). Esta ley, compuesta por casi 50 artículos, sostiene:

Art. III: “Dados los niveles actuales de violencia asociados a grupos delincuenciales conocidos como maras o pandillas se vuelve imperativo crear una Ley de carácter especial y temporal que sirva como instrumento punitivo para estos grupos y contenga los procedimientos y sanciones correspondientes”.

Se trata de una ley que agrupa numerosos tipos penales bajo el denominador común de asociación ilícita, la cual constituye un delito autónomo. A través de la ambigüedad y la subjetividad, permiten proceder abusivamente contra los sospechosos de integrar maras con tipos penales abiertos que contribuyen a la estigmatización de determinados sectores sociales juveniles.³¹

Las fuertes críticas vertidas sobre la ley llevó a que ésta se viera reformada tiempo después. No obstante, el nuevo articulado se limita a eliminar algunos elementos de la ley anterior e introduce mayor precisión en algunos contenidos. En este sentido, la principal modificación fue la eliminación de la edad por debajo de la cual se considera que una persona no puede atribuírsele responsabilidad penal.

Tras la revisión de esta ley, en agosto de 2004, también se llevó a cabo una modificación del Plan Mano Dura que pasó a denominarse Súper Mano Dura. Con un plan estratégico similar, se incluía la participación activa del Ejército en operativos conjuntos con la policía para la detención masiva de pandilleros.³²

Sin embargo, las fuertes críticas recibidas por los planes Mano Dura y Súper Mano Dura, sobre todo las vinculadas a la violación de derechos, llevaron a una revisión de las políticas de la represión. Así, bajo el mandato de Antonio Saca se creó el plan Mano Amiga con el que, sin abandonar el Plan Súper Mano Dura, se introducía una parte social y humana a la política gubernamental.³³ No obstante, en términos prácticos recibió muy pocos recursos y tuvo un alcance limitado.³⁴

³¹ Véase: C. A. Elbert, *op. cit.*

³² Véase: *Informe anual sobre la justicia penal juvenil 2005*, Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), 2006.

³³ En concreto, este plan cuenta con seis programas que persiguen prevenir, rehabilitar y reinserir socialmente a los pandilleros. En primer lugar, una estrategia de convivencia que trata de incentivar a familias y escuelas en la tarea de reducir los índices de violencia. En segundo lugar, un programa de solidaridad dedicado a jóvenes, familias y empresas para fomentar la cooperación. En tercer lugar, acciones encaminadas a crear ciudadanía para disminuir la inseguridad y delincuencia. En cuarto lugar, la coordinación entre instituciones para crear mecanismos de disuasión de la violencia. En quinto lugar, generar capital humano que permita la reinserción de ex mareros. Por último, el programa Mano Extendida para rehabilitar a miembros de pandillas con internamiento voluntario.

³⁴ S. Wolf, *El control de pandillas en la relación El Salvador-Estados Unidos*, “Foreign Affairs Latinoamérica” 2009, vol. 9, núm. 4, pág. 90.

Honduras aprobó la línea maestra de su plan antimaras en el año 2003 con la modificación del artículo 332 del Código Penal, cuyo efecto inmediato más notorio es la criminalización de las asociaciones mareras como conjunto y la tipificación penal de la estética externa y la conducta típica de las pandillas en lo individual. Las dos grandes críticas que se hacen a dicha modificación legislativa son que, por un lado, introduce una importante dosis de arbitrariedad en la actuación de las fuerzas del orden público (que no en pocas ocasiones son acusadas de guerra sucia a la delincuencia) y, por otro lado, dificulta enormemente la eventual reinserción de los mareros.

Jurídicamente, el problema principal es el choque frontal con la legislación interna y los acuerdos suscritos por Honduras en el terreno internacional (Convención de los Derechos del Niño o Pacto Interamericano de Derechos Humanos, entre otros). Una crítica esencial en este sentido es la posibilidad de ser condenado a importantes penas de cárcel (3 a 4 años por pertenencia a una mara o de 9 a 12 años por ser cabecilla de una de estas organizaciones) sin que media un proceso penal con las garantías debidas.³⁵

La aplicación de estas medidas no ha supuesto un descenso acusado de las tasas de criminalidad, pero sí que ha tenido un impacto en las actuaciones de las fuerzas de seguridad hondureñas, las cuáles han sido señaladas por instancias internacionales como autoras directas de violaciones de derechos humanos.³⁶

A pesar de que se pueden apreciar determinados cambios en el discurso de la autoridad pública, lo cierto es que la estrategia de “mano dura” parece ser la opción que domina las actuaciones de la policía hondureña. La creación de planes que introducen por vez primera los conceptos de prevención y rehabilitación, junto con las declaraciones del gobierno en la sede de las Naciones Unidas, parecen una muestra de cambio, pero no se apreciarán cambios reales mientras no se destine una cantidad importante de recursos hacia esos planes.

Entre finales de 2003 y comienzos de 2004 se implementó en Guatemala el “Plan Escoba”, que perseguía objetivos muy similares a los planes adaptados por los gobiernos de Honduras y El Salvador. Si bien los métodos han sido generalmente reconocidos por los evaluadores – tanto los académicos como los de ONGs dedicadas a la lucha contra la violencia – como menos severos que los de “mano dura” implantados en los países vecinos, la legislación permitía tratar a los mareros más jóvenes como delincuentes adultos y daba luz verde a una militarización de barrios de la Ciudad de Guatemala conocidos como “problemáticos”.³⁷

³⁵ ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP, *Maras y pandillas en Centroamérica*, pág. 220.

³⁶ ERIC, DIRINPRO, NITLAPÁN, IDIES, IUDOP, *Maras y pandillas en Centroamérica. Políticas juveniles y rehabilitación*, pág. 215.

³⁷ Véase: D. Rodgers, *Pandillas y maras: protagonistas y chivos expiatorios*, “Envío” 2007, núm. 309.

Durante los primeros años de lucha organizada contra las maras, la atención de los medios policiales se centró en la posesión de drogas, dejando desatendidos otros problemas más graves y con índices muy serios de presencia en el país, como son los asesinatos. La equivocada orientación de los esfuerzos policiales se conjugó con una sempiterna ineficiencia de los mecanismos judiciales, resultando en un sensible aumento de las detenciones y una crítica situación de sobrepoblación carcelaria. De ahí que exista actualmente consenso acerca de lo erróneo de las medidas tomadas en la última década para combatir el fenómeno de las maras en Guatemala.³⁸

Por otro lado, según explican Marlon Carranza y José Miguel Cruz,³⁹ lejos de contener el problema, estas medidas impulsaron una sofisticación de las maras como método de adaptación a las nuevas circunstancias, adquiriendo procedimientos de operación clandestina y alcanzando forzosamente mayores grados de organización interna.

Adicionalmente, este tratamiento particularmente represivo ha resultado en la estigmatización de muchos jóvenes guatemaltecos, lo que ha conducido a su vez a prácticas como las ejecuciones extrajudiciales en la modalidad de “limpieza social”. Sin proponérselo, estas medidas han alimentado la espiral de violencia e incrementado sus índices.⁴⁰

Falkenburger y Thale⁴¹ suscriben asimismo esta idea, precisando además que en Guatemala (igual que en Honduras y El Salvador) las políticas represivas han incrementado las cifras de violencia en general y de homicidios en particular.

La aplicación del Plan Escoba chocó inmediatamente con el hecho de que Guatemala no tuvo hasta 2003 una ley que diera garantías a los adolescentes en conflicto con la ley. En aquel año se tramitó la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, que procura mejorar los procesos legales aplicados a menores de edad que cometen actos delictivos, ofrece un procedimiento penal diseñado específicamente para estos casos, establece un conjunto de pautas de formación para aquellos jueces encargados de actuar en casos protagonizados por

³⁸ D. Berlin, E. Brizius, M. Bump et al., *Between the Border and the Street: A Comparative Look at Gang Reduction Policies and Migration in the United States and Guatemala*, Georgetown University Law Center, “Human Rights Institute Papers and Reports” 2007, núm. 2, pág. 9.

³⁹ Véase: M. Carranza, J. M. Cruz, *Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador*, [en:] J. Moro, *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para la políticas públicas*, Ciudad de Guatemala 2006.

⁴⁰ Véase: J. Restrepo, A. Tobón García (eds.), *Guatemala en la encrucijada. Panorama de una violencia transformada*, Ginebra 2011.

⁴¹ Véase: E. Falkenburger, G. Thale, *Maras centroamericanas: políticas públicas y mejores prácticas*, “Revista CIDOB d’Afers Internacionals” 2008, núm. 81.

adolescentes e impulsa la aplicación de fórmulas alternativas al internamiento como mecanismo de sanción y medio de rehabilitación.⁴²

La incorporación de estas medidas ha respondido a un nuevo enfoque conceptual en la lucha contra la violencia juvenil: la justicia juvenil restaurativa. Ésta se ha ido consolidando a nivel internacional como un movimiento alternativo en el marco de la aplicación de la justicia:

Surge como una respuesta a la crisis en la que ha entrado el sistema penal juvenil en las últimas décadas, especialmente en el hemisferio americano. (...) El marco conceptual y doctrinario del que parten las experiencias en justicia restaurativa o reparadora afirma que la ofensa que significa el delito para la víctima se debe reparar dándole a ésta participación en la resolución del conflicto que el derecho penal la había expropiado al marginarla de la toma de decisiones. El paradigma de la justicia restaurativa parte de la base de que la participación de la víctima es esencial para alcanzar la paz social.⁴³

La construcción del discurso que ampara las políticas de “mano dura”

El discurso institucional sobre las maras se ha caracterizado por poner el acento en nociones como violencia y miedo. Así, la narrativa oficial se ha servido de sujetos que concentraran el miedo y canalizaran las formas de orden necesarias para funcionar.⁴⁴ De este modo, se ha exorcizado el fenómeno de las maras atribuyendo a la deportación de presuntos delincuentes la presencia de pandilleros en el país. Con ello se ha perseguido dos objetivos. Por un lado, presentar el problema como un hecho extraño a las condiciones internas, liberando cualquier tipo de responsabilidad a los poderes del Estado. Por el otro, legitimar la acción represiva del Estado como mecanismo para garantizar el orden.

Esta visión es compartida y amplificadora por los medios de comunicación centroamericanos, los cuales han contribuido a la construcción y desarrollo de un sentimiento de inseguridad entre la ciudadanía.⁴⁵ Así, muchos medios

⁴² *Adolescencia*, UNICEF Guatemala, URL: http://www.unicef.org/guatemala/spanish/children_1161.htm [disponible: 22.04.2013].

⁴³ *Justicia restaurativa, cultura de paz y migración*, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2010, URL: http://www.csj.gob.sv/JUJU/BOLETINES/PDF/01_2010.pdf [disponible: 22.04.2013].

⁴⁴ R. Martel, *Los jóvenes y sus identidades: estrategias del desencanto. Construcción de identidades desde la precariedad*, “Revista Estudios Centroamericanos” 2005, núm. 679.

⁴⁵ El interés de los medios por las maras es longevo. De hecho, a juzgar por lo escrito sobre pandillas juveniles, los primeros en escribir sobre este fenómeno fueron periodistas y no académicos. En este sentido, Merino (2001) explica como los primeros artículos sobre maras en Guatemala

dedican amplios espacios de tiempo a la transmisión de noticias vinculadas a la violencia y su información es sesgada respecto a los temas de inseguridad ciudadana. Asimismo, algunos medios han generado una situación de pánico que ha contribuido a elevar el riesgo de estigmatización de algunos grupos sociales y justificar políticas de mano dura irreflexivas, pero políticamente rentables.⁴⁶

El resultado ha sido que los diferentes gobiernos, respaldados por el discurso mediático, han generado un discurso basado en la “ciudadanía del miedo”⁴⁷ en el que se aumenta la desconfianza hacia el otro y en el que los derechos de defensa y protección de los miembros de las pandillas son vulnerados sin justificación por parte de las autoridades. La única razón es la de la deshumanización de los pandilleros, considerándolos criminales aun cuando no haya un procedimiento judicial. La consecuencia es la defensa de políticas de mano dura que conlleva la debilitación del Estado de derecho y de los derechos humanos.⁴⁸

La puesta en marcha de políticas represivas dio lugar a efectos colaterales que incidieron tanto en la actividad de las maras como en los derechos y libertades ciudadanas. Asimismo, dio lugar a posiciones encontradas tanto en el ámbito nacional como internacional.

En primer lugar, los planes antipandillas dieron más poder a la policía, otorgándole un amplio margen de discrecionalidad en el terreno de la privación de libertad. Asimismo, la promesa de erradicar las pandillas fue utilizada como un reclamo en las campañas partidarias, llegando a manipularse fuentes oficiales a conveniencia. El resultado ha sido un incremento de la desinformación y mayor especulación sobre el fenómeno.⁴⁹

Este tipo de políticas generó conflictos entre poderes del Estado. Uno de los ejemplos más claros es la declaración de inconstitucionalidad de la Ley Antimaras por parte de la Corte Suprema de El Salvador. Junto a esto, jueces y magistrados se negaron a aplicar las leyes antimaras por considerarlas contrarias al orden constitucional y a los derechos humanos. Esto generó pugnas

aparecen en diarios en 1985. En el caso de El Salvador no sería hasta cinco años después con un artículo titulado *Las maras, una nueva maldición aparece*. Finalmente, en Honduras las pandillas no son objeto de la prensa hasta 1994, pese a que el fenómeno ya había sido advertido a finales de los ochenta (M. Castro, M. Carranza, *Las maras en Honduras*, [en:] ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP, *op. cit.*).

⁴⁶ Véase: J. I. Bonilla, C. Tamayo, *Las violencias en los medios, los medios en las violencias*, Bogotá 2007.

⁴⁷ Véase: S. Rotker, *Ciudades escritas por la violencia*, [en:] S. Rotker (ed.), *Ciudadanías del miedo*, Caracas 2000.

⁴⁸ Véase: S. Huhn, A. Oettler, P. Pectz, *La construcción de realidades inseguras. Reflexiones acerca de la violencia en Centroamérica*, “Revista de Ciencias Sociales” 2007, núm. 117–118.

⁴⁹ Véase: J. Aguilar, M. Carranza, *Las maras y pandillas como actores ilegales de la región*, ponencia presentada en el marco del *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, San Salvador 2008.

entre los órganos del Estado y agudizó los conflictos entre la policía y el órgano judicial, debilitando la institucionalidad en materia de justicia.⁵⁰ Por último, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas pidió en mayo de 2004 al gobierno de El Salvador la no aplicación de la segunda versión de la Ley Antimaras a los menores de 18 años. No obstante, la ley siguió en vigor.

En cuanto a sus resultados palpables, el resultado de la aplicación de políticas represivas fue escaso en términos de efectividad. La detención indiscriminada provoca una masificación de la población reclusa que tiene como consecuencia la transformación de las prisiones en escuelas de delincuencia para los jóvenes que ingresan en ellas. Así, los que ya pertenecían a una mara se encuentran con una estructura pandillera sólida dentro de la cárcel, con lo que se involucran aún más dentro de la misma, y los jóvenes que antes no eran pandilleros entran en contacto con esta forma de asociación delictiva, pudiendo verse captados por ella como modo de adaptación a la vida carcelaria.

A su vez, la masificación de mareros en las cárceles produce que las bandas intensifiquen su actividad delictiva para ayudar a sus compañeros en prisión, ya que la solidaridad entre los miembros y la unidad prácticamente sectaria son pilares básicos de la mara. Si a esta situación se le suma una feroz campaña mediática en contra de las maras, obtenemos que resulta prácticamente imposible escapar de la pandilla una vez que se ha entrado, ya que además de las normas internas de la mara (que únicamente permiten la salida pacífica por cuestiones excepcionales, como la dedicación a la religión) hay una enorme presión de los medios y de la sociedad, que obliga a permanecer en la mara y la dota de una estructura permanente de membresía.

Asimismo, la persecución policial indiscriminada generó transformaciones importantes en la imagen y estereotipos asociados a las pandillas. Ello ha conllevado la adopción, por parte de los miembros de las maras, de medias orientadas a dificultar su fácil identificación y garantizar una mayor clandestinidad en sus acciones.⁵¹

Por último, la ausencia de una política de Estado orientada a la prevención y rehabilitación ha tenido como consecuencia una incapacidad para resolver el problema de las maras. Esto es, los planes no han logrado reducir la delincuencia ni controlar el fenómeno de las pandillas. Es más, han contado con efectos adversos como la agudización y complejización de la violencia homicida y el crimen organizado.

⁵⁰ Véase: J. Aguilar, M. Carranza, *op. cit.*

⁵¹ Véase: J. Aguilar, *op. cit.*

Conclusiones

Este trabajo ha intentado abordar el fenómeno de las maras partiendo de supuestos distintos de los habitualmente considerados. Esto es que no se ha aceptado sin más la imagen que ofrecen en torno a este problema los gobiernos de los países afectados, sino que se ha puesto en cuestión la relación entre los discursos oficiales y la realidad, entendiendo por ésta no solamente las estadísticas y datos objetivos – que pueden ser rigurosos, pero también pueden ser objeto de manipulación – sino también las percepciones de la población.

En este sentido, la investigación se ha encontrado con que en Guatemala, El Salvador y Honduras existe una inconsistencia notable entre la imagen de inseguridad y peligro que proyectan los informes existentes, y las opiniones y percepciones manifestadas acerca de este mismo asunto por la población. Para llegar a esta conclusión no se ha tenido en cuenta exclusivamente una oleada de entrevistas, sino una serie diacrónica de sondeos llevados a cabo por dos emprendimientos distintos (Latin American Public Opinion Project y Latinobarómetro) a lo largo de los últimos tres lustros.

Tomando en consideración todos estos elementos se percibe con claridad que las partes que conforman el conjunto de la situación no permiten construir una imagen de fácil lectura. Resulta necesario, por lo tanto, plantear cuál o cuáles son los elementos que pueden estar introduciendo distorsiones en ella. Para ello se ha propuesto un esquema primario de análisis al que se espera introducir mayores grados de complejidad a medida que la presente investigación avance. Dicho esquema está formado por cuatro factores: las cifras oficiales de violencia marera, el discurso oficial sobre este problema, las políticas implementadas y las percepciones de la población.

Por pequeño que sea el problema real de las maras en Centroamérica en comparación con la imagen que proyectan los gobiernos, lo cierto es que se trata de un fenómeno que, sea más o menos temido por la población, existe y arroja cifras concretas de delitos cometidos en su marco. En este sentido, cabe preguntarse qué factores determinan que en otros lugares, como Nueva York desde comienzos de la década de 1990, se haya conseguido erradicar el problema de la violencia masificada (la juvenil, pero también de otros tipos), y no haya ocurrido así en los países centroamericanos aquí estudiados, incluso contándose con el apoyo precisamente de EE.UU. en la lucha contra ese tipo de violencia y criminalidad.

Una hipótesis a este respecto es que exista incoherencia entre el discurso y la acción política. Es decir, que los gobiernos ofrezcan un discurso de lucha decidida contra las maras, mientras en los hechos no llevan a cabo ese combate

con verdadero impulso. Si éste fuera el caso, las motivaciones políticas para sostener ese discurso estarían claras: tanto a nivel interno como a escala internacional, parece muy difícilmente justificable la inacción ante un problema de las características del que aquí se aborda. Sin embargo, no ocurriría lo mismo con las razones para sostener la inacción: ¿cómo se explica la falta de voluntad de actuar ante un fenómeno que, según el propio discurso oficial, amenaza de manera cotidiana las vidas de los ciudadanos?

Otra hipótesis podría sugerir que las maras tienen más fuerza que los gobiernos o, al menos, que son suficientemente resistentes como para no sucumbir a los esfuerzos estatales por desactivarlas.

Por otro lado, teniendo en cuenta los sondeos de opinión cabe especular sobre la posibilidad de que en alguna medida el de las maras es un problema creado por el discurso político. La explotación del miedo como recurso político se ha visto seriamente incrementada durante los primeros años del siglo XXI. Uno de los países en donde ha calado con mayor profundidad es EE.UU.,⁵² es decir, precisamente el país con más influencia sobre la política centroamericana. Teniendo esto en cuenta resulta prudente no descartar la hipótesis según la cual el fenómeno marero podría ser exagerado por los gobiernos, con la connivencia de algunos medios de comunicación, para alcanzar los objetivos que la política del miedo persigue.

En este mismo sentido, para reflexionar acerca de la relación entre discurso político y manipulación de la población habría que tener en cuenta el pensamiento de Theodor Adorno, posiblemente el filósofo que con más amplitud y profundidad meditó sobre este fenómeno en el siglo XX.⁵³

Simultáneamente, un asunto que hasta la actualidad no ha sido suficientemente estudiado y que resultaría de gran relevancia en este contexto es el que resume la pregunta ¿cómo luchar contra esas políticas del miedo? Es decir, ¿con qué recursos cuenta una sociedad para enfrentarse a los intentos – en general exitosos – de inocular el miedo en la población?

En países con serios déficits democráticos como los tres aquí estudiados, y con gobiernos que han fracasado – al menos en las últimas décadas – en una proporción considerable de ámbitos de lucha contra problemas nacionales de gran calado, parece inevitable conjeturar que, cualquiera que sea el principal elemento a combatir en el terreno de las maras, esa lucha deberá contar con un apoyo masivo de la sociedad civil y, dentro de ella, de las organizaciones no gubernamentales.

⁵² Véase: B. Barber, *El imperio del miedo*, Barcelona 2004.

⁵³ Véase: J. Acerbi, *Retórica política y discurso totalitario: propuestas para una disquisición*, “Question” 2011, vol 1, núm. 31.

Es decir, ya sea para luchar contra la violencia de las maras, contra una política estatal del miedo o contra una combinación de ambas, parece necesario admitir que la acción del Estado por sí sola difícilmente ofrecerá a los ciudadanos de la región un panorama muy distinto del actual a corto o mediano plazo.

Como también se ha mostrado en este artículo, la presencia y actividad de ONGs especializadas en la lucha contra las maras en estos tres países es muy intensa. No sólo en la elaboración de estadísticas, informes y recomendaciones, sino también en la prevención activa de la inserción de jóvenes en las maras y pandillas, estas organizaciones llevan a cabo una labor encomiable y que, al menos hasta ahora, ninguna otra institución estaba realizando. En este sentido parece válido destacar también la necesidad de que la cooperación internacional en la lucha contra la violencia juvenil apoye con medios económicos y recursos humanos no sólo a los Estados, sino también a este tipo de organizaciones.

Por último, es imprescindible la acción conjunta entre estos – y otros – países en la lucha contra un problema que es compartido. Naturalmente, la voluntad política es el factor fundamental para que esa cooperación tenga lugar, en la medida en que no sólo es necesaria la existencia de buenas intenciones por parte de cada gobierno, sino también la capacidad de llegar a acuerdos y de asumir la lucha contra la violencia juvenil como un asunto de primer orden en el plano de las relaciones entre Estados centroamericanos, así como en el de las relaciones conjuntas de éstos con otros países influyentes sobre la política regional, entre los que destacan los Estados Unidos.

Bibliografía

- Acerbi J., *Retórica política y discurso totalitario: propuestas para una disquisición*, “*Questión*” 2011, vol. 1, núm. 31.
- Adolescencia*, UNICEF Guatemala, URL: http://www.unicef.org/guatemala/spanish/children_1161.htm [disponible: 22.04.2013].
- Aguilar J., Carranza M., *Las maras y pandillas como actores ilegales de la región*, ponencia presentada en el marco del *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, San Salvador 2008.
- Aguilar J., *Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y Estados Unidos: Diagnóstico de El Salvador*, San Salvador 2006.
- Andino T., *Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y Estados Unidos: Diagnóstico de Honduras*, San Salvador 2006.
- Barber B., *El imperio del miedo*, Barcelona 2004.
- Baumeister E., *Migración internacional y desarrollo en Nicaragua*, Santiago de Chile 2006.

- Berlin D., Brizius E., Bump M. et al., *Between the Border and the Street: A Comparative Look at Gang Reduction Policies and Migration in the United States and Guatemala*, Georgetown University Law Center, “Human Rights Institute Papers and Reports” 2007, núm. 2.
- Bonilla J. I., Tamayo C., *Las violencias en los medios, los medios en las violencias*, Bogotá 2007.
- Bussi R., Andino T., Becker D., *Las maras en Honduras: investigación sobre pandillas y violencia juvenil. Consulta nacional, propuesta de Programa Nacional de Atención, Ley Especial*, Save the Children UK, Tegucigalpa 2002.
- Carranza M., Cruz J. M., *Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador*, [en:] J. Moro, *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para la políticas públicas*, Ciudad de Guatemala 2006.
- Castro M, Carranza M., *Las maras en Honduras*, [en:] ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP, *Maras y pandillas en Centroamérica*, vol. 1, Managua 2001.
- Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), 2007.
- Cruz J. M. (ed.), *Maras y pandillas en Centroamérica. Las respuestas de la sociedad civil organizada*, vol. 4, San Salvador 2006.
- Cruz J. M., Portillo N., *Solidaridad y violencia en las pandillas del Gran San Salvador. Más allá de la vida loca*, San Salvador 1998.
- Elbert C. A., *La violencia social en América Latina a través del caso centroamericano de las bandas juveniles “Maras”*, “Revista CENIPEC” 2004, núm. 23, URL: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23545/1/carlos_elbert.pdf [disponible: 22.04.2013].
- ERIC, DIRINPRO, NITLAPÁN, IDIES, IUDOP, *Maras y pandillas en Centroamérica. Políticas juveniles y rehabilitación*, vol. 3, Managua 2004.
- ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP, *Maras y pandillas en Centroamérica*, vol. 1, Managua 2001.
- ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP, *Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y capital social*, vol. 2, Managua 2004.
- Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Un Informe desde Centroamérica y para Centroamérica*, Programa Estado de la Nación (Costa Rica), San José 2008, URL: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/multicountry/2006-desarrollohumano.pdf> [disponible: 22.04.2013].
- Falkenburger E., Thale G., *Maras centroamericanas: políticas públicas y mejores prácticas*, “Revista CIDOB d’Afers Internacionals” 2008, núm. 81.
- Hanania de Varela K., Velásquez J. H., *El fenómeno de las maras en El Salvador*, [en:] K. Hanania de Varela, J. H. Velásquez (comp.), *La familia salvadoreña, análisis antropológico-social*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), “Documento de trabajo”, núm. 5, San Salvador 1989.
- Huhn S., Oettler A., Peetz P., *La construcción de realidades inseguras. Reflexiones acerca de la violencia en Centroamérica*, “Revista de Ciencias Sociales” 2007, núm. 117-118.

- Informe 2004*, Corporación Latinobarómetro, URL: <http://www.observatorioelectoral.org/documentos/data/info-latinba-2004.pdf> [disponible: 22.04.2013].
- Informe 2008*, Corporación Latinobarómetro, URL: http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf [disponible: 22.04.2013].
- Informe anual sobre la justicia penal juvenil 2005*, Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), 2006.
- Informe sobre Derechos Humanos y conflictividad en Centroamérica, 2008–2009*, Equipo regional de monitoreo y análisis de derechos humanos en Centroamérica, URL: <http://www.opinandoenelsalvador.com/wp-content/uploads/2009/06/informe-conflictividadcentroamerica.pdf> [disponible: 22.04.2013].
- Justicia restaurativa, cultura de paz y migración*, Corte Suprema de Justicia de El Salvador 2010, URL: http://www.csj.gob.sv/JUJU/BOLETINES/PDF/01_2010.pdf [disponible: 22.04.2013].
- Kruijt D., *América Latina. Democracia, pobreza y violencia: viejos y nuevos actores*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, “Documento de Trabajo” 2006, núm. 4.
- Kruijt D., Koonings K., *Actores armados y ciudades fragmentadas*, “Foreign Affairs en Español” abril–junio 2007.
- Levenson D., Figueroa M., Maldonado M. Y., *Por sí mismos: un estudio preliminar de las «maras» en la Ciudad de Guatemala*, Ciudad de Guatemala 1998.
- Liebel M., *Pandillas juveniles en Centroamérica – o: la difícil búsqueda de la justicia en una sociedad violenta*, “Descantos” 2002, núm. 14.
- Martel R., *Los jóvenes y sus identidades: estrategias del desencanto. Construcción de identidades desde la precariedad*, “Revista Estudios Centroamericanos” 2005, núm. 679.
- Martín-Baró I., *Sistema, grupo y poder. Psicología social desde Centroamérica (II)*, San Salvador 1989.
- Morawetz N., *Understanding the Impact of the 1996 Deportation Laws and the Limited Scope of Proposed Reforms*, “Defense of the Alien” 2000, núm. 23.
- Portillo N., *Estudios sobre pandillas juveniles en El Salvador y Centroamérica: Una revisión de su dimensión participativa*, “Apuntes de Psicología” 2003, vol. 21, núm. 3.
- Portillo Peña N. A., Cruz J. M., *Normas culturales y actitudes sobre la violencia: Estudio ACTIVA*, San Salvador 1999.
- Restrepo J., Tobón García A. (eds.), *Guatemala en la encrucijada. Panorama de una violencia transformada*, Ginebra 2011.
- Rochac A., *Recopilación de artículos sobre las maras en El Salvador*, San Salvador 1992.
- Rodgers D., *Pandillas y maras: protagonistas y chivos expiatorios*, “Envío” 2007, núm. 309.
- Rotker S., *Ciudades escritas por la violencia*, [en:] S. Rotker (ed.), *Ciudadanías del miedo*, Caracas 2000.
- Sibaja H. et al., *Central America and Mexico Gang Assessment*, USAID 2006.

Taylor M. H., Aleinikoff T. A., *Deportation of Criminal Aliens: A Geopolitical Perspective*, Inter-American Dialogue, “Working Paper” June 1998, Washington D.C.

Wolf S., *El control de pandillas en la relación El Salvador-Estados Unidos*, “Foreign Affairs Latinoamérica” 2009, vol. 9, núm. 4.

Zúñiga Nuñez M., *Las “maras” salvadoreñas como problema de investigación para las ciencias sociales*, *Universidad de Costa Rica*, “Anuario de Estudios Centroamericanos” 2007–2008, pág. 90, URL: <http://www.revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/viewFile/1161/1222> [disponible: 22.04.2013].

Virginie Laurent

Pueblos indígenas, actores armados y gobiernos en Colombia. Entre la multiculturalidad y la seguridad: viejos problemas, nuevos retos*

Introducción

Con la adopción de la Constitución de 1991, Colombia es entre los primeros países de América Latina en insertarse en el reconocimiento oficial de la diversidad, progresivamente expresada en toda la región. Desde esta fecha, y en nombre del carácter plural de la nación, la referencia a un tratamiento específico de los “grupos étnicos” se hace explícita en la *Carta Magna*.¹ Los pueblos indígenas² aparecen como los principales beneficiarios de estas medidas, a la vez que juegan un rol

* La información y los análisis presentados en este artículo son fruto de investigaciones (post) doctorales sobre movilizaciones indígenas en Colombia, y de un trabajo en curso financiado por el Centro de Estudios Sociales (CESO) de la Universidad de Los Andes (Colombia): *Poblaciones indígenas y política(s). Veinte años de multiculturalismo en Colombia*.

¹ Para una visión de conjunto sobre la apertura a la diversidad y su concretización en América latina, véase: W. Assies, G. Van der Haar, A. Hoekema (eds.), *El Reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reformas del Estado en América latina*, México D.F. 1999; Ch. Gros, D. Dumoulin (eds.), *Le multiculturalisme au concret. Un modèle latino américain?*, París 2012; E. Sánchez, *Derechos de los Pueblos Indígenas en las Constituciones de América Latina*, Bogotá 1996. En cuanto al caso colombiano véase: *Colombia: una nación multicultural. Su diversidad étnica*, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, Bogotá 2007; *Constitución política de Colombia 1991*, Ediciones de la Presidencia de la República, Bogotá 1994; así como el Dossier *Hacia una crítica del multiculturalismo en Colombia*, “Revista Colombiana de Antropología” julio–diciembre de 2011, vol. 47, núm. 2.

² Independientemente de sus connotaciones variables en función de los contextos (lugares y épocas, locutores e idiomas), los términos *comunidades/pueblos e indígenas/indios* – a los que se agregan más recientemente en Colombia, los de *aborígenes y autóctonos* – se emplean aquí como equivalentes. La *comunidad* corresponde a la unidad territorial y administrativa dentro de la cual vive la mayor parte de la población indígena en el país, lo más comúnmente dentro de un territorio colectivo conocido como *resguardo*, mientras que la noción de *pueblos* – en algunos casos, *naciones* o *nacionalidades* – implica una referencia étnica, más amplia. Para una discusión sobre el tema en el caso colombiano véase por ejemplo: V. Laurent, *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990–1998. Motivaciones, campos de acción e impactos*, Bogotá 2005.

central en las negociaciones que se tejen con el Estado, para la traducción de los nuevos preceptos constitucionales en políticas públicas. De hecho, en un poco más de veinte años que han transcurrido desde ese entonces, surgen numerosos cuestionamientos en cuanto al paso de la elaboración de los textos normativos a su aplicación, mientras las relaciones entre organizaciones indígenas y dirigentes nacionales se tornan frecuentemente conflictivas.³ Por la naturaleza estratégica de sus territorios – ricos en recursos naturales y propicios para la ejecución de “megaproyectos de desarrollo” – muchas veces de difícil acceso y adecuados para abrigar actividades ilegales – los pueblos indígenas están expuestos a los fuegos cruzados de los actores armados.⁴

El presente artículo propone un análisis de las interacciones que se trenzan entre pueblos indígenas y Estado en entornos marcados por la presencia de actores armados, con un enfoque en los retos que plantea el difícil equilibrio entre respeto del carácter multicultural de la nación y prioridades de seguridad en el país. La primera parte se centra en la larga historia de convivencia forzosa entre pueblos indígenas y actores armados, y las estrategias de “resistencia” que han surgido entre los grupos étnicos para hacer frente a las amenazas a sus territorios. La segunda parte aborda los retos de la autonomía relativa indígena garantizada por la Constitución de 1991 en contextos aún violentos: el llamado principio

³ La creación de organizaciones en representación de los pueblos indígenas se inició en Colombia en las décadas 1970 y 1980. Desde los años 1990 se dan también una movilización y victorias electorales en nombre de fuerzas políticas que se reivindican como indígenas. Para un acercamiento a estos momentos y experiencias y más detalle sobre la información presentada en las páginas a continuación, véase por ejemplo: V. D. Bonilla, *Itinerario de una militancia paralela: la lucha por los derechos indígenas y la lucha por la democratización en Colombia*, [en:] G. Grunberg (comp.), A. Barabas, M. Bartolomé, S. Nahmad (eds.), *Articulación de la diversidad. Tercera reunión de Barbados*, Cayambe 1995; Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC, *Periódico Unidad Álvaro Ulcué*, Popayán 1986–1997; *Historia del CRIC*, Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC, Popayán 1990; Ch. Gros, *Colombia indígena*, Bogotá 1991; Ch. Gros, *Políticas de la etnicidad. Identidad, Estado y modernidad*, Bogotá 2000; V. Laurent, *Comunidades indígenas*, op. cit.; eadem, *Movimiento indígena y retos electorales en Colombia. Regreso de lo indio para una apuesta nacional*, “Revista Elecciones” 2009, núm. 9; eadem, *Con bastones de mando o en el tarjetón*, “Colombia Internacional” 2010, núm. 71; eadem, *Dans, contre, avec l’État: mouvement indien et politique(s) en Colombie, vingt ans après*, [en:] Ch. Gros, D. Dumoulin (eds.), *Le multiculturalisme au concret. Un modèle latino-américain?*, París 2012; eadem, *Multiculturalismo a la colombiana y veinte años de movilización electoral indígena: circunscripciones especiales en la mira*, “Análisis Político” 2012, núm. 75; eadem, *De salvajes a ciudadanos, veinte años de participación electoral indígena en Colombia: una mirada crítica*, [en:] K. Krzywicka (coord. y ed.), *Bicentenario de la Independencia de los Países de América Latina. Cambios y realidades*, Lublin 2012.

⁴ Al respecto véase entre otros: Ch. Gros, *Colombia indígena*, op. cit.; R. Pineda, *Colombia y el reto de la construcción de la multiculturalidad en un escenario de conflicto*, [en:] M. J. Cepeda, T. Fleisner (eds.), *La pluralidad étnica en los países en vía de desarrollo*, Fribourg 2001; V. Laurent, *Comunidades indígenas...*, op. cit.; *Los indígenas y la paz. Pronunciamientos, resoluciones, declaraciones y otros documentos de los pueblos y organizaciones indígenas sobre la violencia armada en sus territorios, la búsqueda de la paz, la autonomía y la resistencia*, Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC, Consejo Nacional de Paz, Bogotá 2002.

de “neutralidad activa” de las organizaciones indígenas así como su voluntad de “no participar en la guerra” pero “sí participar en la paz”. La tercera parte se enfoca en cómo se ha venido abordando la misma cuestión de la autonomía territorial indígena, desde respuestas gubernamentales. Especial atención se brinda al respecto a los proyectos presidenciales llevados en los últimos años: “Seguridad Democrática”, con Álvaro Uribe (2002–2010) y “Prosperidad para todos”, con Juan Manuel Santos (2010–2014).

Movimiento indígena y actores armados: una convivencia difícil de larga data

*Resistencia indígena versus actores armados*⁵

De manera general, la presencia de actores armados en los territorios indígenas no es reciente. Por el contrario, ha sido una constante desde los primeros momentos de sus organizaciones comunitarias, nacidas en el departamento del Cauca. Ubicado en el suroccidente del país, éste se caracteriza por una repartición desigual de las tierras y una población indígena numerosa. A estos primeros elementos se agrega la existencia, desde la época colonial, de numerosos *resguardos* – territorios colectivos – que disponen de sus propias autoridades, los *cabildos*. Por un tiempo inscrita en el marco de la llamada Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), la lucha indígena se emancipa progresivamente a favor de la creación, en 1971, del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), que encarna una serie de reivindicaciones territoriales e identitarias. Pionera en Colombia, la organización regional sirve para la expansión de un movimiento en todo el país, hasta la concretización, en 1982, de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Pocos años después, un sector crítico frente a estas agrupaciones – que las tacha de ser alejadas de los intereses comunitarios e influenciadas por asesores no indígenas – constituye el Movimiento de las Autoridades Indígenas del Suroccidente.

Dichas organizaciones nacen entonces como estrategias de “supervivencia” para comunidades confrontadas a una serie de problemas: exigüidad de sus tierras, falta

⁵ Para una visión de conjunto sobre las relaciones entre comunidades indígenas y actores armados ilegales véase: Ch. Gros, *Colombia indígena*, *op. cit.*; V. Laurent, *Comunidades indígenas...*, *op. cit.*; Y. Le Bot, *Violence de la modernité en Amérique latine. Indianité, société et pouvoir*, Paris 1994; R. Peñaranda, *De rebeldes a ciudadanos: el caso del Movimiento Armado Quintín Lame*, [en:] R. Peñaranda, J. Guerrero (comp.), *De las armas a la política*, Bogotá 1999; L. A. Fajardo, J. C. Gamboa, O. Villanueva, *Manuel Quintín Lame y los Guerreros de Juan Tama. Multiculturalismo, Magia, Resistencia*, Madrid 1999.

de recursos y abandono del Estado en entornos regidos por las leyes del mercado; incursión creciente de la sociedad nacional hacia los territorios indígenas y daños – entre otros, ecológicos – causados por la implementación de represas, proyectos mineros y de explotación de las riquezas naturales, obras de desarrollo de toda índole. Rápidamente, sin embargo, se verán obligadas a una convivencia forzada con grupos armados diversos, legales e ilegales, presentes dentro de los *resguardos*: fuerzas armadas regulares; grupos de guerrilla y milicias al servicio de los terratenientes, durante la década de 1970; narcotraficantes y paramilitares, a partir de los años 1980. Así las cosas, las comunidades indígenas y sus organizaciones se encontrarán en el centro de fuegos cruzados. Para la guerrilla, se trataría de unir las a la toma del poder. Ésta pasaría ante la toma en consideración de cualquier identidad particular, la cual, según los grupos armados, tendería a dividir las fuerzas populares. Por otro lado, la lucha llevada por los ejércitos privados de los grandes propietarios, apuntaría a impedir una posible alianza entre guerrillas y pueblos indígenas. Habría que velar por “mantener el orden público” y, al respecto, prohibir cualquier riesgo de desbordamientos que podrían ligarse a recuperaciones de tierras, marchas y demás manifestaciones contestatarias.⁶

Del despertar indígena a la elección de las armas

A escala continental, las respuestas comunitarias a estas agresiones por parte de los actores armados han podido expresarse de diferentes maneras. Así, como lo subraya Yvon Le Bot,⁷ en algunas situaciones sectores indígenas han podido tomar parte en los conflictos, al lado de uno u otro de sus numerosos protagonistas, sea desde su propia voluntad o en su contra; en otras, más bien han buscado tenerse al margen de unas disputas cuyos retos centrales no las conciernen directamente; en otros casos aún, se emplearían a denunciarlas. Por último, existirán también procesos indígenas de “autodefensa armada” articulada a una guerrilla de dimensión nacional.

Una vez más, el departamento del Cauca sirvió de “laboratorio” para dicha experiencia poco común de resistencia indígena. Hay que subrayar al respecto el alto nivel de violencia que se expresó en contra de las comunidades indígenas de la región desde la creación del CRIC. De hecho, a las primeras avanzadas del movimiento indígena, respondió el surgimiento de unas milicias que buscaban bloquear la acción de la organización regional. Con ello se sucedieron

⁶ Sobre el conjunto de estas acciones véase: V. Laurent, *Comunidades indígenas...*, *op. cit.*

⁷ Véase: Y. Le Bot, *op. cit.*, pág. 136.

los asesinatos de dirigentes, muchos fueron amenazados de muerte, mientras varios líderes fueron mandados a la cárcel por una fuerza pública que se mostraba especialmente benévola frente a los terratenientes. Simultáneamente, varias organizaciones de la izquierda armada se “compartían” las tierras indígenas del Cauca; entre ellas, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de abril (M-19).

En un primer momento, frente a la represión, las comunidades indígenas llamaron a una ayuda de estos grupos, los cuales contribuyeron a su formación en el plano militar. A la vez, entre 1974 y 1975, unos núcleos esporádicos de auto-defensa comunitaria se constituyeron. No obstante, a principios de los años 1980 las relaciones con la guerrilla se hicieron cada vez más difíciles: mientras las FARC actuaban como si “la cordillera les perteneciera”, sus métodos fueron frecuentemente denunciados.⁸ Dentro de este contexto, con el fin de hacer frente a una situación dentro de la cual las comunidades indígenas estaban arrinconadas por lado y lado, salió a la luz pública el llamado Comando Armado – luego Movimiento Armado – Quintín Lame. Del nombre de un defensor de la causa indígena activo en la zona en las décadas 1920–1930, proponía ser un instrumento “al servicio de las comunidades indígenas, campesinas y urbanas de la región”⁹ para contrabalancear tanto las milicias de los terratenientes como las organizaciones de la guerrilla. Nacido con base en los “comandos móviles” de los setenta, no aspiraba, contrario a los otros grupos armados, a una toma del poder sino que decía preferir la defensa de los intereses comunitarios.

No obstante, hacia finales de los años 1980, el “Quintín” se implicó cada vez más en la Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar – que agrupaba a los grupos armados del país – por lo que tendió a escapar al control de las autoridades colectivas. Dichos elementos llevaron a la organización armada a entrar en el proceso de negociaciones, iniciado con el gobierno de Virgilio Barco (1986–1990) y proseguido por el de César Gaviria (1990–1994) y, en mayo de 1991, la aceptación de las condiciones puestas por el Quintín a cambio de la paz fue decisiva para su desmovilización.¹⁰

⁸ Véase: *Historia del CRIC, op. cit.*

⁹ P. Tattay, *La construcción de la paz en el nororiente caucano*, documento sin publicar presentado en el Simposio Cultural(s) para la Paz, VI Congreso Nacional de Antropología, Bogotá, julio de 1992, pág. 4.

¹⁰ La desmovilización del Quintín Lame, el 25 de mayo de 1991, sigue la firma de acuerdos de paz entre el gobierno y el M-19 (2.11.1989), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) (25.01.1991) y el EPL (15.02.1991). El acuerdo contempla que las reivindicaciones de las comunidades indígenas a nivel regional serán tomadas en cuenta; que se llevarán a cabo “planes de desarrollo” para mejorar sus condiciones de vida; que se implementarán medidas para el desmantelamiento total

Apertura democrática y nuevos desafíos

En el mismo momento en el que el Quintín Lame deja las armas, Colombia ha entrado en el proceso de una llamada “apertura democrática” que, a través de la puesta en marcha de políticas de descentralización a finales de los años 1980 y de la adopción de una nueva Constitución, en 1991, se revela particularmente propicia para un reconocimiento oficial y una institucionalización parcial del movimiento indígena. Por un lado, se ve su inserción en el escenario electoral,¹¹ por otro lado, se amplía la ciudadanía otorgada a los miembros de los grupos étnicos bajo el principio de la “igualdad en la diferencia”, así como su acceso a derechos generales, en cuanto Colombianos como los demás, y específicos, por ser portadores de una identidad propia.

Autonomía indígena y “neutralidad activa”

Además del acceso a la representación política desde las curules reservadas en el Congreso, entre los derechos en pro de la diversidad nacional, se destacan para los indígenas la posibilidad de gozar de una autonomía territorial y política relativa – a través de la ratificación de la propiedad colectiva en el marco de los *resguardos* y bajo el control de autoridades propias, los *cabildos*; una jurisdicción especial, así como sistemas de educación y de salud conformes a los usos y costumbres comunitarios. No obstante, mientras que en los años 1980 se despertaban interrogantes en cuanto a la multiplicación de amenazas en contexto de Guerra Fría y la asimilación de Colombia a una *democracia restringida*,¹² a finales de los noventa y principios de 2000 se llega a considerar que el país está en *guerra*.¹³

de las organizaciones paramilitares en el departamento; y que una ayuda se garantizará para la reinscripción de los desmovilizados a la vida civil. Desde este momento, el Quintín se convierte en fuerza política legal y uno de sus dirigentes toma entonces parte en la Constituyente. A propósito de estas negociaciones y acuerdos de paz véase: M. García, *De la Uribe a Tlaxcala, Procesos de Paz*, Bogotá 1992; R. Peñaranda, *op. cit.*

¹¹ Entre otros elementos estas reformas aseguran la elección de los alcaldes y gobernadores de departamentos – hasta ese entonces nombrados – así como la implementación de unas circunscripciones especiales que aseguran la participación de tres representantes indígenas en el Congreso, véase: V. Laurent, *Comunidades indígenas...*, *op. cit.*

¹² Véase: E. Pizarro, *Colombie: entre démocratie et autoritarisme*, “Amérique Latine” 1985, núm. 21; W. Ramírez, *Violencia y democracia en Colombia*, “Análisis Político” 1988, núm. 3.

¹³ ¿Guerra civil?, ¿Guerra contra la sociedad?, ¿Guerra en la que la sociedad es considerada como rehén?, ¿Guerra de terroristas? Sobre los múltiples debates originados por el tema véase por ejemplo: D. Pécaut (coord.), *Informe especial sobre Colombia*, “Problèmes d’Amérique Latine”, 1999, núm. 34; D. Pécaut, *Guerra contra la sociedad*, Bogotá 2001; E. Pizarro, *Colombia: ¿guerra civil, guerra contra*

Allí, de nuevo, las comunidades indígenas no escapan a la incursión de los actores armados y la violencia en sus territorios: también en la Colombia post-Constituyente y más allá de los principios a favor de su autonomía relativa, el reclutamiento obligatorio, las intimidaciones, los asesinatos y el desplazamiento forzado llegan a su diario vivir.¹⁴ Simultáneamente con esta degradación del orden público, la realización de las elecciones se ha visto entrabada por la decisión, tanto de las organizaciones de la guerrilla como de los grupos paramilitares, de “arreglar” los escrutinios según sus propios criterios. Mientras las primeras quieren impedir la elección de quienes consideran *al servicio de la oligarquía* – representando a los partidos tradicionales – los otros buscan frenar a quienes tachan de *simpatizantes de la subversión* – entre quienes están los candidatos de las organizaciones indígenas; aspirantes a las corporaciones públicas y elegidos así se convierten en objetivos militares.¹⁵

Al respecto puede señalarse, en el 1996, el asesinato de un alcalde electo en nombre de una organización política indígena en el municipio de Jambaló, en el nororiente del Cauca. Mientras el atentado fue reivindicado por la guerrilla del ELN, el argumento expuesto para justificar dicho acto no dejó de sorprender, pues se le reprochó al alcalde en cuestión haber financiado grupos paramilitares. Independientemente del fundamento – o no – de este tipo de acusación – totalmente desmentida por parte del movimiento indígena del Cauca – el homicidio parece explicarse por el interés de la guerrilla en reiterar el poder de los grupos armados en las comunidades locales a la vez que significaría la evicción de uno de los defensores de la autonomía indígena. Por su parte, las comunidades y organizaciones indígenas denunciaron con fuerza la acción de la guerrilla, con manifestaciones para exigir la salida de todos los actores armados de sus territorios. Pero además, los actores del crimen fueron arrestados y luego condenados por

la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua?, “Análisis Político” 2002, núm. 46; W. Ramírez, *¿Guerra civil en Colombia?*, “Análisis Político” 2002, núm. 46.

¹⁴ Sobre el impacto y las preocupaciones generadas por la incursión de los actores armados y la violencia en territorios indígenas, véase entre otros: *Nosotros, los Indios y la paz*, ONIC, mimeo 1994, s. 1; *Apoyamos un relator especial que también nos mire a nosotros*, Comité ejecutivo Onic, “Utopías” marzo de 1996, núm. 32, pág. 21; *Otra vez nos están matando*, mimeo, 30.05.1996; *El pueblo zenú: entre acuerdos y asesinatos*, mimeo, 8.06.1996; *Informe sobre derechos humanos de los pueblos Indígenas de Colombia*, mimeo, 2000; *Los indígenas y la paz, conclusiones de la mesa indígena de paz*, Bogotá: Turdakke, julio de 2002; L. C. Osorio, *Balance del primer año del presidente Uribe en materia de derechos humanos para pueblos indígenas*, “Actualidad Étnica” 8.08.2003, núm. 79; J. E. Piñacué, *Los pueblos y organizaciones indígenas de Colombia nos declaramos con el derecho a no participar en ninguna guerra*, “Informe de trabajo legislativo”, núm. 4.

¹⁵ Sobre este tema véase también entre otros: *El voto amenazado*, “Cambio 16” 29.05.2000, págs. 15–21; *Entre amenazas aquí y respaldos en Europa*, “El Tiempo” 6.02.2001; *Siguen amenazas contra funcionarios públicos. Renuncias en Cauca, Nariño y Putumayo*, “El Tiempo” 30.06.2002; *546 alcaldes están amenazados y 99 despachan lejos*, “El Tiempo” 28.08.2002.

las autoridades indígenas, conforme a su derecho – constitucionalmente reconocido – de ejercer su propia justicia en los *resguardos*.¹⁶

Tres años después, la determinación de las comunidades del Cauca fue confirmada durante una movilización organizada en junio de 1999, frente al gobierno de Andrés Pastrana (1998–2002), para exigir que sus demandas sean tomadas en serio. Entre sus peticiones estaría la que sus territorios sean declarados en estado de “emergencia social, política y cultural”, entre otros motivos por la persistencia de actores armados y enfrentamientos dentro de ellos. Se produjo entonces algo inesperado, que tuvo una fuerte incidencia a escala nacional. Aprovechando la situación de desorden causada durante la movilización por la presencia de miles de personas que, durante más de una semana, iban a bloquear la carretera, miembros de las FARC intentaron infiltrarse entre los participantes. No obstante, dicha intención fue impedida por las guardias indígenas encargadas de velar por el buen desarrollo del encuentro, quienes los sacaron a golpes de piedra y de bastones de mando; seguido por los medios de comunicación, el acontecimiento tendrá un fuerte impacto a la hora de los noticieros, y se sacará la siguiente conclusión: ¡contrario al gobierno nacional, los indígenas tendrían la capacidad de velar por el orden público en sus territorios!

Tras unos meses, semejante operación se repitió: en noviembre de 2001, la población indígena del municipio caucano de Caldono se alzó espontáneamente, sin armas, contra un ataque de las FARC, dando así una demostración de su capacidad de organizarse en actos de resistencia civil y pacífica, que nuevamente aparecerán como ejemplares para todo el país y serán seguidos de numerosas movilizaciones similares, “contra secuestros e intentos de secuestros”.¹⁷ Gestos de valentía que, sin embargo, no deben ocultar su contraparte. Sólo en el Cauca, durante la misma semana del intento fracasado de la toma de Caldono, los cuerpos de cuatro indígenas secuestrados por las FARC unos días antes fueron encontrados

¹⁶ Para más información sobre este episodio véase: V. Laurent, *Comunidades indígenas...*, *op. cit.*

¹⁷ Al respecto véase entre otros: *Paeces impiden ataque de las Farc*, “El Tiempo” 14.11.2001; *Cómo evitaron en forma pacífica los habitantes de Caldono, Cauca, una toma de las Farc*, “El Tiempo” 18.11.2001; *Indígenas proponen organizarse contra la violencia*, “El Tiempo” 20.11.2001; *Se abre paso una resistencia civil desarmada*, “El Tiempo” 20.11.2001; *Indígenas caucanos bebieron la chicha de la paz*, “El Tiempo” 22.11.2001; *Resistencia civil le puede cambiar el curso a la guerra*, “El Tiempo” 25.11.2001; *Campeños impidieron otra toma en el Cauca*, “El Tiempo” 3.12.2001; *Ciudadanos se oponen por tercera vez a toma guerrillera en Bolívar (Cauca)*, “El Tiempo” 12.12.2001; *Población civil rechazó toma guerrillera en Coconuco (Cauca)*, “El Tiempo” 19.12.2001; *Coconuco resistió el martes a ataque del Eln*, “El Tiempo” 20.12.2001; *Indígenas desarmados persiguen columna de las Farc*, “El Tiempo” 2.02.2002; *Se creció la resistencia civil*, “El Tiempo” 8.03.2002; *Indígenas del Cauca deciden resistir presión de las Farc hasta el fin*, “El Tiempo” 26.07.2002; *Viaje a la cuna de la resistencia*, “El Tiempo” 25.07.2002; *Indígenas de Jambaló (Cauca) toman medidas drásticas para frenar a las Farc*, “El Tiempo” 28.08.2002; *Jambaló, resistencia a las Farc*, “El Tiempo” 31.08.2002; *Resistencia indígena frustró secuestro*, “Actualidad Étnica” 22.03.2003, núm. 81.

sin vida en las alturas del municipio vecino de Silvia; otros diez fueron asesinados en carreteras de la región, al parecer, por paramilitares.¹⁸

En el marco de las deliberaciones generadas por estos problemas de violaciones constantes a los derechos de los pueblos indígenas, las organizaciones caucanas vinieron a definir una estrategia frente a las partes en conflicto. Según ellas, se trataría de propender a favor de la negociación, sin embargo desde condiciones fundamentales: respeto del proyecto indígena y sus organizaciones; respeto de la autonomía indígena, descansando esta última sobre el derecho a un territorio, unas autoridades y formas propias de desarrollo; respeto del derecho a la diferencia; respeto de los derechos humanos y de los acuerdos nacionales e internacionales firmados por el Gobierno. Pero también es de subrayar que, paralelamente, se invocará el concepto de neutralidad, definido no sólo como la voluntad de las comunidades indígenas de no tomar parte en las disputas violentas, sino también – y sobre todo – como su resolución de afirmar claramente su posición en contra de dichas peleas y sus responsables.

Tales principios, a favor de una neutralidad en cierta forma “activa”, fundados sobre la autonomía indígena y defendidos por las comunidades del Cauca, lograron expandirse además hacia los departamentos de Antioquia y Chocó. Allí también, con base en lemas tales como “la palabra contra el fusil” o “neutralidad frente al conflicto armado pero no indiferencia frente a la muerte”, la Organización Indígena de Antioquia (OIA) y la Organización Regional Embera-Waunana (OREWA) propusieron, a su vez, que se recurriera a medios de acción que puedan introducir el diálogo como eje central con el fin de encontrar una solución política al conflicto armado.¹⁹

“No participar en la guerra” pero “participar en la paz”

Conjuntamente con estas tomas de posiciones manifestadas a escala regional, a nivel nacional también las comunidades y organizaciones indígenas – así como, en algunas oportunidades, los elegidos en el Congreso en su representación – llegarían a plantear con insistencia su derecho de “no participar en la guerra”

¹⁸ Véase: *Hallan cadáveres de cuatro indígenas*, “El Tiempo” 17.11.2001; *Diez indígenas entre víctimas de masacre de Corinto*, “El Tiempo” 19.11.2001.

¹⁹ Véase entre otros: *Un camino legítimo para el respeto de los derechos humanos*, OREWA, mimeo, 26-27.04.1996; *Comunicado a la opinión pública*, mimeo, OIA, 25.05.1996; *Declaración de los Cabildos indígenas y de la organización indígena de Antioquia OIA*, OIA, 10.05.1996; *Por la construcción de la Paz: Neutralidad Activa*, ponencia de la Organización Indígena de Antioquia (OIA) presentada en el Encuentro Nacional Medellín, mayo de 1997.

y el derecho – paralelo – de “participar en la paz”. Al respecto, vale la pena mencionar un “Foro Nacional Indígena por la Paz” titulado “Vida para los Indios”, organizado en marzo de 1999, el cual, desde una iniciativa de los senadores indígenas, buscará agrupar diferentes sectores: organizaciones regionales y nacionales indígenas, congresistas electos en su nombre, representantes del entonces gobierno de Andrés Pastrana (1998–2002) y delegados de las universidades y de instituciones a favor de la defensa de los derechos humanos.²⁰

La idea de llamar a semejante asamblea partiría de una paradoja: mientras el conflicto armado que afecta a Colombia desde los años 1960 tiene repercusiones evidentes en los territorios indígenas y sus habitantes, estos últimos nunca habrán sido invitados a tomar parte en las negociaciones llevadas por los gobiernos sucesivos. Más que nunca, por la amplitud tomada por la guerra a finales de los años 1990 y con la multiplicación de los desplazamientos masivos, de las masacres y de los asesinatos de los dirigentes indígenas – en especial en el contexto de las negociaciones de paz emprendidas en ese entonces por el presidente Pastrana frente a las FARC – se haría necesario definir nuevas “reglas del juego”. De acuerdo con las intervenciones durante el mencionado foro, el “derecho de los pueblos y las organizaciones indígenas de Colombia de no participar en guerra alguna” correspondería a una lucha permanente por la defensa de la unidad, del territorio, de la cultura, de la autonomía y de una justicia propia – principios en adelante plasmados por la Constitución de 1991. Debería acompañarse además de lo que los participantes llamarían su derecho, igual de importante, de “participar en la paz”.

Con base en estas reflexiones, una serie de peticiones se hizo pública: la exigencia que sea respetado el derecho de los pueblos indígenas de no ser involucrados en los enfrentamientos, bajo la forma que sea; su voluntad de ser tomados en cuenta como parte activa en la solución del conflicto armado desde su cosmovisión y sus prioridades culturales y políticas; su intención de hacerse presentes en los encuentros y en las negociaciones de paz, en la medida en que constituyen una componente ineludible de la sociedad civil.²¹ Posteriormente, estas mismas preocupaciones dieron lugar a la realización de un Congreso de los Pueblos Indígenas de Colombia en noviembre de 2001, bajo una iniciativa compar-

²⁰ Véase: *Primer Foro Nacional Indígena: Vida para los Indígenas, El sentir de los pueblos indígenas frente al plan nacional de desarrollo ‘Cambio para construir la paz’ y Los pueblos y organizaciones indígenas de Colombia nos declaramos con el derecho a no participar en ninguna guerra*, [en:] J. Piñacue, “Informe de Trabajo Legislativo” 1.03–30.04.1999, núm. 4.

²¹ De hecho, los representantes de los pueblos indígenas lamentarán no haber sido invitados a tomar parte en las discusiones en pro de la paz, llevadas paralelamente en Maguncia (Alemania), San Vicente del Caguán (Colombia) y Caracas (Venezuela), a partir del gobierno de Andrés Pastrana. Véase: J. Piñacue, *Informe del Trabajo Legislativo*, 1.03–30.04.1999, núm. 4.

tida entre la Organización Nacional Indígena de Colombia y del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia, “por la vida y la dignidad de los Indios y de todos los Colombianos”. Dicho encuentro partiría de un postulado explícito: “si no hay paz para todos los Colombianos, no habrá paz para los pueblos indígenas, y si no hay paz para los pueblos indígenas, no habrá paz para todos los Colombianos”.²² En ese sentido, el movimiento indígena de la Colombia post-Constitución de 1991, se acordó con sus tomas de posiciones expresadas desde los años setenta y ochenta en contra de los actores armados para, por un lado, limitar los efectos de la guerra entre sus comunidades y, por otro, contribuir a la construcción de paz.

Negociaciones organizaciones indígenas/gobierno(s): de un “estilo” a otro²³

Desde esta cuestión de cómo asegurar la autonomía territorial indígena plasmada por la Constitución de 1991 en contextos marcados por la presencia de actores armados ilegales, resultan también especialmente interesantes los altibajos de las relaciones – y negociaciones – que, a partir de la adopción de la Magna Carta de 1991, han surgido entre equipos gubernamentales y organizaciones indígenas. De hecho, más allá de su institucionalización relativa – por ejemplo, a través de la implementación de políticas de acción positiva y de su inserción en el escenario electoral – las organizaciones indígenas colombianas no han renunciado a sus primeros modos de acción a través de vías de hecho – para motivar la firma de acuerdos a favor de sus derechos y sobre todo exigir su cumplimiento; para rechazar la presencia de los actores armados en sus territorios; o para oponerse a la implementación de políticas neoliberales.

Frecuentemente asociados a enfrentamientos con las autoridades estatales, dicho tipo de estrategias ha podido dar lugar a posiciones encontradas en cuanto a la forma de percibir el “derecho a la diferencia” – y a los derechos territoriales, políticos, económicos, sociales y culturales que le son oficialmente agregados. Al respecto, es menester observar los cambios en los estilos presidenciales de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos, entre otros aspectos en cuanto a la forma de acercarse a la cuestión de la seguridad – la guerra y la paz – a nivel nacional

²² AICO, ONIC, *Congreso de los Pueblos Indígenas de Colombia* (folleto), Bogotá, noviembre del 2000.

²³ Las informaciones presentadas a continuación han sido colectadas a través de un seguimiento de los procesos de negociaciones organizaciones indígenas/representantes gubernamentales (*Mesa Permanente de Concertación Nacional, Mingas*), *in situ*, en la prensa nacional y en la televisión, así como a partir de actas oficiales y comunicados que les son relativos.

y regional, así como la manera de abordar, frente a ella, la autonomía territorial de los grupos étnicos.

Seguridad democrática versus autonomía indígena: los años Uribe (2002–2010)

La llegada al poder de Álvaro Uribe indudablemente marcó la Colombia de la década 2000 por una serie de razones.²⁴ Elegido desde la primera vuelta de las elecciones de 2002 en un entorno de fuerte crisis política después del fracaso de las negociaciones con la guerrilla del gobierno Pastrana, el objetivo anunciado por el que toma la dirección del país está claro: asegurar el control del Estado en todo el territorio nacional y luchar contra los “bandidos narcoterroristas” en nombre de un programa de gobierno titulado *Política de Seguridad Democrática* (Presidencia de la República, 2003). Por vía extraordinaria, logra una autorización de la Corte Constitucional para apostarle a un segundo mandato en el 2006 y gana las elecciones de dicho año. Por último, goza de una popularidad especialmente alta en las encuestas durante todo el tiempo de su administración, fruto de la combinación lograda entre resultados militares y sentido agudo de la comunicación política; a la vez, mantiene distanciamientos claros frente a la izquierda latinoamericana en general y, en particular, frente a los gobiernos vecinos de Hugo Chávez (en Venezuela) y Rafael Correa (en Ecuador), considerados demasiado cercanos a la insurgencia armada colombiana. De esta forma, nada parece afectar su buena imagen – ni siquiera los escándalos que surgen poco a poco en su entorno cercano, pero frente a los cuales se gana el apodo de “presidente Teflón”, sobre quien todo parece deslizarse.

Frente a las organizaciones y las comunidades indígenas también vale la pena subrayar la función presidencial de Álvaro Uribe, por lo que éste fue considerado como su principal adversario y motivó su más fuerte oposición desde la aprobación de la *Magna Carta* de 1991. De hecho, rápidamente después de elección, anuncia – y de allí, lo repite frecuentemente durante ocho años – que “ni un centímetro cuadrado del territorio nacional puede escapar al control del Estado y de la fuerza pública” con el fin de acabar con los “bandidos narcoterroristas”. Sin embargo, esta posición a favor de la salvaguardia de la soberanía nacional genera controversias del lado de los pueblos indígenas, por su lado preocupados de proteger su derecho a la autonomía territorial y política. Así las cosas,

²⁴ Sobre el perfil particular de Álvaro Uribe véase por ejemplo: F. González, *¿De dónde proviene la legitimidad política de Álvaro Uribe Vélez?*, [en:] C. Launay-Gama, I. Bolívar (eds.), *Gobernanza y conflicto en Colombia. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*, Bogotá 2010.

las interacciones entre el gobierno y las organizaciones indígenas se hacen cada vez más tensas, mientras que su relación de fuerzas se expresa a partir de proyectos de sociedades difícilmente compatibles. Estas divergencias se agudizan, además, por el recurso de los indígenas a medios llamativos para demostrar su desacuerdo frente a las acciones gubernamentales y su voluntad de influenciar las iniciativas que los conciernen. En septiembre de 2004, las organizaciones indígenas del Cauca realizan una primera gran marcha entre las ciudades de Popayán y de Cali, conocida como *Minga por la Vida, la Justicia, la Alegría, la Autonomía y la Dignidad* y promovida para denunciar paralelamente la intromisión y las exacciones de los actores armados en los territorios indígenas y las políticas gubernamentales a favor del neoliberalismo. A partir del año 2005, tienen lugar en el norte del mismo departamento operaciones de “recuperación de tierras”. Pero sobre todo, el 12 de octubre de 2008, toma forma una nueva *Minga* – de *Resistencia Indígena, Campesina y Popular*,²⁵ la cual marca, a su vez, una etapa significativa en materia de negociaciones gobierno/organizaciones indígenas.

En primer lugar, la manifestación reveló la capacidad de las organizaciones indígenas para ganarse el respaldo de numerosos sectores y agrupaciones sociales, no sólo campesinos sino también afrocolombianos, estudiantes y de mujeres, al lado de múltiples simpatizantes de su “causa” y alrededor de una amplia gama de reivindicaciones. Algunas eran específicas para las poblaciones indígenas – tales como el respecto de los acuerdos previos, la derogación de leyes aprobadas sin pasar por su consulta previa o la ratificación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Otras, más amplias, se expresaban a favor del respeto de los derechos humanos, de una salida negociada del conflicto armado o contra la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Por otra parte, el episodio de esta *Minga* contribuyó a agudizar las contradicciones entre el presidente Uribe y las organizaciones indígenas a partir de fuertes símbolos: los colores de la bandera del Consejo Regional Indígena del Cauca, izada frente a los de la bandera colombiana; el canto de los himnos de los “hijos del Cauca” en eco al himno nacional; la presencia de la guardia indígena al lado de la Policía Nacional.

De manera más amplia, vale la pena llamar la atención sobre la tendencia de dicho presidente observada frente al episodio de la *Minga* – y frecuentemente

²⁵ Véase por ejemplo: *La marcha indígena es una señal de que las políticas del Gobierno pueden incubar un gran opositor*, “Cambio” 23–29.10.2008, núm. 799, URL: <http://www.eltiempo.com> [disponible: 15.09.2004]; así como M. Archila, *La Minga: “llegaron al centro del país para quedarse”*, URL: <http://www.cric-colombia.org/noticias/index.php?show=11&catid=1> [disponible: 8.12.2008]; V. Laurent, *Con bastones de mando...*, *op. cit.*; V. Laurent, *De salvajes a ciudadanos...*, *op. cit.* La palabra andina de origen quechua *Minga* hace referencia a “trabajo colectivo para el bien de todos”.

denunciada durante los ocho años que duró su mandato – a tildar de “terroristas”, “filtrados” y “aliados de la guerrilla” a las organizaciones sociales – entre las cuales las indígenas.²⁶ Con la presidencia de Álvaro Uribe, irá así vislumbrándose cada vez más la ruptura entre “visiones del mundo” y prioridades difícilmente conciliables en el día a día: megaproyectos de desarrollo contra opciones de vida comunitaria e interés nacional frente al interés de “unos pocos” – pero también, preocupación de la élite colombiana por el bien general más allá de reivindicaciones específicas de los indígenas, consideradas como indebidas por el gobierno.

Gobierno Santos, o cuando el “enemigo” se vuelve “oponente”

No obstante, después de dichos choques, la llegada al poder del presidente Juan Manuel Santos – ministro de Defensa del gobierno anterior – a partir de agosto de 2010, marcó a su vez un viraje radical, si no en el contenido del conjunto de las políticas gubernamentales, sin duda, en la forma de expresarlas y de relacionarse con su entorno dentro de la nación. Al respecto, además de su intención – lograda – de conformar una propuesta gubernamental de Unidad Nacional y restablecer vínculos más amistosos con sus vecinos dentro de la región, desde su investidura dejó claramente al descubierto su plan de acercamiento con los pueblos indígenas.

De manera inesperada, antes de la ceremonia oficial de su investidura en Bogotá, quiso visitar a los indígenas koguis de los montes aislados de la Sierra Nevada de Santa Marta, al extremo norte del país. Con pocas horas de su posesión en el palacio presidencial, acompañado de su familia, vestido de blanco y descalzo a la manera de los autóctonos, recibió allí sus consejos y demás advertencia para bien dirigir el país. Posición del primer hombre del país, de por sí interesante por varios motivos. Por un lado, porque no deja de recordar la que, antes de él, había asumido el presidente Boliviano Evo Morales, entronizado en las riveras del lago Titicaca y protegido por la hoja sagrada de coca antes de llegar a La Paz. No obstante, contrario a este último, el presidente colombiano de ninguna manera busca afirmarse en cuanto que indígena sino que, nieto del fundador de uno de los principales diarios del país (*El Tiempo*) y miembro de una familia de renombre, hace claramente parte de la élite colombiana; además, lejos de las aspiraciones de refundación nacional de su colega, las intenciones gubernamentales de Juan Manuel Santos van desde sus inicios en el sentido de un progreso del país por la vía del neoliberalismo. Por otro lado, porque la proximidad declarada de Juan

²⁶ Alocución presidencial en televisión del presidente de la República Álvaro Uribe y del General Óscar Naranjo, Director de la Policía Nacional, *Canal Institucional*, 22.10.2008.

Manuel Santos con sus anfitriones *diferentes*, ilustraba un cambio de estilo frente a su predecesor y parecía poder leerse como su disposición a la “reconciliación” entre comunidades indígenas y destinos nacionales, después del choque entre sus “dos mundos” revelado por los acontecimientos de la Minga de 2008.

En términos generales, esta postura del mandatario ha logrado mantenerse, tal como lo reveló la serie de reuniones llevadas entre ministros y demás funcionarios de las diferentes carteras estatales y representantes de las organizaciones indígenas, en el marco de la llamada *Mesa Nacional Permanente de Concertación*. Aunque los temas tratados siguen siendo objetos de múltiples desacuerdos, los apoderados del presidente Santos parecen obedecer a un mandato: ¡“tratar bien al oponente”!... aunque posiblemente sea ¡“para desestabilizar y desarmarlo mejor”!²⁷

Sin embargo, de manera inesperada, el mes de julio de 2012 de nuevo destapó una serie de contradicciones entre los principios de apertura a la diversidad y de autonomía indígena ratificados por la Constitución de 1991 y su aplicación cuando, directamente afectadas por una serie de ataques de la guerrilla, las comunidades indígenas del norte del departamento del Cauca volvieron a exigir la salida de los actores armados de sus territorios, sean los que sean, en otras palabras, incluyendo los de la fuerza pública.

En cierta medida, tal petición no sorprende en sí, ya que va claramente en la continuidad de las que se expresaban en épocas previas, mencionadas en las páginas anteriores. Pero esta vez, se acompañó de una acción por parte de las autoridades indígenas que fue particularmente controvertida. De hecho, la guardia indígena no solo se empleó a descubrir y sancionar a miembros de las organizaciones armadas ilegales presentes en sus territorios colectivos, tal como lo había hecho anteriormente. También buscó y logró desalojar a los representantes del Ejército, hecho sin precedentes en la historia del país: los soldados en función en el resguardo para la protección de una torre eléctrica fueron agredidos, mientras los edificios construidos para su refugio fueron destruidos con piedras y picas. La imagen de un soldado en llantos, sacado a la fuerza de la base militar, literalmente cargado, pareció marcar el final de una resistencia indígena ante todo pacífica. El episodio llegó a la primera página de los periódicos, dio la vuelta en los noticieros y fue ampliamente comentado en las redes sociales. Como reacción, numerosas voces se alzaron entonces, en algunos casos en tonos racistas, para rendir homenaje al Ejército nacional en contra de los supuestos “antipatriotas indígenas”.²⁸ Se dio

²⁷ Véase la serie de reuniones de la Mesa Nacional Permanente de Concertación entre el Gobierno y las Organizaciones Indígenas, realizadas en Bogotá (entre otros, en febrero y marzo de 2012).

²⁸ Véase por ejemplo: *Campaña ciudadana de apoyo a nuestros soldados: el Cauca y su ejército, una sola fuerza*, [en:] Facebook.

así la impresión de un divorcio sin apelación entre, por un lado, los pueblos indígenas y, por el otro, los representantes del Estado.

No obstante, es importante tener en cuenta los matices que alimentan sus vínculos. Ciertamente, la larga historia de sus relaciones demuestra numerosos choques, pero también pasa sin parar por fases de negociaciones. De hecho, después de este momento de crisis aguda se restablecieron conversaciones entre el gobierno de Juan Manuel Santos y los líderes indígenas. De nuevo, la *Mesa Permanente de Concertación Nacional* se reunió en Bogotá, del 6 al 8 de agosto de 2012; al concluir el encuentro, las organizaciones indígenas hicieron saber que no tienen “nada en contra de los soldados de la patria”.²⁹ Anteriormente, uno de los voceros indígenas había afirmado: “no nos le vamos a atravesar a Santos”.³⁰ En respuesta a las organizaciones indígenas el presidente aceptó ir personalmente hasta la región, desde donde sorprendió al auditorio con un *mea culpa* inédito: pidió “perdón” a las comunidades indígenas por las acciones que las afectan en el marco del conflicto armado y accedió a que se abriera el diálogo entre sus representantes y el gobierno – y sin arriesgarse a sacar conclusiones demasiado rápidas, es interesante anotar que, unos días después, llegará al orden del día la cuestión del proceso de paz con las FARC, en discusiones desde entonces.

Por último, vale subrayar que a la gran variedad de los pueblos indígenas en Colombia se agrega la complejidad del Estado: sus diferentes esferas, instancias y agentes que no siempre hablan de una sola voz. Merece señalarse al respecto el rol central que juega la Corte Constitucional, con tomas de posiciones que frecuentemente van en direcciones diferentes de las que defienden el Ejecutivo o el Legislativo en respeto de los particularismos culturales.³¹ Sobre este aspecto puede mencionarse, por ejemplo, una de sus sentencias que, a pocas semanas de los “acontecimientos del Cauca”, ordenaba la salida de bases militares situadas dentro de un resguardo indígena de los departamentos del Meta y del Guaviare [Auto 173 de 2012].

²⁹ *Pronunciamiento Pueblos Indígenas MPC*, Comunicado ONIC, 2.08.2012.

³⁰ Entrevista a Feliciano Valencia, *El Tiempo*, 22.07.2012.

³¹ Sobre este tema véase por ejemplo: J. A. Libardo, *Derecho, saber e identidad indígena*, Bogotá 2009; D. Carrillo, S. Patarroyo, *Derecho, interculturalidad y resistencia étnica*, Bogotá 2009; V. Laurent, *Con bastones de mando...*, *op. cit.*; J. Lemaître, *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*, Bogotá 2009.

Reflexiones Finales

Los principios de respeto a la diversidad plasmados en la Constitución de 1991 – cuyos veinte primeros años fueron debidamente recordados con orgullo patrio en el 2011 – están hoy en la prueba de la(s) práctica(s) y las interpretaciones. Dentro de este contexto, una primera mirada puede dejar la ilusión de una oposición mecánica entre “los indígenas” y “el Estado”, como si fueran bloques perfectamente homogéneos y sin opción de convergencia. Sin embargo, es sabido que en la realidad social no se vive en “blanco y negro” – valga la expresión para designar a “buenos y malos”: en este sentido, las “zonas grises” y sus matices, resulta sumamente pertinente para pensar las interrelaciones políticas, económicas y sociales. A la vez, una mirada retrospectiva al departamento del Cauca lleva a recordar que lo que ahora “pasa en el Cauca” desde hace unos meses, pasa desde hace mucho tiempo. Infaliblemente, el escenario parece repetirse: los indígenas se alzan contra las políticas gubernamentales para exigir el cumplimiento de los acuerdos firmados con los mandatarios o contra la presencia de actores armados en sus territorios; las tensiones crecen, discusiones se abren. Luego pasan las semanas y no pasa nada.

No obstante, frente a esta situación de pocos avances, cabe destacar la insistencia de las comunidades indígenas – ejercida a través de sus organizaciones – primero, en no ser asociadas a la guerra; y segundo, importantísimo aunque sea menos conocido – en especial en épocas de negociaciones con la guerrilla: en ser partícipes de la búsqueda de la paz. Pasaron años de Seguridad democrática bajo la presidencia de Álvaro Uribe, en nombre de la cual se insistió en la prioridad de la recuperación del control territorial por parte del Estado. No obstante, el conflicto armado no se acabó – y los pueblos indígenas siguen contando muchas de sus víctimas, mientras que, como lo apuntó, entre otros, el representante en Colombia de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Todd Howland,³² la primera responsabilidad de los Estados debe ser la de proteger a sus ciudadanos – también los indígenas. En ello, sin duda, hay fallas en Colombia, y el resultado de la famosa política parece menos convincente que su argumento.

La vuelta dada por el gobierno de Juan Manuel Santos invita, por su parte, a otras preguntas: en un entorno en el que se abrieron discusiones con la guerrilla, ¿qué espacios se les puede dar a las organizaciones indígenas que desde años reivindican su participación en la construcción de paz? Y dentro de este ámbito, ¿qué (no) puede negociarse? En qué dirección irán las demandas: ¿centradas

³² Véase su columna de opinión, ¿Pueden ustedes, por favor, pelear su guerra en otra parte?, “Revista Semana” 18.07.2012.

principalmente en los derechos de los indígenas, para los indígenas, o más amplias, llevadas al lado de otros sectores sociales y para la construcción conjunta de una Colombia más inclusiva y propensa a la equidad? Seguramente está allí uno de los principales desafíos para los pueblos y las organizaciones indígenas del país: no solo hacer respetar los pactos fijados con el gobierno nacional desde la Constitución de 1991 *en nombre de su diferencia*, sino también obrar por un cambio político, económico y social a profundidad, pedido más allá de la diferencia y de acuerdos puntuales, para hacer posible una ampliación efectiva del ejercicio democrático.

Bibliografía

- Archila M., *La Minga: "llegaron al centro del país para quedarse"*, URL: <http://www.cric-colombia.org/noticias/index.php?show=11&catid=1> [disponible: 8.12.2008].
- Assies W., Van der Haar G., Hoekema A. (eds.), *El Reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reformas del Estado en América latina*, México D.F. 1999.
- Bonilla V. D., *Itinerario de una militancia paralela: la lucha por los derechos indígenas y la lucha por la democratización en Colombia*, [en:] G. Grunberg (comp.), A. Barabas, M. Bartolomé, S. Nahmad (eds.), *Articulación de la diversidad. Tercera reunión de Barbados*, Cayambe 1995.
- Carrillo D., Patarroyo S., *Derecho, interculturalidad y resistencia étnica*, Bogotá 2009.
- Colombia: una nación multicultural. Su diversidad étnica*, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, Bogotá 2007.
- Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC, "Periódico Unidad Álvaro Ulcué", Popayán 1986–1997.
- Constitución política de Colombia 1991*, Ediciones de la Presidencia de la República, Bogotá 1994.
- Fajardo L. A., Gamboa J. C., Villanueva O., *Manuel Quintín Lame y los Guerreros de Juan Tama. Multiculturalismo, Magia, Resistencia*, Madrid 1999.
- García M., *De la Uribe a Tlaxcala, Procesos de Paz*, Bogotá 1992.
- González F., *¿De dónde proviene la legitimidad política de Álvaro Uribe Vélez?*, [en:] C. Lounay-Gama, I. Bolívar (eds.), *Gobernanza y conflicto en Colombia. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*, Bogotá 2010.
- Gros Ch., *Colombia indígena*, Bogotá 1991.
- Gros Ch., Dumoulin D. (eds.), *Le multiculturalisme au concret. Un modèle latino-américain?*, Paris 2012.
- Gros Ch., *Políticas de la etnicidad. Identidad, Estado y modernidad*, Bogotá 2000.
- Historia del CRIC*, Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC, Popayán 1990.

- Laurent V., *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998. Motivaciones, campos de acción e impactos*, Bogotá 2005.
- Laurent V., *Con bastones de mando o en el tarjetón*, "Colombia Internacional" 2010, núm. 71.
- Laurent V., *Dans, contre, avec l'État: mouvement indien et politique(s) en Colombie, vingt ans après*, [en:] Ch. Gros, D. Dumoulin (eds.), *Le multiculturalisme au concret. Un modèle latino-américain?*, París 2012.
- Laurent V., *De salvajes a ciudadanos, veinte años de participación electoral indígena en Colombia: una mirada crítica*, [en:] K. Krzywicka (coord. y ed.), *Bicentenario de la Independencia de los Países de América Latina. Cambios y realidades*, Lublin 2012.
- Laurent V., *Movimiento indígena y retos electorales en Colombia. Regreso de lo indio para una apuesta nacional*, "Revista Elecciones" 2009, núm. 9.
- Laurent V., *Multiculturalismo a la colombiana y veinte años de movilización electoral indígena: circunscripciones especiales en la mira*, "Análisis Político" 2012, núm. 75.
- Le Bot Y., *Violence de la modernité en Amérique latine. Indianité, société et pouvoir*, París 1994.
- Libardo José A., *Derecho, saber e identidad indígena*, Bogotá 2009.
- Los indígenas y la paz. Pronunciamientos, resoluciones, declaraciones y otros documentos de los pueblos y organizaciones indígenas sobre la violencia armada en sus territorios, la búsqueda de la paz, la autonomía y la resistencia*, Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC, Consejo Nacional de Paz, Bogotá 2002.
- Pécaut D. (coord.), *Informe especial sobre Colombia*, "Problèmes d'Amérique latine" 1999, núm. 34.
- Pécaut D., *Guerra contra la sociedad*, Bogotá 2001.
- Peñaranda R., *De rebeldes a ciudadanos: el caso del Movimiento Armado Quintín Lame*, [en:] R. Peñaranda, J. Guerrero (comp.), *De las armas a la política*, Bogotá 1999.
- Pineda R., *Colombia y el reto de la construcción de la multiculturalidad en un escenario de conflicto*, [en:] M. J. Cepeda, T. Fleisner (eds.), *La pluralidad étnica en los países en vía de desarrollo*, Fribourg 2001.
- Pizarro E., *Colombia: ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua?*, "Análisis Político" 2002, núm. 46.
- Pizarro E., *Colombie: entre démocratie et autoritarisme*, "Amérique Latine" 1985, núm. 21.
- Ramírez W., *¿Guerra civil en Colombia?*, "Análisis Político" 2002, núm. 46.
- Ramírez W., *Violencia y democracia en Colombia*, "Análisis Político" 1988, núm. 3.
- Sánchez E. (comp.), *Derechos de los Pueblos Indígenas en las Constituciones de América Latina*, Bogotá 1996.
- Tattay P., *La construcción de la paz en el nororiente caucano*, documento sin publicar presentado en el Simposio Cultura(s) para la Paz, VI Congreso Nacional de Antropología, Bogotá, julio de 1992.

Marcin Komosa

Podmiotowość ludności rdzennej. Przypadek komisji prawdy

Celem artykułu jest ukazanie zmiany w postrzeganiu podmiotowości ludności rdzennej, zachodzącej na przełomie XX i XXI wieku, i przynależnych jej praw człowieka. Narzędziem dla jej badania jest dokumentacja komisji prawdy, instytucji działających w ramach transformacji ustrojowej, służących rozliczaniu naruszeń praw człowieka w przeszłości, budowaniu pojednania narodowego oraz zadośćuczynieniu dla ofiar naruszeń.¹ W przeciwieństwie do innych organów, takich jak rzecznik praw obywatelskich, komisje prawdy pozostają ograniczone w czasie: ich działanie zamyka się w ramach transformacji ustrojowej.

Rola komisji prawdy w procesach transformacji

Komisje prawdy początkowo były instytucjami *sui generis* tworzonymi w państwach Ameryki Łacińskiej w celu rozliczenia wymuszonych zaginięć² osób w okresie dyktatur wojskowych. Historycznie pierwszą instytucją tego rodzaju była komisja prawdy w Argentynie utworzona w 1983 roku. Ten rodzaj instytucji rozwijał się w kolejnych latach. Komisja prawdy zaczęła być wykorzystywana w procesach budowy pokoju po konflikcie (pierwszy raz w Salwadorze w 1992 roku), z kolei w Republice Południowej Afryki uzyskała uprawnienia i procedury, które dotychczas przysługiwały komisjom śledczym w systemie *common law*.

Niemniej ważna wydaje się ewolucja zakresu przedmiotowego i podmiotowego praw człowieka w pracach komisji prawdy. O ile pierwsza komisja prawdy w Argentynie zajmowała się wyłącznie problemem wymuszonych zaginięć, o tyle kolejne komisje przyjmowały szerszą perspektywę rozliczeń praw człowieka (z pewnymi wyjątkami jak np. Komisja Pokoju w Urugwaju z 2000 roku

¹ Przegląd definicji, por. M. Komosa, *Komisja prawdy. Mechanizm odpowiedzialności za naruszenie praw człowieka*, Warszawa 2013.

² Pojęcie „wymuszone zaginięcia” przyjęło się w polskiej literaturze prawniczej. Por. A. Szpak, *Wymuszone zaginięcia. Wybrane zagadnienia*, Toruń 2009.

o mandacie podobnym do mandatu komisji argentyńskiej). Poszerzano też katalog grup, których ochrona praw zajmowała szczególne miejsce: należą do nich kobiety, dzieci, ofiary przemocy seksualnej, wreszcie ludność rdzenna.

Komisje prawdy powstały w państwach Ameryki Łacińskiej w latach 1990–2012 (łącznie osiem instytucji). Przyjmowały różne stanowiska wobec praw człowieka ludność rdzennej, co znajduje wyraz w dokumentach je powołujących (mandatach), a także w raportach kończących ich prace (ze szczególnym uwzględnieniem rekomendacji kierowanych do władz). Przy tym komisja prawdy nie jest traktowana jako ukształtowana instytucja prawna, ale jako mechanizm sprawiedliwości okresu transformacji. Analiza pozwala przedstawić, w jaki sposób, w omawianym okresie, uwzględniano prawa ludności rdzennej (indiańskiej) w rozliczeniach przeszłych naruszeń praw człowieka. Artykuł odwołuje się do dokumentów, natomiast nie analizuje dalszych kroków podejmowanych przez władze i społeczności rdzenne po zakończeniu prac komisji prawdy.

Badając komisje prawdy, można dokonać ich klasyfikacji ze względu na sytuację i okoliczności, w jakich zostały powołane. Do pierwszej grupy należą komisje badające naruszenia praw człowieka w trakcie rządów autorytarnych (Chile, Paragwaj, Ekwador, Brazylia), do drugiej – działające jako narzędzie budowy pokoju (Gwatemala, Salwador). Specyficzny przypadek stanowi komisja prawdy w Peru obejmująca dwa okresy: wewnętrzny konflikt zbrojny i następujące po nim rządy autorytarne (niemniej posiadające zupełnie inny charakter niż wcześniejsze dyktatury wojskowe w Chile czy Brazylii). Ta charakterystyka komisji również wpływała na ujęcie problemu praw ludności rdzennej w ich pracach.

Prawnomiędzynarodowa ochrona praw ludności rdzennej

Ochrona praw ludności rdzennej przez długi czas wywodzona była z ogólnych zapisów dokumentów prawnomiędzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka. Tak właśnie wskazuje raport *Sytuacja praw człowieka ludności rdzennej w Amerykach* Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka (MKPCz) z 2000 roku,³ który odwołuje się do zapisów Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Amerykańskiej Deklaracji Praw i Obowiązków Człowieka, wskazując na brak specyficznych regulacji dotyczących ludów i osób rdzennych w systemie międzyamerykańskim. Autorzy raportu wskazują, że „niezwykłym, a nawet niedającym

³ *The Human Rights Situation of the Indigenous People in the Americas*, OEA/Ser.L/V/II.108, Doc.62, 20.10.2000.

się wyjaśnić, fenomenem jest fakt, że traktatowa ochrona praw ludności rdzennej jest kodyfikowana jedynie w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy”.⁴

Pierwsza propozycja stworzenia ogólnoamerykańskiego instrumentu ochrony praw ludności rdzennej pojawiła się ze strony Zgromadzenia Ogólnego OPA w 1989 roku. W lutym 1997 roku został przedstawiony projekt, zawierający dwadzieścia siedem artykułów, Amerykańskiej Deklaracji Praw Ludności Rdzennej.⁵ Przewidywał on między innymi: traktowanie poczucia własnej tożsamości jako wyznacznika dla statusu ludności rdzennej (art. I), zakaz przymusowej asymilacji (art. V), prawo do samorządu (art. XV) i prawo do odrębnych, tradycyjnych form własności (art. XVIII). Od 1999 roku dalsze negocjacje toczą się w ramach specjalnie powołanej grupy roboczej. Proces przygotowywania tekstu obejmuje również współpracę z przedstawicielami ludów rdzennych.⁶

Z uwagi na ciągły brak odrębnej regulacji kwestii praw ludności rdzennej ważną rolę w kształtowaniu praktyki w tym zakresie odgrywało orzecznictwo MKPCz oraz Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka (MTPCz).⁷

W 1985 roku Komisja rozstrzygała sprawę skierowaną przez Indian Yanomani przeciwko rządowi Brazylii (sprawa nr 7.165) dotyczącą skutków budowy autostrady transamazońskiej przez obszar zamieszkiwany przez tę grupę ludności. MKPCz przyjęła argumenty skarżących, uznając, że budowa drogi poprzez terytoria ludności rdzennej stanowiła naruszenie prawa do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawa do zamieszkania i przemieszczania się oraz prawa do ochrony zdrowia i dobrostanu. Orzeczenie zobowiązało rząd brazylijski do podjęcia działań zapobiegawczych i wzmocnienia ochrony Yanomani.

Ważną rolę odegrała również ugoda zawarta w dniu 25 marca 1998 roku w sprawie nr 11.713, dotyczącej zaboru przez państwo terytoriów należących do społeczności rdzennej, którą indiańskie społeczności Enxet-Lamenxay i Kayleyphapopyet wniosły przeciwko Paragwajowi. Zgodnie z ugodą, państwo zobowiązało się do zwrotu przejętych obszarów, a także do zapewnienia społecznościom odpowiednich warunków ekonomicznych i społecznych (w tym między innymi ułatwień w dostępie do edukacji).⁸

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Authorities and Precedents in International and Domestic Law for the Proposed American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, OEA/Ser.L/V/II.1110, Doc. 22, 1.03.2001.

⁶ Por. szerzej na temat prac nad Deklaracją, URL: http://www.oas.org/dil/indigenous_peoples_preparing_draft_american_declaration.htm [dostęp: 15.09.2013].

⁷ Pełne zestawienie orzecznictwa MTPCz w odniesieniu do praw ludności rdzennej, zob. URL: http://www.oas.org/en/iachr/indigenous/decisions/ia_court_hr.asp [dostęp: 15.09.2013].

⁸ Report nr 90/99, Enxet-Lamenxay and Kayleyphapopyet (Riachito) Indigenous Communities, Paraguay, case 11.713, URL: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/99eng/Friendly/Paraguay11.713.htm> [dostęp: 15.09.2013].

We wrześniu 2012 roku MTPCz wydał wyrok w sprawie przeciwko Gwatemali dotyczącej masakr ludności indiańskiej w Rio Negro. Co ciekawe, w kontekście rozliczeń przeszłości, wyrok zawiera wiele wskazówek odnośnie do uczczenia pamięci ofiar, zadośćuczynienia oraz realizacji projektów dotyczących dostępności kultury i edukacji dla ludności rdzennej.⁹

Szczególnym problemem, jeśli chodzi o prawa ludności rdzennej, pozostaje kwestia ochrony należących do nich terytoriów. Staje się ona przyczyną masowych naruszeń praw człowieka w przypadku konfliktu interesów pomiędzy grupami rdzennymi a państwem i firmami zainteresowanymi wydobywaniem surowców, rozwojem rolnictwa oraz przemysłu lub przebudową infrastruktury.¹⁰

Mniej istotna w kontekście międzyamerykańskim wydaje się kodyfikacja praw ludności rdzennej prowadzona w ramach systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych. Deklaracja Praw Ludności Rdzennej (61/925) została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne we wrześniu 2007 roku. Zawiera ona liczne gwarancje dla ludności rdzennej, między innymi odnoszące się do zachowania własnej odrębności kulturowej (w tym zakaz asymilacji), do samookreślenia własnej przynależności grupowej, do ochrony wspólnoty terytorialnej (poprzez zakaz przesiedlania ludności rdzennej bez ich zgody) oraz do tworzenia własnych instytucji politycznych, gospodarczych i edukacyjnych.¹¹

W ujęciu historycznym proces uwzględniania w szerszy sposób podmiotowości ludności rdzennej w instrumentach prawnomiędzynarodowych zaczyna się pod koniec XX wieku. W tym samym czasie pojawia się w praktyce państw mechanizm komisji prawdy.

Kwestia ludności rdzennej w poszczególnych komisjach prawdy

W kontekście rozliczeń naruszeń praw człowieka ludność rdzenna występuje jako grupa podwójnie dyskryminowana: z jednej strony, z uwagi na swoją przynależność etniczną, z drugiej – ze względu na niski status ekonomiczno-społeczny i wiążącą się z tym przynależność do ugrupowań opozycyjnych, czy to działających pokojowo, czy prowadzących walkę zbrojną. W przypadku autorytarnych rządów, gdy władza tworzy system naruszeń praw człowieka, oparty – jak w przypadku Chile – na armii i służbie bezpieczeństwa, ludność rdzenna jest dodatkowo

⁹ CIDH, Caso Masacres de Rio Negro vs. Guatemala, 4.09.2012, URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_250_esp.pdf [dostęp: 15.09.2013].

¹⁰ *Indigenous and Tribal Peoples' Rights over Their Ancestral Lands and Natural Resources*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09, 30.12.2009.

¹¹ URL: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf [dostęp: 15.09.2013].

stygmatyzowana jako grupa najsłabsza w stratyfikacji społecznej, dyskryminowana nie tylko przez autorytarny system, ale również przez współobywateli sprzeciwiających się temu systemowi. Problem praw ludności rdzennej okazuje się być trwalszy od innych problemów naruszeń praw człowieka: istnieje bez względu na zmiany rządów i na ich charakter. Narzędzia sprawiedliwości okresu transformacji ujawniają go w kontekście rozliczeń przeszłości, ale sposób jego rozwiązania wybiega poza ramy samej transformacji.

Z drugiej strony – w przypadku konfliktów wewnętrznych – podział społeczny nakładający się na podział etniczny może stać się przyczyną masowych zabójstw członków wspólnot ludności rdzennej, osiągających, jak w Gwatemali, rozmiar ludobójstwa.

Ta dyskryminacja staje się również problemem w pracach instytucji powołanych do rozliczania przeszłości. Komisje prawdy były umiejscawiane w stolicach państw, a z uwagi na ograniczenia czasu swojego działania i dostępnych środków nie były w stanie prowadzić szerokich badań na zamieszkałych przez ludność rdzenną obszarach wiejskich. Być może z tego powodu część raportów (jak np. raport Komisji Prawdy i Pojednania w Chile) nie opisuje szeroko naruszeń w odniesieniu do ludności rdzennej. Dodatkowym problemem, zarówno w pracach komisji prawdy i zbieraniu zeznań, jak i w odbiorze oraz upowszechnianiu raportu, była bariera językowa.

Chile (1990)

Mandat chilijskiej komisji prawdy powołanej w 1990 roku w wąskich ramach negocjowanego przejścia do demokracji nie uwzględniał w sposób odrębny kwestii związanych z prawami ludności rdzennej.

Z uwagi na ograniczenia czasowe i polityczne zarzucano komisji prawdy w Chile pomijanie kwestii naruszeń praw człowieka na obszarach pozamiejskich, zamieszkiwanych przez ludność indiańską, w tym przemocy dokonywanej przez osoby prywatne (np. właścicieli rolnych). Znajduje to odbicie w raporcie, który o ludności rdzennej wspomina sporadycznie, wskazując ją wśród innych grup ludności szczególnie dotkniętej represjami [między innymi obok członków partii politycznych i związkowców; działacze indiańscy angażowali się często w działalność polityczną, w tym w organizacjach zbrojnych, takich jak Ruch Lewicy Rewolucyjnej (MIR – *Movimiento de Izquierda Revolucionaria*)].¹²

¹² *Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation*, Notre Dame IN 1993, s. 162, URL: http://www.usip.org/sites/default/files/resources/collections/truth_commissions/Chile-90-Report/Chile90-Report.pdf [dostęp: 15.09.2013].

Omawiając sytuację w regionie Araukanii, zamieszkiwanym przez Mapuczy, raport wskazywał na wyjątkową sytuację ludności rdzennej:

Ogromnie trudne było dla tych ludzi być zmuszonym do życia – nawet do dzisiaj – razem z tymi, którzy zabijali ich bliskich. Z powodu strachu, biedy i beznadziei tylko nieliczny procent rodzin próbował uzyskać zadośćuczynienie na drodze sądowej lub zwracał się o pomoc do organizacji chroniących prawa człowieka.¹³

Podobnie opis przypadku wymuszonego zaginięcia Indian w Lautaro wskazuje na bierną postawę mieszkańców wobec represji: „bliscy przyjęli wymuszone zaginięcie, nie podejmując wysiłków (...) z powodu strachu, braku znajomości procedur oraz nieufności wobec instytucji publicznych”.¹⁴ Komisja prawdy w Chile wskazywała więc na słabszą pozycję ludności rdzennej, niemniej nie uwzględniała jej jako odrębnej grupy wśród ofiar naruszeń praw człowieka w okresie rządów wojskowych.

Salwador (1992)

Komisja prawdy w Salwadorze została utworzona na mocy porozumienia pokojowego z Chapultepec, kończącego dwunastoletni okres wojny domowej. Same zapisy mandatu nie wskazują dokładnie zakresu przedmiotowego i podmiotowego badanych naruszeń praw człowieka, mówiąc o „poważnych aktach przemocy”, które wydarzyły się po 1980 roku.

W przypadku Salwadoru – jak wskazuje raport – trudno mówić o etnicznych przyczynach przemocy czy też o ludności rdzennej jako wyszczególnionej grupie jej ofiar, co wynika również z niewielkiego udziału ludności rdzennej w populacji tego państwa. Raport nie wyróżnia ludności indiańskiej (przede wszystkim Pipil), gdyż ujmuje ofiary wojny domowej w kategoriach ekonomiczno-społecznych (jako ludność wiejska/rolnicza), a nie etnicznych.

Naruszenia praw człowieka dokonywane w trakcie konfliktu pomiędzy siłami rządowymi a lewicową partyzantką (Frontem Wyzwolenia Narodowego im. Farabundo Martíego, FMLN) dotyczyły przede wszystkim ubogiej ludności wiejskiej. Stanowiła ona naturalną bazę dla rozwoju guerrilli, stąd armia – stosując zasady odpowiedzialności zbiorowej i taktykę spalonej ziemi – dokonywała masakr

¹³ *Ibidem*, s. 510.

¹⁴ *Ibidem*, s. 666.

ludności rolniczej. Raport opisywał okrucieństwa dokonywane przez strony konfliktu, w tym dokonane przez armię zbiorowe egzekucje cywilów w El Mozote.¹⁵

Gwatemala (1997)

Komisja Wyjaśnień Historycznych powołana została w Gwatemali na mocy porozumień pokojowych z Oslo z 1994 roku. Jej raport jest pierwszym dokumentem przedstawiającym skalę naruszeń praw człowieka dokonywanych wobec ludności rdzennej w państwach Ameryki Łacińskiej. Komisja w stosunku do działań zbrojnych wymierzonych w Majów używa pojęcia „ludobójstwo”. Już we wstępie do raportu jasno stwierdzono, że „w kategoriach etnicznych, przeważającą większość ofiar stanowili Majowie”.¹⁶

Zgodnie z ustaleniami komisji, w toku konfliktu zbrojnego ludność rdzenna została uznana za zbiorowego wroga z powodu indiańskiego pochodzenia części uczestników guerrilli oraz wsparcia (rzeczywistego lub rzekomego), jakie wspólnoty rdzenne udzielały partyzantom. Wspólnoty te stały się celem ataków obejmujących między innymi: niszczenie wsi, wymordowywanie ludności cywilnej, zabijanie przedstawicieli ich władz oraz ich liderów religijnych. Polityka ta prowadzona była bez względu na istnienie rzeczywistych dowodów wsparcia guerrilli.¹⁷ Komisja wskazywała, że kluczową przyczyną masowych naruszeń praw człowieka był rasizm, pojawiający się w doktrynie władz uznających niższość ludności rdzennej.¹⁸

Raport przedstawia metody wyniszczania kulturowego ludności rdzennej w toku konfliktu, który z konfliktu o charakterze ekonomiczno-społecznym stał się konfliktem etnicznym. Należą do nich między innymi zmuszanie Majów do porzucania swoich wzorów kulturowych: języka, tradycji i ubioru; uniemożliwianie przeprowadzania rytuałów i ceremonii; przerywanie transmisji międzykulturowej poprzez zabijanie starszych i niszczenie kukurydzy; wykorzystywanie rdzennych nazw i symboli do oznaczania jednostek wojskowych.¹⁹

¹⁵ *From Madness to Hope: The 12-year war in El Salvador: Report of the Commission on the Truth for El Salvador*, UN Security Council, S/25500, 1993, URL: <http://www.usip.org/sites/default/files/file/ElSalvador-Report.pdf> [dostęp: 15.09.2013].

¹⁶ *Guatemala. Memory of Silence. Tz'inil Na 'Ta'bal. Report of the Comission for Historical Clarification. Conclusions and Recommendations*, pkt 15, URL: http://www.aaas.org/sites/default/files/migrate/uploads/mos_en.pdf [dostęp: 15.09.2013].

¹⁷ *Ibidem*, pkt 31–32.

¹⁸ *Ibidem*, pkt 33.

¹⁹ *Ibidem*, pkt 62–64; 95–88.

Komisja w swoich rekomendacjach zaleciła również uwzględnianie roli ludności rdzennej, wprowadzając możliwość zbiorowego występowania o zadośćuczynienie oraz udział jej przedstawicieli w definiowaniu celów zadośćuczynienia. Ponadto wprowadzone zostało zobowiązanie do przetłumaczenia raportu na języki ludności rdzennej.

Peru (2001)

Komisja Prawdy i Pojednania (CVR) w Peru jest jedną z najszerzej omawianych w literaturze komisji prawdy. Również w literaturze polskiej wspomina się o jej znaczeniu w kontekście praw ludności rdzennej.²⁰

W przypadku CVR jej mandat bezpośrednio odnosił się do ludności rdzennej, wskazując w art. 3, że „komisja skupia się na następujących działaniach, o ile da się jej przypisać organizacjom terrorystycznym, funkcjonariuszom państwowym lub grupom paramilitarnym: (...) naruszeniom zbiorowych praw wiejskich wspólnot andyjskich i rdzennych”.²¹ Zarówno działanie, jak i raport CVR wzbudzały kontrowersje. Wynikało to z trzech przyczyn: zakres czasowy prac komisji obejmował dwa różne pod względem skali przemocy okresy – okres konfliktu wewnętrznego oraz okres autorytarnych rządów Alberto Fujimoriego; po drugie, raport wyraźnie podkreślał, że ciężar winy spoczywa przede wszystkim na marksistowskiej partyzantce Świetlistym Szlaku wobec czego działania armii, nawet te o charakterze naruszeń praw człowieka, były usprawiedliwione; wreszcie – do osób, które raport obciążał odpowiedzialnością należeli czynni politycy peruwiańscy. Raport CVR bardzo wnikliwie przedstawia wydarzenia dziejące się w Peru w latach 1980–2000.

Komisja Prawdy i Pojednania zajmowała się uwarunkowaniami konfliktu zbrojnego oraz założeniami ideologii Świetlistego Szlaku, podkreślając ich rasistowski charakter. Jedną z przeszkód w budowie nowego państwa (*el nuevo estado*), będącego marksistowską utopią, stanowiła kultura rdzenna. Uwidoczniło się to szczególnie w stosunku pochodzących z Andów partyzantów do zamieszkującej obszary leśne ludności Asháninka, określanej jako „zwierzęta leśne”.²² Z powodu masowych

²⁰ Zob. M. Sniadecka-Kotarska, *O nieznanym szczegółach prac Komisji Prawdy i Pojednania (CVR) w Peru*, „Ameryka Łacińska” 2006, nr 2 (52), s. 85–88; eadem, *Przemoc seksualna w Peru w okresie 1980–2000*, „Ameryka Łacińska” 2005, nr 2 (48), s. 126–140; eadem, *Raport Końcowy Komisji Prawdy i Pojednania w Peru – pierwsze reakcje społeczne*, „Ameryka Łacińska” 2004, nr 1 (43), s. 89–103.

²¹ *Decreto Supremo del Presidente de la República del Perú*, no 065-2001-PCM, URL: <http://www.cverdad.org.pe/lacomision/nlabor/decsupo1.php> [dostęp: 15.09.2013].

²² *Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe Final*, 28.08.2003, URL: <http://www.usip.org/publications/truth-commission-peru-01> [dostęp: 15.09.2013], t. 8, s. 101–137.

wysiedleń i mordów ludność ta stanowi jedną z głównych grup poszkodowanych w trakcie działań zbrojnych w Peru. CVR wskazywała jednakże:

(...) szacuje się, że 1/5 osad Asháninka zostało wysiedlonych w trakcie konfliktu, co doprowadziło do poważnych zmian w strukturze społecznej wspólnot rdzennych. Asháninka nie byli tylko ofiarami sił partyzanckich, komisja otrzymała wiele doniesień o naruszeniach ich praw popełnionych przez siły rządowe. Naruszenia te wynikały z uprzedzeń etnicznych i rasowych wskazujących na wyższość ludności z wybrzeża i gór nad ludnością rdzenną z obszarów leśnych.²³

O roli uprzedzeń rasowych dobrze świadczy paradoks, który znajdujemy w materiałach zebranych przez CVR: „słowo *indio* używane było w sposób poniżający i dehumanizujący, towarzysząc przemocy”²⁴ dokonywanej przez partyzantów ze Świetlistego Szlaku; jednocześnie sami partyzanci określani byli jako *indios* przez członków sił zbrojnych.²⁵

Zgodnie z mandatem CVR – oprócz różnego rodzaju naruszeń praw indywidualnych – odrębna część raportu została poświęcona prawom kolektywnym. Do ich naruszeń zalicza się przymusowe wysiedlenia oraz niewolnictwo rozumiane jako praca, do której została zmuszona ludność Asháninka pod rządami rebeliantów ze Świetlistego Szlaku. Tę grupę ludności raport CVR wskazuje również jako ofiarę zbrodni przeciwko ludzkości, wynikających z rozbudowania systemu dyskryminacji społecznej, ekonomicznej, kulturowej i politycznej, mającego na celu jej stopniowe wyniszczenie. Raport opisuje zabójstwa członków tego etnosu, przemoc seksualną, przymusowe aborcje oraz wymuszone zaginięcia. Działania te doprowadziły do zniknięcia 14 z 35 wspólnot rdzennych w rejonie Tambo i prawie wszystkich z 30 wspólnot w rejonie Ene. W 1989 roku Asháninka wznieśli powstanie przeciwko Świetlistemu Szlakowi.

Tom ósmy raportu CVR zawiera szeroką charakterystykę ofiar ze względu na przynależność językową, co pozwala na porównanie skali przemocy wobec ludności rdzennej i ludności hiszpańskojęzycznej (jeśli chodzi o ofiary Świetlistego Szlaku, to aż 75% posługiwało się językiem keczua, w stosunku do 25% ludności ogółem używającej tego języka). Uwidacznia się to zwłaszcza w zakresie przemocy wobec kobiet.

Rekomendacje komisji skupiają się między innymi na tworzeniu społeczeństwa wielokulturowego tak, aby zapobiegać w przyszłości naruszeniom praw człowieka

²³ *Ibidem*, t. 2, s. 97.

²⁴ *Ibidem*, t. 8, s. 110.

²⁵ *Ibidem*.

wynikającym z polityki dyskryminacji. Do takich propozycji należały: zdefiniowanie konstytucyjne Peru jako państwa wielokulturowego, zapewnienie dwujęzyczności w edukacji, zapewnienie odrębności prawnej i własnościowej wspólnot rdzennych, uznanie tradycyjnych metod rozstrzygania sporów. Dodatkowo CVR zaproponowało wprowadzenie mechanizmu odszkodowawczego skierowanego do wspólnot rdzennych i wiejskich dotkniętych szczególnie nasiloną przemocą.

Poprzez podawanie danych z uwzględnieniem udziału ludności rdzennej raport CVR stanowi nowatorski dokument, jeśli chodzi o upodmiotowienie ludności rdzennej w procesie rozliczeń przeszłości. Ponadto należy zwrócić uwagę, że całość liczącego kilka tysięcy stron raportu dostępna jest w języku hiszpańskim, natomiast w keczua sporządzono jedynie streszczenie.

Chile (2003)

Komisja prawdy powołana w 2003 roku stanowiła uzupełnienie prac pierwszej chilijskiej komisji prawdy. Jej mandat obejmował przypadki tortur, w tym przemocy seksualnej, i uwięzienia osób z powodów politycznych. W przeciwieństwie do raportu wcześniejszej komisji prawdy, ta nie uwzględniała w żaden sposób kwestii związanych z ludnością rdzenną.

Raport komisji dokonywał podziału ofiar ze względu na różne kryteria, pomijając kryterium etniczne lub językowe. Jedynym wskazaniem pozostała w tym zakresie klasyfikacja ofiar z uwagi na przynależność organizacyjną, gdzie wśród organizacji społecznych wymienia się (łącznie) organizacje ludności rdzennej.²⁶

Paragwaj (2004)

Mandat paragwajskiej Komisji Prawdy i Sprawiedliwości nie odnosił się bezpośrednio do naruszeń praw człowieka wobec ludności rdzennej. Niemniej do końcowego raportu został dołączony odrębny rozdział, wśród „pozostałych naruszeń praw człowieka” przedstawiający kwestie związane z „prawami ludów rdzennych”. Aby przygotować tę część raportu, komisja prawdy nie prowadziła odrębnych badań, lecz zorganizowała w lipcu 2008 roku specjalne wysłuchanie publiczne poświęcone sytuacji ludów rdzennych w okresie dyktatury. Do takiej

²⁶ *Informe*, Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, 10 listopada 2004 r., URL: <http://www.derechoshumanos.net/paises/America/derechos-humanos-Chile/informes-comisiones/Informe-Comision-Valech.pdf> [dostęp: 15.09.2013].

konstrukcji raportu wprowadzono zastrzeżenie mówiące, iż komisja prawdy nie podnosi kwestii związanych z innymi prawami, których przestrzegania domagają się przedstawiciele ludności rdzennej, na przykład prawa do samookreślenia lub do własności zasobów przyrodniczych. Uwzględniono również orzecznictwo MTPCz i MKPCz w sprawach przeciwko Paragwajowi odnoszących się do praw ludności rdzennej.²⁷

Oparty na podstawie wysłuchania fragment raportu zawierał przede wszystkim stwierdzenie, że „ludy rdzenne były ofiarami trwającego zaboru ich własnych terytoriów przed, w czasie i po zakończeniu rządów Stroessnera”,²⁸ za które odpowiedzialne było państwo. Komisja wskazywała na trwałość problemu dyskryminacji etnicznej i rasowej w Paragwaju. Z jednej strony raport mówił, że „ludność rdzenna została wykluczona z umowy społecznej, która ukształtowała republikę po rozpadzie imperium hiszpańskiego”,²⁹ z drugiej podkreślał, że upadek dyktatury nie rozwiązał problemów dyskryminacji.³⁰ Wśród tego rodzaju trwałych naruszeń praw człowieka komisja prawdy wymieniała niewystarczające dla przetrwania grupy zasoby ziemi, brak odpowiednich odszkodowań dla grup przesiedlanych w ramach państwowych inwestycji (takich jak hydroelektrownia Itaipú) czy brak przeciwdziałania ze strony państwa wobec zagrożeń dla rdzennej kultury i tradycji.³¹

Raport wymieniał poważne naruszenia praw człowieka, do jakich dochodziło w stosunku do ludności rdzennej w okresie dyktatury, w tym pozasądowe egzekucje, akty przemocy seksualnej wobec kobiet, przesiedlenia, prace przymusowe oraz wymuszone sterylizacje. Szczególnym przykładem, który przedstawiła komisja, były masowe naruszenia praw człowieka wobec ludu Aché, będące uprzednio przedmiotem skargi rozpatrywanej przez MKPCz. W tym zakresie komisja, prawdy rozpatrywała możliwość określenia ich jako ludobójstwa lub zbrodni przeciwko ludzkości z uwagi na ich systematyczny i generalny charakter, jak również obecność elementu etnicznego jako przyczyny zbrodni. Oprócz sprawy Aché, stanowiącej odrębny fragment części raportu poświęconej ludności rdzennej, zaprezentowane zostały inne przykłady poważnych naruszeń, między innymi wobec Mby'a Guaraní i ludu Enxet.

²⁷ Sprawy ludu Aché (nr 1.802) z 1977 roku, Wspólnoty Enxet de Laménxay i Kayleyphapopyet (nr 11.713) z 1999 roku, wspomniana powyżej Yakye Axa z 2005 roku oraz Sawhoyamaxa z 2006 roku.

²⁸ *Informe final. Anive hagua oiko*, Comisión de Verdad y Justicia (CVJ), URL: <http://www.cipae.org.py/V2/informe-final-anive-agua-oiko/> [dostęp: 15.09.2013], t. 1, s. 70.

²⁹ *Ibidem*, t. 3, s. 145.

³⁰ *Ibidem*, t. 1, s. 71.

³¹ *Ibidem*, t. 3, s. 145–228.

W przypadku paragwajskim interesujące jest wprowadzenie elementów dotyczących praw ludności rdzennej poza sformalizowanym mandatem komisji prawdy. Jednakże może to podkreślać zróżnicowanie pomiędzy „zwykłymi” naruszeniami praw człowieka w stosunku do wszystkich obywateli a odrębną kategorią naruszeń praw człowieka, w odniesieniu do ludności rdzennej. Jest to tym bardziej widoczne w strukturze raportu, gdzie tortury, pozasądowe egzekucje czy przemoc seksualna wobec Aché nie zostały wskazane w odpowiednich rozdziałach dotyczących zakresu przedmiotowego naruszeń, a jedynie we wspomnianym dodatkowym podrozdziale odnoszącym się do Indian.

Ekwador (2007)

Komisja prawdy działająca w Ekwadorze nie uwzględniała perspektywy ludności rdzennej ani w swoim mandacie, ani też w pracach i raporcie końcowym. Jedynie w części raportu poświęconej skutkom psychologicznym i społecznym naruszeń praw człowieka omówiono ich wpływ na społeczności lokalne, w tym rdzenne. Skutki te są rozpatrywane w kontekście działań społeczności na rzecz przywrócenia im prawa do ziemi: jako przypadek pogładowy przedstawiono sprawę zamieszkującej Amazonię społeczności Kichwa Anakisga, której protesty przeciwko wydobywaniu złóż naturalnych na terenach do niej należących stłumiono w 2005 roku.³²

Brazylia (2012)

Powołanie komisji prawdy w Brazylii dwadzieścia dziewięć lat po utworzeniu komisji prawdy w Argentynie stanowi swego rodzaju kłamrę w historii tego mechanizmu i w historii rozliczeń z przeszłością w Ameryce Łacińskiej. Z uwagi na to, że komisja prawdy nie zakończyła swoich prac, nie można ocenić sposobu, w jaki zajęła się kwestiami praw ludności rdzennej.

O ile mandat komisji prawdy mówi ogólnie o naruszeniach praw człowieka, o tyle ważny dokument dla dalszych prac komisji w odniesieniu do ludności rdzennej stanowi rezolucja nr 5 z listopada 2012 roku powołująca w ramach komisji prawdy grupę roboczą zajmującą się „naruszeniami praw człowieka związanymi z walką o ziemię oraz skierowanymi przeciwko ludności rdzennej z powodów

³² *Sin Verdad, no hay Justicia, Informe de la Comisión de Verdad*, 2010, URL: http://www.alfonsozambrano.com/comision_verdad/index.htm [dostęp: 15.09.2013].

politycznych”. Mandatem grupy jest wyjaśnienie okoliczności ciężkich naruszeń praw człowieka, takich jak: tortury, zabójstwa, wymuszone zaginięcia w ramach czynów, o których mowa w mandacie grupy.³³

Utworzenie w ramach struktur komisji wyspecjalizowanego organu zajmującego się kwestią naruszeń praw ludności rdzennej jest rozwiązaniem zastosowanym po raz pierwszy w mechanizmie komisji prawdy.

Podsumowanie

Niniejszy artykuł stanowi przegląd rozwiązań zastosowanych w ramach komisji prawdy w odniesieniu do naruszeń praw człowieka wobec ludności rdzennej. Przy tym traktuję komisję prawdy jako kluczową instytucję zajmującą się rozliczeniem przeszłości. Jest to podejście uzasadnione historycznie: w państwach Ameryki Łacińskiej – z uwagi na zobowiązania prawne (podtrzymywana przez orzecznictwo krajowe amnestia) lub polityczne (sposób wynegocjowania transformacji z ustępującymi władzami) – komisje prawdy były niejednokrotnie jedyną możliwością dla prowadzenia śledztw na zbrodniach dokonywanych w trakcie dyktatury czy konfliktu wewnętrznego. Dodatkowo wśród funkcji komisji należy zwrócić uwagę na jej rolę symboliczną i edukacyjną. Komisja prawdy buduje wspólną pamięć historyczną, tworzy narracje o przeszłości i rekomenduje środki, które mają wpływ na sytuacje jednostek i grup w przyszłości.

Z tego punktu widzenia sposób, w jaki mówi się w pracach komisji prawdy o ludności rdzennej, ma zasadnicze znaczenie dla uznania jej podmiotowości i ukształtowania jej obrazu w dyskursie społecznym i politycznym. Pod tym względem omawiane komisje prawdy można podzielić na dwie grupy. W przypadku pierwszej obejmujące obie komisje w Chile, komisję w Salwadorze i Ekwadorze – ludność rdzenna nie jest wyodrębniana ze zbiorowości ofiar przeszłych naruszeń; nie wskazuje się też specyficznego charakteru zbrodni popełnianych wobec niej. Z kolei komisje w Gwatemali, Peru i Brazylii w różny sposób podkreślają odrębność naruszeń praw ludności rdzennej. Do tej grupy należy zaliczyć również komisję prawdy w Paragwaju, która w swoim raporcie wydziela naruszenia wobec ludności rdzennej z całościowego obrazu naruszeń praw człowieka w okresie dyktatury Stroessnera.

³³ Szerzej: *Graves violações de Direitos Humanos no campo ou contra indígenas*, Comissão Nacional da Verdade, 15.02.2013, URL: <http://www.cnv.gov.br/index.php/2012-05-22-18-30-05/campones-e-indigenas> [dostęp: 15.09.2013].

Warto zwrócić uwagę, że w przypadku komisji prawdy, zajmujących się oddzielnie ludnością rdzenną, da się zauważyć ewolucję ich mechanizmu: od rozbudowanej, zawartej w raporcie, analizy naruszeń (Komisja Wyjaśnień Historycznych w Gwatemali), poprzez wyodrębnienie kwestii indiańskich w mandacie (peruwiańska CVR) po dostosowanie struktury komisji (działająca obecnie komisja prawdy w Brazylii). Natomiast żadna z komisji prawdy – w przeciwieństwie do instytucji działających w Afryce i Oceanii – nie wprowadziła do swoich procedur elementów zaczerpniętych z sądownictwa tradycyjnego grup etnicznych. Wydaje się ponadto, że proces zmian postrzegania ludności rdzennej w mechanizmie komisji prawdy współgra z rozwojem instrumentów prawnomiędzynarodowych i orzecznictwa chroniącego prawa społeczności rdzennych.

Bibliografia

- Authorities and Precedents in International and Domestic Law for the Proposed American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, OEA/Ser.L/V/II.110, Doc. 22, 01.03.2001.
- Freeman M., *Truth Commissions and Procedural Fairness*, Cambridge–New York 2006.
- Hayner P. B., *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, New York–Abingdon 2011.
- Indigenous and Tribal Peoples' Rights over Their Ancestral Lands and Natural Resources*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09, 30.12.2009.
- Komosa M., *Komisja prawdy. Mechanizm odpowiedzialności za naruszenie praw człowieka*, Warszawa 2013.
- Olsen T. D., Payne L. A., Reiter A. G., *Transitional Justice in Balance. Comparing Processes, Weighing Efficacy*, Washington D.C. 2010.
- Popkin M., *Peace without Justice. Obstacles to Building the Rule of Law in El Salvador*, University Park PA 2000.
- Szpak A., *Wymuszone zaginięcia. Wybrane zagadnienia*, Toruń 2009.
- Śniadecka-Kotarska M., *O nieznanym szczegółach prac Komisji Prawdy i Pojednania (CVR) w Peru*, „Ameryka Łacińska” 2006, nr 2 (52).
- Śniadecka-Kotarska M., *Przemoc seksualna w Peru w okresie 1980–2000*, „Ameryka Łacińska” 2005, nr 2 (48).
- Śniadecka-Kotarska M., *Raport Końcowy Komisji Prawdy i Pojednania w Peru – pierwsze reakcje społeczne*, „Ameryka Łacińska” 2004, nr 1 (43).
- The Human Rights Situation of the Indigenous People in the Americas*, OEA/Ser.L/V/II.108, Doc. 62, 20.10.2000.

Raporty komisji prawdy

- Brazylia, *Graves violações de Direitos Humanos no campo ou contra indígenas*, Comissão Nacional da Verdade, 15.02.2013, URL: <http://www.cnv.gov.br/index.php/2012-05-22-18-30-05/camponeses-e-indigenas> [dostęp: 15.09.2013].
- Chile (1990), *Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation*, Notre Dame IN 1993, URL: <http://www.usip.org> [dostęp: 15.09.2013].
- Chile (2003), *Informe*, Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, 10.11.2004, (wyd. luty 2005).
- Ekwador, *Sin Verdad, no hay Justicia. Informe de la Comisión de Verdad*, 2010, t. 1–5.
- Gwatemala, *Guatemala, Memory of Silence, Tz'inil Na 'Ta'bal. Report of the Commission for Historical Clarification. Conclusions and Recommendations*, URL: http://www.aaas.org/sites/default/files/migrate/uploads/mos_en.pdf [dostęp: 15.09.2013].
- Paragwaj, *Informe final. Anive hagua oiko*, Comisión de Verdad y Justicia (CVJ), 2008, t. 1–8.
- Peru, *Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe Final*, 28.08.2003, URL: <http://www.usip.org/publications/truth-commission-peru-01> [dostęp: 15.09.2013], t. 8.
- Peru, *Decreto Supremo del Presidente de la República del Perú*, no 065-2001-PCM, URL: <http://www.cverdad.org.pe/lacomision/nlabor/decsupo1.php> [dostęp: 15.09.2013].
- Peru, *Informe Final*, Comisión de la Verdad y Reconciliación, 28.08.2003, t. 1–9.
- Salwador, *From Madness to Hope: The 12-year war in El Salvador: Report of the Commission on the Truth for El Salvador*, UN Security Council, S/25500, 1993, URL: <http://www.usip.org> [dostęp: 15.09.2013].
- Urugwaj, *Informe Final de la Comisión para la Paz*, 10.04.2003.

Dominik Smyrgała

Nowa architektura integracji gospodarczej w Ameryce Łacińskiej

Wstęp

W polskiej literaturze, nie licząc pracy zbiorowej pod redakcją Marcina Floriana Gawryckiego,¹ jednego zeszytu Instytutu Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej,² opracowania Edyty Chwiej na temat MERCOSUR³ monografii Wiesława Dobrzyckiego o systemie międzyamerykańskim oraz wydanej już dawno publikacji Anny Lipińskiej,⁴ tematyka integracji gospodarczej w Ameryce Łacińskiej nie doczekała się jak dotąd wielu opracowań. Pewne przekrojowe informacje o organizacjach międzynarodowych w regionie latynoamerykańskim można znaleźć w ogólniejszych opracowaniach poświęconych organizacjom międzynarodowym,⁵ których na krajowym rynku wydawniczym nie brakuje, niemniej – z racji ich charakteru – trudno o bardziej analityczne spojrzenie na problem. Tymczasem od 2007 roku, kiedy to ukazała się wspomniana wyżej praca pod redakcją M. F. Gawryckiego, w zakresie integracji gospodarczej w Ameryce Łacińskiej zaszły nowe ważne zmiany.

Przyjęta perspektywa badawcza zakłada, że koniec zimnej wojny wyznacza jakościową i ilościową zmianę w zakresie rozwoju organizacji międzynarodowych. Tendencja ta wyraźna jest w świecie euroatlantyckim. Rozpad bloku komunistycznego i ZSRR wyznacza cezurę w historii NATO (zmiana doktryny wojennej, fale

¹ Zob. M. F. Gawrycki (red.), *Procesy integracyjne w Ameryce Łacińskiej*, Warszawa 2007.

² Zob. M. Piklikiewicz, *Integracja regionalna w Ameryce Południowej i Północnej*, „Prace i Materiały Instytutu Gospodarki Światowej SGH” 2009, nr 295.

³ E. Chwiej, *Mercosur. Organizacja regionalnej współpracy gospodarczej w Ameryce Południowej*, Studia Latynoamerykańskie Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.

⁴ Zob. A. Lipińska, *Procesy integracyjne w Ameryce Łacińskiej i ich znaczenie dla polskiego handlu zagranicznego*, Warszawa 1967.

⁵ Np. E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Warszawa 2006 lub T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania, zasięg*, Wrocław 2004.

rozszerzeń na wschód), Wspólnot Europejskich (Traktat z Maastricht, kolejne rozszerzenia, utworzenie Unii Europejskiej), KBWE/OBWE (instytucjonalizacja Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, zmiana celów i filozofii działania). W związku z tym tekst został podzielony na dwie części. Pierwsza z nich prezentuje główne tendencje łączenia gospodarek, które miały miejsce w okresie zimnej wojny, kończąc się krótkim podsumowaniem stanu integracji na przełomie lat 80. i 90. Druga część pokazuje ewolucję istniejących organizacji, a także nowo powstałe w ostatnich dwudziestu latach. W okresie tym celem polityki handlowej USA nie było już zwycięstwo w rywalizacji z blokiem komunistycznym, a budowa dobrobytu i przewag handlowych gospodarki narodowej.⁶

Teza o nowej architekturze wymaga wykazania różnic między istniejącym wcześniej i współcześnie systemie integracji. W tym celu przeprowadzona zostanie analiza „ilościowa” i „jakościowa”. W aspekcie ilościowym porównane zostaną organizacje istniejące w roku 1990 z istniejącymi współcześnie, przy czym pod uwagę brana będzie nie tyle liczba państw, które te organizacje skupiają, co ich potencjał demograficzny i gospodarczy, mierzony odpowiednio liczbą ludności i całkowitym PKB.

Analiza jakościowa obejmować będzie formę integracji wraz z jej zaawansowaniem (w oparciu o dokumenty) oraz próbę oceny rzeczywistego znaczenia organizacji we współczesnym świecie. Za kolejne etapy integracji gospodarczej przyjmuje się schemat powszechnie stosowany w nauce w zakresie badania międzynarodowych stosunków gospodarczych. W kolejności od naj płytszego do naj głębszego stopnia integracji są to zatem:

- 1) preferencyjne porozumienie handlowe,
- 2a) strefa wolnego handlu,
- 2b) unia celna,
- 3) wspólny rynek,
- 4) unia walutowa,
- 5) unia gospodarcza.⁷

Punktem odniesienia dla zdefiniowanych powyżej rozważań będzie największa organizacja istniejąca w obu systemach, czyli Stowarzyszenie Integracji Latinoamerykańskiej (ALADI – *Asociación Latinoamericana de Integración*), choć dla zachowania porządku chronologicznego wspomniane zostanie także Latinoamerykańskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (ALALC – *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*). Mimo wątpliwości wynikających z jego charakteru, w rozważaniach uwzględniony zostanie Boliwariański Sojusz dla Ludów Naszej

⁶ A. Wróbel, *Strefa Wolnego Handlu Ameryk*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *op. cit.*, s. 46.

⁷ Zob. A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2006.

Ameryki (ALBA – *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*). Z kolei Stały Mechanizm Konsultacji i Koordynacji Polityki (Grupa z Rio) nie będzie uwzględniony w analizie z racji braku sformalizowanej struktury instytucjonalnej, chociaż jego następcą, czyli Wspólnota Państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów (CELAC – *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*), zostanie już pokrótce omówiona.

Artykuł nie uwzględnia porozumień bilateralnych, tworzących unie celne lub strefy wolnego handlu, ze względu na ich znaczną liczbę i niekiedy lokalny charakter. Pełną informację o tychże można jednak znaleźć w serwisie internetowym Systemu Informacji o Handlu Zagranicznym (SICE – *Sistema de Información sobre Comercio Exterior*), funkcjonującym w ramach witryny Organizacji Państw Amerykańskich (OPA).⁸

Integracja gospodarcza Ameryki Łacińskiej w okresie zimnej wojny

Gdyby przyrzeć się procesowi tworzenia organizacji międzynarodowych, łączących ze sobą gospodarki różnych państw latynoamerykańskich pod kątem ilościowym, można odnieść wrażenie, że region Ameryki Łacińskiej jest bardzo zintegrowaną ekonomicznie częścią świata. Z formalnego punktu widzenia 33 państwa stanowią łącznie kilkanaście ugrupowań ukierunkowanych na wzajemne znoszenie barier handlowych, tworzenie unii celnych lub wspólnych rynków. W procesie ich powstawania przełomowy był rok 1948. Swoje funkcjonowanie rozpoczęły wtedy dwie instytucje, które stały się katalizatorem dla zaistnienia regionalnych organizacji międzynarodowych zajmujących się współpracą gospodarczą.

Pierwsza z nich to panregionalna OPA, powołana 30 kwietnia 1948 roku na mocy Karty z Bogoty, której stroną są wszystkie państwa amerykańskie. Zapisy Karty, na treść której wpływ miały poprawki z lat 1967, 1985, 1992 i 1993, wyraźnie pokazują siłę tendencji integracyjnych w zakresie ekonomii. Artykuł 42 Karty jasno stanowi, że „integracja krajów rozwijających się hemisfery jest jednym z celów systemu międzyamerykańskiego, a zatem winna ukierunkowywać ich wysiłki i koniecznie przedsięwzięcia na rzecz przyspieszenia procesów integracyjnych,

⁸ *Acuerdos comerciales*, Organización de los Estados Americanos (OEA), Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), URL: http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp [dostęp: 24.04.2013].

prowadzących do ustanowienia wspólnego rynku Ameryki Łacińskiej w czasie możliwie najkrótszym”.⁹

Drugą instytucją, choć chronologicznie nieco starszą, która wywiera ogromny wpływ na politykę gospodarczą w regionie, jest Komisja Gospodarcza Narodów Zjednoczonych ds. Ameryki Łacińskiej i Karaibów (CEPAL – *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*), podległa Radzie Gospodarczo-Społecznej Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ). To właśnie CEPAL jako pierwsza zaczęła proponować rozwiązania gospodarcze, które miały być wdrażane w skali całego regionu w celu umacniania jego potencjału gospodarczego. Z racji trwającej już w przypadku większości państw od ponad stu lat niepodległości, poczucie regionalnej tożsamości zdążyło okrzepnąć. Stąd właściwie był już tylko krok do rozpoczęcia integracji gospodarczej.¹⁰

Należy więc uznać, że od końca lat 40. XX wieku w regionie latynoamerykańskim istniały co najmniej dwa silne źródła inspiracji do budowania i pogłębiania integracji gospodarczej. Niemniej pierwszy mechanizm integracji powstał dopiero w roku 1960. Było to Latynoamerykańskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (ALALC – *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*). Ponieważ jednak z czasem w jego miejsce pojawiło się ALADI, rola ALALC zostanie pokrótce przedstawiona dalej. W Ameryce Południowej chronologicznie drugą z kolei organizacją integracji była Grupa Andyjska, która z czasem przekształciła się we Wspólnotę Andyjską (CAN – *Comunidad Andina*). Grupa Andyjska powstała w 1969 roku, będąc notabene próbą przełamania impasu związanego ze złym funkcjonowaniem ALALC. Grupę Andyjską od początku cechował jednak zamknięty, regionalny charakter, zaś znaczące zróżnicowanie gospodarek i kryzys zadłużenia utrudniały praktyczną implementację jej postanowień. Osobną kwestią była niestabilność polityczna i zamachy stanu, z których jeden doprowadził do opuszczenia organizacji przez Chile. Liberalizacja handlu między państwami członkowskimi (w okresie zimnej wojny oznacza to „rdzeń” w postaci Boliwii, Ekwadoru, Kolumbii, Peru i Wenezueli, z czasowym członkostwem Chile) nie przyniosła wielkich efektów, z racji znikomego udziału handlu wewnątrzregionalnego w ich eksporcie, kształtującego się poniżej 2%.¹¹

⁹ *Karta Organizacji Państw Amerykańskich*, [w:] W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, Warszawa 2002, s. 450–474.

¹⁰ Por. A. Rivarola Puntigliano, “*Latinoamerica*”: *Reflections around Globalization, State, Nationhood, and Development*, “*Iberoamericana*” 2007, vol. 37, issue 1, URL: http://www.academia.edu/3544946/Latin_America_Reflections_Around_Globalization_State_Nationhood_and_Development [dostęp: 24.04.2013].

¹¹ H. C. Basnet, S. C. Sharma, *Economic Integration in Latin America*, Department of Economics South Illinois University Carbondale, “Working Paper” October 2010, s. 5–6, URL: http://cola.siu.edu/economics/_common/documents/discussion/integration-basnet.pdf [dostęp: 24.04.2013];

Również w 1960 roku Gwatemala, Honduras i Salwador podpisały Traktat Ogólny o Integracji Gospodarczej Ameryki Środkowej, dając początek Wspólnemu Rynkowi Ameryki Środkowej (MCCA – *Mercado Común Centroamericano*). W 1962 roku przystąpiła do niego Kostaryka. Po okresie wzrostu gospodarczego i wzajemnej wymiany handlowej nastąpiły dla regionu trudne lata 70. i 80., które upłynęły pod znakiem wojen domowych. Stąd też dopiero w latach 90. XX wieku i w pierwszych latach XXI wieku przyjęto nowe dokumenty pogłębiające integrację i rozszerzające ją o Panamę.¹²

Formalnie Karaiby nie należą do Ameryki Łacińskiej, ale często oba regiony traktowane są łącznie, stąd warto również pokrótce wymienić kilka procesów integracji gospodarczej, które miały tam miejsce. W 1947 roku w Montego Bay na Jamajce gubernatorzy kolonii brytyjskich na Karaibach spotkali się na konferencji, której celem było przygotowanie aktów prawnych dla przyszłego związku tychże kolonii. W 1958 roku powstała Federacja Indii Zachodnich (*West Indies Federation*), obejmująca Antigüę, Barbados, Dominikę, Grenadę, Jamajkę, Montserrat, St. Kitts i Nevis, St. Lucia, St. Vincent oraz Trynidad i Tobago. Jednak już w 1962 roku Jamajka oraz Trynidad i Tobago uzyskały niepodległość. Idea integracyjna przetrwała, a wraz z uzyskiwaniem niepodległości przez kolejne terytoria zależne, nie tylko brytyjskie, zaowocowała Wspólnotą Karaibską i Wspólnym Rynkiem (CARICOM – *The Caribbean Community and Common Market*), która została utworzona w 1973 roku na fundamentach Karaibskiej Strefy Wolnego Handlu (CARIFTA – *Caribbean Free Trade Association*).¹³

We wschodniej części subregionu karaibskiego pogłębiona integracja, także wojskowa i polityczna, doprowadziła do powstania w 1981 roku Organizacji Państw Wschodniokaraibskich (OECS – *Organisation of Eastern Caribbean States*). Jej członkami zostały Antigua i Barbuda, Barbados, Dominika, Grenada, St. Kitts i Nevis, St. Lucia, St. Vincent i Grenadyny. Również tu początki integracji sięgają jeszcze okresu kolonialnego. OECS, mimo niewielkich rozmiarów,

P. Łaciński, *Wspólnota Andyjska*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *op. cit.*, s. 126–144. *Evaluación de la dimensión económica del proceso de integración andino. Comercio, inversión y cooperación financiera*, Secretaría General de la Comunidad Andina, mayo 2004, SG/dt 247, o.2.1, URL: <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-INT-0022.pdf> [dostęp: 24.04.2013].

¹² J. Stec, *System Integracji Środkowoamerykańskiej (SKA)*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *op. cit.*, s. 145–149. *Mercado Común Centroamericano – MCCA*, Organización de los Estados Americanos (OEA), Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), 2013, URL: http://sice.oas.org/sica/bkgrd_s.asp [dostęp: 24.04.2013]. Wykaz dokumentów regulujących procesy integracji gospodarczej w Ameryce Łacińskiej można znaleźć w serwisie SICE na podstronie http://sice.oas.org/sica/instmt_s.asp.

¹³ W. Dobrzycki, *op. cit.*, s. 154–155; M. Komosa, *Integracja w regionie karaibskim*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *op. cit.*, s. 162–174; *History of the Caribbean Community (CARICOM)*, CARICOM 2011, URL: <http://www.caricom.org/jsp/community/history.jsp> [dostęp: 24.04.2013].

jest jednym z najgłębiej zintegrowanych gospodarczo ugrupowań współczesnego świata. Już w okresie zimnej wojny posiadała swój bank centralny i wspólną walutę. Wschodniokaraibska strefa wolnego handlu obejmowała znacznie więcej sektorów niż w przypadku CARICOM. Warto pamiętać, że to właśnie OECS wezwała do interwencji na Grenadzie po zamachu stanu w 1983 roku.¹⁴

W 1975 roku powstał pierwszy organizm, który za cel postawił sobie integrację całego regionu latynoamerykańskiego – System Gospodarczy Ameryki Łacińskiej (SELA – *Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe*). Wprawdzie jest on organizacją międzynarodową w rozumieniu prawa międzynarodowego, na którą państwa członkowskie cedują część swojej suwerenności, niemniej stopień integracji i koordynacji jest tu niewielki. Artykuł 2 Konwencji panamskiej z 1975 roku, która powołała SELA do życia, stwierdza że „jest [on] regionalnym organizmem konsultacji, koordynacji, współpracy, łącznej promocji gospodarczej i społecznej o charakterze stałym, z osobowością prawną w rozumieniu prawa międzynarodowego, zintegrowanym przez suwerenne państwa latynoamerykańskie”. Z kolei Artykuł 5, mówiący o celach istnienia mechanizmu, nie wspomina o żadnych konkretnych formach integracji gospodarczej, jakie SELA miałby osiągnąć, ograniczając się do sformułowań o „promowaniu współpracy regionalnej, która w końcu ma doprowadzić do integralnego rozwoju, samowystarczalnego (*autosostenible*) i niezależnego” oraz wspierać procesy integracji. Nie stawiając sobie zatem otwartych celów politycznych, SELA pozostaje istotny ze względu na to, że stał się pierwszą panregionalną latynoamerykańską organizacją międzynarodową, której członkami były państwa zarówno z Ameryki Południowej, jak i Środkowej oraz Karaibów. Niemniej, ponieważ nie mieści się w kryteriach przedstawionych wyżej form integracji gospodarczej, nie będzie przedmiotem dalszej szczegółowej analizy.¹⁵

W 1980 roku na mocy Traktatu z Montevideo utworzono ALADI. Jego powołanie było efektem niepowodzenia, jakim był wcześniej wspomniany ALALC. Główną przyczyną nieudanych wówczas prób wdrażania wolnego handlu w Ameryce Łacińskiej była polityczna niestabilność regionu oraz struktura eksportu i importu, w której znacznie większą rolę odgrywała wymiana z partnerami spoza regionu. Rok 1962 przyniósł kryzys kubański, potem w kilku państwach dochodziło do przewrotów wojskowych i związanych z nimi fal nacjonalizmu

¹⁴ M. Komosa, *op. cit.*, s. 174–180. *About the OECS, Organization of Eastern Carribean States*, 2013, URL: <http://www.oecs.org/about-the-oecs/who-we-are/about-oecs> [dostęp: 29.04.2013].

¹⁵ A. Oberda, *ALADI, CECLA, Grupa z Rio – płaszczyzny regionalnego dialogu i współpracy*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *op. cit.*, s. 82–87; *Convenio de Panamá Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)*, SELA, URL: http://www.sela.org/attach/258/default/T023600000397-0-Convenio_de_Panama_%28enero_2006%29.pdf [dostęp: 24.04.2013].

gospodarczego. Poza tym działały liczne partyzantki i organizacje komunistyczne. Niektóre państwa (np. Kolumbia) stawały wręcz na krawędzi upadku. Traktat z Montevideo nie stawiał przed sobą *expressis verbis* celu stworzenia typowej formy integracji gospodarczej. Najważniejsze cele i metody działania ALADI definiują artykuły 2 i 4–14 (Rozdział 2) Traktatu. Zgodnie z nimi, zasady i mechanizmy, określone przez organizację i państwa członkowskie, „będą miały za cel rozwój następujących podstawowych funkcji Stowarzyszenia: promocję i regulację wzajemnego handlu, komplementarność ekonomiczną i rozwój działań na rzecz współpracy gospodarczej, które będą wspierać rozszerzanie rynków” (art. 2). Rozdział 2 wymienia wszystkie możliwe formy współpracy, a wśród nich preferencyjne porozumienia handlowe, zarówno ogólne, jak i branżowe, w zakresie całego regionu bądź jego części. W okresie zimnej wojny w skład ALADI wchodziło jedenastu byłych członków ALALC (Argentyna, Boliwia, Brazylia, Chile, Ekwador, Kolumbia, Meksyk, Paragwaj, Peru, Urugwaj i Wenezuela). Biorąc pod uwagę kryterium „jakości”, można uznać ALADI za organizację płytkiej integracji, bardziej o charakterze sieciowym niż scentralizowanym.¹⁶

W poniższej tabeli porównano ze sobą najważniejsze organizacje integracyjne w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach działające w 1990 roku w stosunku do największej z nich ALADI. Wartość PKB podano w cenach stałych:

Tabela 1. Wybrane organizacje integracji gospodarczej w regionie Ameryki Łacińskiej i Karaibów w 1990 roku

Organizacja	Członkowie	Stopień integracji	PKB, ALADI = 100%	Populacja ALADI = 100%
ALADI	11	1	100 (1,03 bln USD)	100 (378,6 mln)
MCCA	5	3	0,27	6,96
Grupa Andyjska	5	2a	14,52	24,16
CARICOM	12 ¹	2a/3	1,77	1,46
OECS	7	¾	0,16	0,14

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: CEPALSTAT.²

¹ Zarówno w przypadku CARICOM, jak i OECS jednym z członków jest terytorium zależne Wielkiej Brytanii (Montserrat).

² CEPAL, *CEPALSTAT. Base de Datos y Publicaciones Estadísticas*, URL: <http://estadisticas.cepal.org> [dostęp: 18.02.2015].

¹⁶ A. Oberda, *op. cit.*, s. 74–80. *Tratado de Montevideo 1980. Instrumento que instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)*, agosto de 1980, Organización de los Estados Americanos (OEA), Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), URL: http://www.sice.oas.org/trade/montev_tr/Montev1.asp [dostęp: 24.04.2013].

Jeśli przyjąć w badaniu za punkt odniesienia ALADI, widać wyraźnie, że przed końcem zimnej wojny w Ameryce Łacińskiej w zasadzie nie doszło do integracji gospodarczej. ALADI wprawdzie skupiało największe państwa regionu, ale stopień ich integracji był płytki. Nieco głębsza, ale – jak już wspomniano wcześniej – mało efektywna była integracja w ramach Grupy Andyjskiej, której jednak potencjał gospodarczy był bardzo niski (PKB na poziomie 14,5% ALADI, przy populacji rzędu 24% ALADI). Głębsza integracja nastąpiła tylko na obszarze Ameryki Środkowej i Karaibów (MCCA, CARICOM i OECS), osiągając poziom wahający się od strefy wolnego handlu, przez wspólny rynek, po unię walutową, ale z punktu widzenia jej zasięgu, jest właściwie zaniedbywana.

Zmiana w geopolitycznym układzie sił po zakończeniu zimnej wojny

Od początku lat 90. XX wieku w Ameryce Łacińskiej daje się zauważyć nowe tendencje w zakresie integracji gospodarczej. Do pewnych zmian doszło już w istniejących organizacjach. Do ALADI w 1999 roku przystąpiła Kuba, do CARICOM – Surinam (1995) i Haiti (2002). W 2004 roku członkowie CARICOM wraz z państwami wybrzeża Morza Karaibskiego utworzyły Stowarzyszenie Państw Karaibskich (AEC – *Asociación de Estados del Caribe*), które jednak nie ma ambicji pogłębiania integracji gospodarczej. Warto jednak odnotować, że AEC zrzesza 25 członków (14 państw CARICOM oraz Dominikanę, Gwatemalę, Honduras, Kolumbię, Kostarykę, Kubę, Meksyk, Nikaraguę, Panamę, Salwador i Wenezuelę). Z kolei w ramach MCCA wypracowano kolejne mechanizmy integracji, doprowadzając (po nabyciu członkostwa przez Panamę) do powstania Systemu Integracji Środkowoamerykańskiej (SICA – *Sistema de la Integración Centroamericana*). W 1997 roku, na mocy Traktatu z Trujillo, Grupa Andyjska przekształciła się w CAN, już wcześniej doprowadzając do faktycznego zaistnienia Andyjskiej Strefy Wolnego Handlu. Formalnie państwa andyjskie łączy też unia celna, chociaż są problemy z egzekucją jej postanowień. Integracja w tym regionie nie była także wolna od innych problemów. W 2006 roku CAN opuściła Wenezuela, przystępując w zamian do Wspólnego Rynku Południa (*Mercosur – Mercado Común del Sur*). Z kolei w 2012 roku pojawiły się sygnały o możliwym podjęciu takiej samej decyzji przez Ekwador i Boliwię, przy czym to drugie państwo podpisało już protokół akcesyjny. O innych aspektach przyszłości CAN będzie jeszcze mowa niżej.¹⁷

¹⁷ A. Oberda, *op. cit.*, s. 74–87; M. Komosa, *op. cit.*, s. 162–187; P. Łaciński, *op. cit.*, s. 126–144; *Mercosur debatirá ingreso de Bolivia y Ecuador*, „El Universal” 3.12.2012, URL: <http://www.eluniversal.com>.

Dwa najważniejsze nowe ugrupowania integracyjne w regionie powstałe po 1990 roku to zdecydowanie Północnoamerykańska Strefa Wolnego Handlu (NAFTA – *North American Free Trade Area*) i Mercosur. Ich potencjał ludnościowy i ekonomiczny, w połączeniu ze stopniem integracji gospodarczej powodują, że zmieniły one znacznie realia polityki integracyjnej na zachodniej półkuli po zakończeniu zimnej wojny.

Podpisanie w 1991 roku Traktatu z Asunción i powstanie trzy lata później Mercosur, nadało nowy wymiar integracji ekonomicznej w Ameryce Południowej. W tym okresie na kontynencie nie istniały liczące się organizacje integracyjne. Nawet CAN, z przyczyn demograficznych, w istocie skupiała mniej liczącą się jego część. Mercosur, choć z trudnościami wynikającymi z rozbieżności w interesach narodowych jego członków, jest pierwszą tak dużą latynoamerykańską organizacją gospodarczo-polityczną z wyraźną strukturą instytucjonalną i jasno sprecyzowaną formą integracji gospodarczej. Chociaż z czterech pierwotnych członków tylko dwóch to liczące się gospodarki (Brazylia i w mniejszym stopniu Argentyna), to patrząc na chronologię wydarzeń nie sposób nie zauważyć, że podpisanie Traktatu z Asunción musiało wpłynąć na aktywność integracyjną innych państw półkuli zachodniej. Zarówno powstanie CAN, jak i NAFTA są późniejsze, choć niewiele. Nie bez znaczenia jest tu z pewnością fakt, że Mercosur od początku był inicjatywą polityczną, obliczoną na zwiększenie geopolitycznego potencjału państw Południa. Jak zwracają uwagę niektórzy badacze, sukces Mercosur przyszedł tym łatwiej, że organizacja nie tyle tworzyła nowe więzy handlowe, co cementowała już istniejące. Przystąpienie w 2006 roku Wenezueli, choć na skutek oporu wobec polityki Hugo Chaveza, w pełni zmaterializowało się dopiero w 2012 roku, znacząco zwiększyło potencjał ugrupowania z racji roli w światowej polityce energetycznej, dodatkowo umocnione akcesją Boliwii w 2012 roku.¹⁸

Jeszcze przed wystąpieniem Wenezueli z CAN i jej akcesją do Mercosur pojawiła się kwestia wzajemnych stosunków obydwu organizacji. Już w 1998 roku podpisano umowę o stworzeniu strefy wolnego handlu między Mercosur i CAN formalnie dopiero od 2005 roku państwa Mercosur są członkami stowarzyszonymi

com/internacional/121203/mercosur-debatira-ingreso-de-bolivia-y-ecuador [dostęp: 24.04.2013]; *Bolivia Signs Mercosur Incorporation Protocol and Becomes Sixth Member*, MercoPress 8.12.2012, URL: <http://en.mercopress.com/2012/12/08/bolivia-signs-mercosur-incorporation-protocol-and-becomes-sixth-member> [dostęp: 24.04.2013]; strony internetowe nowych organizacji to www.comunidadandina.org (CAN), www.sica.int (SICA) oraz <http://www.acs-aec.org> (AEC/ACS).

¹⁸ R. Flisiuk, *Mercosur*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *op. cit.*, s. 113–125; H. C. Basnet, S. C. Sharma, *op. cit.*, s. 5; Por. J. Bennet, *The Union of South American Nations: The New(est) Regionalism in Latin America*, "Suffolk Transnational Law Review" Winter 2008, vol. 32, no 1, URL: <http://www.questia.com/library/journal/1G1-201086408/the-union-of-south-american-nations-the-new-est> [dostęp: 24.04.2013]; *Quienes somos*, Mercado Común del Sur (MERCOSUR), URL: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=3862&site=1&channel=secretaria&seccion=3 [dostęp: 24.04.2013].

CAN i odwrotnie. Sprawa dalszej integracji, nie tylko gospodarczej, miała silnych promotorów, w osobach prezydentów Wenezueli Hugo Cháveza i Brazylii Luli da Silvy. W efekcie w 2007 roku na wyspie Margarita podjęto decyzję o powołaniu do życia nowej organizacji – Unii Państw Południowoamerykańskich (Unasur – *Unión de Naciones Suramericanas*), która rozpoczęła swoją działalność w maju 2008 roku wraz z podpisaniem Traktatu Konstytucyjnego. Jej członkami są państwa Mercosur i CAN oraz Chile, Gujana i Surinam – a więc w praktyce cała Ameryka Południowa, z wyjątkiem Gujany Francuskiej, będącej departamentem zamorskim Francji (częścią Unii Europejskiej). W zakresie integracji gospodarczej jej podstawą są zatem dwie wymienione już wyżej organizacje, jednak z racji znaczących dysproporcji między nimi, palmę pierwszeństwa należy przyznać Mercosur (który w 2008 roku stanowił 72% powierzchni, 68% ludności i 75% PKB Ameryki Południowej, podczas gdy CAN odpowiednio 21%, 25% i 17%). Wspominane już wcześniej tendencje niektórych państw do porzucania CAN na rzecz Mercosur będą tę dysproporcję jeszcze powiększać. Unasur stanowi zatem rodzaj nadbudowy nad wszystkimi procesami integracyjnymi w Ameryce Południowej, nie zaś nowe ugrupowanie integracji gospodarczej, o czym najlepiej świadczy art. 3 Traktatu.¹⁹

Kolejnym przełomowym wydarzeniem było powstanie 1 stycznia 1994 roku NAFTA, składającej się ze Stanów Zjednoczonych, Kanady i Meksyku. Był to pierwszy w historii eksperyment polegający na próbie zintegrowania państwa rozwijającego się z państwami rozwiniętymi. Stanowi on rozszerzenie podpisanego wcześniej Kanadyjsko-Amerykańskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (CUFTA – *Canada-U.S. Free Trade Agreement*) i ma wielkie znaczenie dla stosunków gospodarczych oraz integracji ekonomicznej na półkuli zachodniej. Dla gospodarki Meksyku, jak pokazują badania Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), efekt integracji z potężnym sąsiadem z północy i Kanadą jest nie do przecenienia. Utworzenie NAFTA stanowiło wyraźną zmianę w polityce handlowej USA, które wcześniej właściwie nie angażowały się w żadne porozumienia liberalizujące handel międzynarodowy z państwami latynoamerykańskimi.²⁰

¹⁹ Por. J. Bennet, *op. cit.*; M. F. Gawrycki, *Unia Narodów Południowoamerykańskich*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *op. cit.*, s. 95–112; *Infraestructura para integración regional*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), L.C./L.3408, Noviembre 2011, URL: <http://www.unasursg.org/uploads/ag/b1/agb1b66baze-45d83c43dca1451bba37d/CEPAL-UNASUR-Infraestructura-para-la-Integracion-Regional.pdf> [dostęp: 24.04.2013]. *Tratado Constitutivo de UNASUR*, Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), 23.05.2008, URL: <http://docs.unasursg.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/2cfb3cbc-741f-4f7e-87e7-f5825f1b514c/UNASUR-CO-JEG-TRA-08-0001.pdf> [dostęp: 24.04.2013].

²⁰ J. Nakonieczna, *Ameryka Łacińska w procesie integracji zachodniej hemisfery*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *op. cit.*, s. 188–201; M. Ayhan Kose, G. M. Meredith, Ch. M. Towe, *How Has NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence*, International Monetary Fund, “Working Paper”

W latach 90. XX wieku, jako naturalna konsekwencja integracji w ramach NAFTA i sukcesów z nią związanych, pojawiła się koncepcja dalszej integracji gospodarczej na półkuli zachodniej. Podczas I Szczytu Ameryk w 1994 roku w Miami administracja USA wystąpiła z propozycją stworzenia Strefy Wolnego Handlu Ameryk (FTAA/ALCA – *Free Trade Area of the Americas/Area de Libre Comercio de las Americas*). W ciągu kolejnych czterech lat trwały przygotowania do rozpoczęcia stosownych negocjacji, aż do ogłoszenia ich początku w 1998 roku podczas II Szczytu Ameryk w Santiago de Chile. Najprościej rzecz ujmując, dotychczasowe wysiłki integracyjne Kanady, Meksyku i USA w ramach NAFTA miały być rozszerzone na pozostałe państwa Ameryki Łacińskiej. Jednak już rok później miały miejsce wydarzenia, które znacznie spowolniły prace nad tą inicjatywą – wybór na prezydenta Wenezueli Hugo Chaveza. W Ameryce Łacińskiej w tym okresie dokonywał się „zwrot na lewo”, a więc seria decyzji wyborczych, które wynosiły do władzy przywódców o lewicowych poglądach (Hugo Chávez w Wenezueli, Inácio Lula da Silva w Brazylii, małżeństwo Kirchnerów w Argentynie, Rafael Correa w Ekwadorze itp.), którzy odrzucali zachodnie standardy gospodarcze, głosząc hasła sprawiedliwości społecznej i walki z ubóstwem w wersji lewicowej. Niewątpliwie znaczenie miało także osłabienie zainteresowania Ameryką Łacińską w USA w konsekwencji zamachu 11 września i skupieniu uwagi mocarstwa na wojnie z terroryzmem. Wskutek tego, mimo że w 2003 roku przyjęto już trzecią wersję projektu porozumienia o utworzeniu FTAA/ALCA, do dziś nie nastąpiła jego materializacja.²¹

Na fali oporu wobec FTAA powstały jednak dwie kolejne organizacje międzynarodowe. Inicjatorem obu był Hugo Chávez. Pierwsza z nich to ALBA, której deklarację powołania zgłosił prezydent Wenezueli zaraz po nieudanym szczycie FTAA/ALCA w 2001 roku. 14 grudnia 2004 roku Kuba i Wenezuela podpisały porozumienie założycielskie. W dalszej kolejności dołączyła Boliwia (w 2006 roku po wyborczym zwycięstwie Evo Moralesa), Nikaragua (w 2007 roku), Dominika i Honduras (w 2008 roku, przy czym nie jest pewne, czy deklaracja prezydenta tego drugiego państwa była ważna), Ekwador, St. Vincent i Grenadyny oraz Antigua i Barbuda (w 2009 roku). W tym samym roku przyjęto nową nazwę organizacji – Boliwariański Sojusz dla Ludów Naszej Ameryki – Ludowy

April 2004, WP/04/59, URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0459.pdf> [dostęp: 24.04.2013]; strona internetowa organizacji: <http://www.nafta-sec-alena.org>.

²¹ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 46–62; ALCA – FTAA – ZLEA – *Draft FTAA Agreement*, Free Trade Area of the Americas (FTAA), URL: http://www.ftaa-alca.org/ftaadrafts_e.asp [dostęp: 24.04.2013].

Traktat Handlowy (ALBA-TCP – *Alianza Bolivariana para Los Pueblos de Nuestra Americas – Tratado de Comercio de los Pueblos*).²²

Podstawą współpracy ekonomicznej w przypadku ALBA-TCP nie jest tworzenie integracji gospodarczej w klasycznej formie, lecz realizacja projektów rozwojowych i społecznych, głównie w sektorze energetyki, której głównym źródłem finansowania są dochody z eksportu wenezuelskiej ropy naftowej. Z czasem stworzono specjalną walutę transferową Jednolitego Systemu Regionalnego Rozliczania Płatności (SUCRE – *Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos*). Zarazem jest to nazwa narodowej waluty Ekwadoru przed przeprowadzoną w 2002 roku „dolaryzacją”. Jak widać, w procesie tworzenia ALBA-TCP obecne są bardzo silne akcenty ideologiczne, a swoją formą organizacja przypomina raczej twory z czasów realnego socjalizmu (np. Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej z rublem transferowym) niż znane współcześnie organizacje międzynarodowe. Stąd też nie będzie uwzględniana w zestawieniu tabelarycznym w dalszej części artykułu, choć nie można o niej nie wspomnieć ze względu na wpływ ideologiczny.²³

Drugim organizmem, który powstał w dużej mierze z inicjatywy i zaangażowania poprzedniego prezydenta Wenezueli jest CELAC – dziedziczka tradycji Grupy z Rio i Szczytów Państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów. Została powołana w 2010 roku podczas Szczytu w Playa del Carmen w Meksyku. Mimo że od początku planowano instytucjonalizację, jak dotąd do niej nie doszło i w efekcie CELAC ma charakter – jak sam siebie określa – „międzyrządowego mechanizmu dialogu i porozumienia politycznego”.²⁴ Co jednak istotne, jest ona pierwszym tworem na tę skalę, do członkostwa w którym nie zaproszono Stanów Zjednoczonych i Kanady, przez co pojawiły się głosy, że ma stanowić alternatywę dla OPA. CELAC nie stawia sobie za cel tworzenia form integracji gospodarczej, chociaż mówi o wspieraniu tego typu działań państw członkowskich. O CELAC świadczy też to, że jej oficjalna strona internetowa znajduje się w domenie zarezerwowanej dla rządu Wenezueli.²⁵

²² *History of ALBA-TCP*, Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de los Comercios de los Pueblos (ALBA-TCP) 2010, URL: <http://www.alba-tcp.org/en/contenido/history-alba-tcp> [dostęp: 24.04.2013].

²³ A. Hernández (ed.), *Building an Inter-Polar World*, ALBA-TCP 2004–2010 Summits, August 2011, págs. 14, 38–39, 41, URL: <http://alba-tcp.org/public/documents/pdf/Ingles/BuildinganInterPolarWorld.pdf> [dostęp: 24.04.2013]. ¿*Qué es el SUCRE?*, Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE), URL: <http://www.sucrealba.org/index.php/cmr/que-es-el-sucrc/que-es-el-sucrc> [dostęp: 24.04.2013].

²⁴ Comunidad de America Latina y El Caribe Unidos, URL: <http://www.celacinternational.org/> [dostęp: 18.02.2016].

²⁵ S. Camarena, *Latinoamérica acuerda un bloque regional sin EE.UU.*, “El País” 23.02.2010, URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/02/23/actualidad/1266879601_850215.html

Mimo że FTAA/ALCA nie powstała, to przyglądając się bliżej polityce handlowej USA w początkach XXI wieku, nie sposób jednak odnieść wrażenia, że Stany Zjednoczone przystąpiły do realizacji projektu FTAA/ALCA metodą małych kroków. I chociaż wizja budowy wielostronnego porozumienia łączącego całą półkulę zachodnią przynajmniej na razie nie wydaje się prawdopodobna, to USA pozostają konsekwentne w rozszerzaniu swojej strefy gospodarczej w Ameryce Łacińskiej, co wpisuje się w szerszą politykę handlową tego państwa. W 2004 roku podpisano umowy o wolnym handlu z Chile oraz Strefą Wolnego Handlu Ameryki Środkowej i Dominikany (DR-CAFTA – *Dominican Republic-Central American Free Trade Area*), obejmującą państwa MCCA i Republikę Dominikany, zaś w 2011 roku z Panamą, co stanowi rozszerzenie wcześniejszego preferencyjnego porozumienia handlowego z 2007 roku. Podobnie w 2006 roku przyjęto porozumienie o preferencyjnym handlu z Peru, zaś 2011 roku – z Kolumbią, z planami rozszerzenia do strefy wolnego handlu. Warto zauważyć, że Stany Zjednoczone zawarły również umowy o wolnym handlu z istotnymi dla nich państwami leżącymi poza półkulą zachodnią – Australią, Bahrajnem, Izraelem, Jordanią, Koreą Południową, Marokiem, Omanem i Singapurem. Naturalną konsekwencją tego procesu są prace nad dwoma nowymi porozumieniami, które dodatkowo umocniłyby pozycję USA w światowym handlu – Partnerstwem Transpacyficznym (*Trans-Pacific Partnership*) oraz Transatlantyckim Partnerstwie w dziedzinie Handlu i Inwestycji (T-TIP).²⁶

Stosunkowo najmłodszą inicjatywą jest Sojusz Pacyfiku (*Alianza del Pacífico*), powołany w kwietniu 2011 roku. Uczestniczą w nim Chile, Kolumbia, Meksyk i Peru – zatem państwa zaangażowane także w bliską współpracę gospodarczą z USA. Jej celem jest pogłębianie integracji gospodarczej między państwami członkowskimi, docelowo do poziomu wspólnego rynku, a także stymulowanie rozwoju gospodarczego. Nie jest jednak organizacją międzynarodową, działa w trybie koordynacji prac między ministerstwami i odpowiednimi agencjami czterech państw członkowskich.²⁷

Poniższa tabela, analogicznie do poprzedniej, pokazuje proporcje wielkości i głębokości integracji poszczególnych organizacji.

[dostęp: 29.04.2013]; *Welcome to the Official Website CELAC*, Comunidad de Estados Latinoamericanos (CELAC) 2013, URL: <http://www.celac.gob.ve/index.php?lang=en> [dostęp: 24.04.2013].

²⁶ Bieżące informacje o porozumieniach w zakresie wolnego handlu, których stroną są Stany Zjednoczone: *Free Trade Agreements*, Office of the United States Trade Representative (USTR), URL: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements> [dostęp: 24.04.2013].

²⁷ Więcej o informacji o inicjatywie można znaleźć na stronie internetowej: *Alianza del Pacífico, ¿Qué es la Alianza?*, URL: <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/#la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos> [dostęp: 18.02.2016].

Tabela 2. Wybrane organizacje integracji gospodarczej w regionie Ameryki Łacińskiej i Karaibów w 2010 roku

Organizacja	Członkowie	Stopień integracji	PKB % ALADI	Populacja % ALADI
ALADI	12	1	100 (4,73 bln USD)	100 (515,7 mln)
NAFTA+	13	1/2a	378,32	116,80
Mercosur/ Unasur	5 + 4 (CAN) + 3 ¹	3+3+2a	76,96	76,07
CARICOM	15 ²	2a/3	1,37	3,24
OECS	7	3/4	0,13	0,12

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: CEPALSTAT.³

¹ Chile, Gujana, Surinam.

² Zarówno w przypadku CARICOM, jak i OECS jednym z członków jest terytorium zależne Wielkiej Brytanii (Montserrat).

³ CEPAL, *CEPALSTAT. Base de Datos y Publicaciones Estadísticas*, URL: <http://estadisticas.cepal.org> [dostęp: 18.02.2016].

Jak widać, w ciągu zaledwie 20 lat (a nawet wcześniej, biorąc pod uwagę fakt, że większość istotnych zmian nastąpiło w drugiej połowie lat 90. XX wieku), doszło do radykalnej zmiany w zakresie integracji gospodarczej w regionie Ameryki Łacińskiej. Pojawiły się dwa potężne ugrupowania: rozszerzone NAFTA i Mercosur. Pierwsze z nich, z racji zaangażowania Stanów Zjednoczonych oraz Meksyku, ma nieco większy potencjał ludnościowy i nieporównywalnie większy gospodarczy niż największa organizacja z okresu zimnej wojny, czyli ALADI. Z kolei Unasur, której siłą napędową jest Mercosur, stworzyła dość głęboko zintegrowaną strukturę (wspólny rynek) na obszarze właściwie całej Ameryki Południowej. Obie organizacje przenikają się i część państw bierze udział w obu procesach (Chile, Kolumbia, Peru).

Podsumowanie

Wydaje się zatem, że integracja gospodarcza w Ameryce Łacińskiej po zakończeniu zimnej wojny jest zjawiskiem o zupełnie innej skali. We wcześniejszym okresie pełną formę, a więc jedną z postaci opisywanych w nauce o międzynarodowych stosunkach gospodarczych, osiągnęły tylko cztery lokalne organizacje, z czego trzy w regionie Ameryki Środkowej i Karaibów (MCCA, CARICOM i OECS) oraz jedna w Ameryce Południowej (CAN).

W procesach integracyjnych w Ameryce Łacińskiej przełomowe były wczesne lata 90. XX wieku, ze szczególnym uwzględnieniem lat 1991–1994. Powstały wtedy dwie organizacje międzynarodowe, które swoimi rozmiarami i znaczeniem przyćmiły wszystkie wcześniejsze wysiłki integracyjne: Mercosur i NAFTA (w porządku alfabetycznym). W tym samym okresie powstały ACS i SICA na Karaibach i w Ameryce Środkowej. Niewątpliwie należy te zjawiska kojarzyć z przemianami geopolitycznymi na skalę globalną. Poza wzrostem znaczenia państw latynoamerykańskich, wynikającym między innymi z ich przyrostu demograficznego, koniec zimnej wojny i upadek ZSRR całkowicie odmienił realia rywalizacji ideologicznej w regionie.

Paradoksalnie, w dłuższym okresie fenomen ten przyczynił się do wzrostu wpływów Kuby i coraz skuteczniejszych działań na rzecz przerwania politycznej izolacji tego państwa. Ponieważ idee socjalistyczne i komunistyczne nie kojarzyły się już w naturalny sposób z globalną rywalizacją i zagrożeniem konfliktem, także na skutek utraty wsparcia ZSRR, reżim Fidela Castro miał łatwiejszą pozycję w nawiązywaniu kontaktów z sąsiadami. Z czasem Kuba zaczęła uczestniczyć w integracji gospodarczej w ramach ALBA, choć oczywiście nie byłoby to możliwe, gdyby polegała wyłącznie na własnym potencjale.

Aktualnie zatem w Ameryce Łacińskiej dominują trzy główne tendencje integracyjne: promowane przez Stany Zjednoczone umowy o wolnym handlu podpisywane z poszczególnymi państwami latynoamerykańskimi, Mercosur i ALBA. Ta ostatnia jednak, ze względu na swój „alternatywny” charakter, poleganie na jednym źródle finansowania oraz odmiennych założeniach teoretycznych, jest silnie zależna od przywództwa Wenezueli. To z kolei w dużej mierze oparte jest na poglądach, charyzmie i zdolnościach politycznych prezydenta kraju. Dopóki był nim Hugo Chávez, organizacja rozwijała się dynamicznie. Wydaje się jednak, że Nicolas Maduro nie posiada talentu ani charyzmy swego poprzednika, a i w samej Wenezueli (czego najlepiej dowodzą ostatnie wybory prezydenckie) poparcie dla obozu „boliwariańskiego” słabnie. Stąd też kryzys ALBA w niedalekiej przyszłości wydaje się bardzo prawdopodobny.

Istotnymi graczami w zakresie integracji gospodarczej zostaną zatem Stany Zjednoczone ze swoimi koncepcjami integracyjnymi. Traktaty o wolnym handlu z Dominikaną i CAFTA stworzyły korzystne warunki handlowe dla USA właściwie w całej Ameryce Środkowej, jak również z największym (poza Kubą) państwem karaibskim. Podobne dokumenty regulują handel z Chile i Kolumbią, zaś Peru i Panama są stronami umów o promocji handlu. Warto przy tym pamiętać, że USA promują dalsze, ponadregionalne koncepcje budowy stref wolnego handlu, jak na przykład TPPT-TIP. W pierwszym przypadku Stany Zjednoczone sięgałyby w stronę takich państw, jak: Australia, Brunei, Chile, Japonia, Kanada,

Malezja, Meksyk, Nowa Zelandia, Singapur i Wietnam.²⁸ Z kolei T-TIP jest propozycją sięgającą początku lat 90. XX wieku, która wróciła do dyskusji w ostatnim okresie – miałyby oznaczać wolny handel między USA a Unią Europejską.²⁹ Nie idąc tak daleko, jak George Friedman z ośrodka Stratfor, że Stany Zjednoczone, jako jedyne duże państwo na świecie ze swobodnym dostępem do dwóch oceanów (Atlantyku i Pacyfiku), będą pełnić rolę mocarstwa światowego jeszcze przez kolejne kilkadziesiąt lat, należy uznać, że tego typu porozumienia stanowiłyby solidny czynnik wzrostu gospodarczego na kilka dekad.³⁰ Oczywiście przy tym wszystkim należy zastrzec, że istnieje jeszcze wiele innych czynników wpływających na status państwa w stosunkach międzynarodowych.

Z kolei Mercosur w dużej mierze stanowi pogłębienie już istniejącej integracji w ramach ALADI, a tak naprawdę można wręcz postawić tezę, że jego rozwój polega na wchłanianiu CAN i w perspektywie – być może – innych ugrupowań. Chociaż teoretycznie owa integracja dokonuje się poprzez utworzenie Unasur, to jednak dysproporcje w potencjale ekonomicznym, a także przejście z CAN do Mercosur Wenezueli (faktyczne), Boliwii (w trakcie) czy Ekwadoru (zapowiedziane) w efekcie wzmacnia jeden z komponentów organizacji kosztem drugiego. Patrząc jednak z innej perspektywy, nie może być inaczej w sytuacji, kiedy członkiem Mercosur jest Brazylia, której gospodarka jest większa od gospodarek reszty państw Ameryki Południowej razem wziętych, zaś Wspólny Rynek Południa jest pojęciem znacznie szerszym przestrzennie niż Wspólnota Andyjska. Ukoronowaniem takiego otwartego, nowego regionalizmu stała się Unasur, jednak jej zapleczem gospodarczym w istocie rzeczy jest Mercosur.³¹

Przy okazji widać też, że rozumienie integracji gospodarczej w Ameryce Łacińskiej wymyka się europejskim standardom. Jak się okazuje, można oficjalnie utrzymywać system komunistyczny i promować wolny handel (Kuba i ALADI). Można głosić budowę socjalizmu XXI wieku, a zarazem przystępować do ugrupowania,

²⁸ Liczne zakładki strony Office of the United States Trade Representative (USTR), między innymi: *Round 16: Singapore*, URL: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/round-16-singapore> [dostęp: 24.04.2013]; *Trans-Pacific Partnership (TPP): 17th Round of TPP Negotiations Set for Lima, Peru – May 15–24, 2013*, URL: <http://www.ustr.gov/tpp> [dostęp: 24.04.2013]; *Obama Administration Notifies Congress of Intent to Include Japan in Trans-Pacific Partnership Negotiations*, 24.04.2013, URL: <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2013/april/congressional-notification-japan-tpp> [dostęp: 24.04.2013].

²⁹ *Fact Sheet: United States to Negotiate Transatlantic Trade and Investment Partnership with the European Union*, (USTR), 13.02.2013, URL: <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/factsheets/2013/february/US-EU-TTIP> [dostęp: 24.04.2013].

³⁰ Por. G. Friedman, *Następne 100 lat. Prognoza na XXI wiek*, Warszawa 2009.

³¹ Por. J. A. Sanahuja, *Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas*, "Pensamiento Iberoamericano" febrero de 2007, núm. 0, s. 75–106, URL: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/PensamientoIbero.pdf> [dostęp: 24.04.2013].

którego celem jest budowa wspólnego rynku (Wenezuela i Mercosur). Ekwador, członek ALBA, rządzony przez jednego z czołowych ideologów rewolucji boliwariańskiej, którego w USA upatrują za głównego przeciwnika, mimo wszystko nie zrezygnował z dolara jako waluty państwowej. Swoistym elementem jest także przenikanie się różnych organizacji. Można należeć do kilku różnych stref wolnego handlu (Dominikana), bądź ugrupowań o różnych celach i priorytetach, niekiedy wzajemnie sprzecznych (Nikaragua, członek NAFTA + i ALBA-TCP).

Bibliografia

- About the OECS*, Organization of Eastern Carribean States, 2013, URL: <http://www.oecs.org/about-the-oecs/who-we-are/about-oecs> [dostęp: 24.04.2013].
- Acuerdos comerciales*, Organización de los Estados Americanos (OEA), Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), URL: http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp [dostęp: 24.04.2013].
- ALCA – FTAA – ZLEA – Draft FTAA Agreement*, Free Trade Area of the Americas (FTAA), URL: http://www.ftaa-alca.org/ftaadrafts_e.asp [dostęp: 24.04.2013].
- Ayhan Kose M., Meredith G. M., Towe Ch. M., *How Has NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence*, International Monetary Fund, “Working Paper” April 2004, WP/04/59, URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0459.pdf> [dostęp: 24.04.2013].
- Basnet H. C., Sharma S. C., *Economic Integration in Latin America*, Department of Economics South Illinois University Carbondale, “Working Paper” October 2010, URL: http://cola.siu.edu/economics/_common/documents/discussion/integration-basnet.pdf [dostęp: 24.04.2013].
- Bennet J., *The Union of South American Nations: The New(est) Regionalism in Latin America*, “Suffolk Transnational Law Review” Winter 2008, vol. 32, no 1, <http://www.questia.com/library/journal/1G1-201086408/the-union-of-south-american-nations-the-new-est> [dostęp: 24.04.2013].
- Bolivia Signs Mercosur Incorporation Protocol and Becomes Sixth Member*, MercoPress 8.12.2012, URL: <http://en.mercopress.com/2012/12/08/bolivia-signs-mercotur-incorporation-protocol-and-becomes-sixth-member> [dostęp: 29.04.2013].
- Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2006.
- Camarena S., *Latinoamérica acuerda un bloque regional sin EE.UU.*, “El País” 23.02.2010, URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/02/23/actualidad/1266879601_850215.html [dostęp: 24.04.2013].

- Chwiej E., *Mercosur. Organizacja regionalnej współpracy gospodarczej w Ameryce Południowej*, Studia Latinoamerykańskie Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.
- Convenio de Panamá Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)*, Secretaria Permanente de SELA, Caracas, enero de 2006, URL: http://www.sela.org/attach/258/default/T023600000397-0-Convenio_de_Panama_%28enero_2006%29.pdf [dostęp: 24.04.2013].
- Dobrzycki W., *System międzyamerykański*, Warszawa 2002.
- Evaluación de la dimensión económica del proceso de integración andino. Comercio, inversión y cooperación financiera*, Secretaría General de la Comunidad Andina, mayo 2004, SG/dt 247, o.2.1, URL: <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-INT-0022.pdf> [dostęp: 24.04.2013].
- Fact Sheet: United States to Negotiate Transatlantic Trade and Investment Partnership with the European Union*, Office of the United States Trade Representative (USTR), 13.02.2013, URL: <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2013/february/US-EU-TTIP> [dostęp: 24.04.2013].
- Flisiuk R., *Mercosur*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *Procesy integracyjne w Ameryce Łacińskiej*, Warszawa 2007.
- Free Trade Agreements*, Office of the United States Trade Representative (USTR), URL: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements> [dostęp: 24.04.2013].
- Friedman G., *Następne 100 lat. Prognoza na XXI wiek*, Warszawa 2009.
- Gawrycki M. F. (red.), *Procesy integracyjne w Ameryce Łacińskiej*, Warszawa 2007.
- Gawrycki M. F., *Unia Narodów Południowoamerykańskich*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *Procesy integracyjne w Ameryce Łacińskiej*, Warszawa 2007.
- Hernández A. (ed.), *Building an Inter-Polar World*, ALBA-TCP 2004-2010 Summits, August 2011, URL: <http://alba-tcp.org/public/documents/pdf/Ingles/BuildinganInterPolarWorld.pdf> [dostęp: 24.04.2013].
- History of ALBA-TCP*, Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de los Comercios de los Pueblos (ALBA-TCP) 2010, URL: <http://www.alba-tcp.org/en/contenido/history-alba-tcp> [dostęp: 24.04.2013].
- History of the Caribbean Community (CARICOM)*, CARICOM 2011, URL: <http://www.caricom.org/jsp/community/history.jsp> [dostęp: 24.04.2013].
- Infraestructura para integración regional*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), L.C./L.3408, Noviembre 2011, URL: <http://www.unasursg.org/uploads/ag/b1/agb1b66ba2e-45d83c43dca1451bba37d/CEPAL-UNASUR-Infraestructura-para-la-Integracion-Regional.pdf> [dostęp: 29.04.2013].

- Komosa M., *Integracja w regionie karaibskim*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *Procesy integracyjne w Ameryce Łacińskiej*, Warszawa 2007.
- Latoszek E., Proczek M., *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Warszawa 2006.
- Lipińska A., *Procesy integracyjne w Ameryce Łacińskiej i ich znaczenie dla polskiego handlu zagranicznego*, Warszawa 1967.
- Łaciński P., *Wspólnota Andyjska*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *Procesy integracyjne w Ameryce Łacińskiej*, Warszawa 2007.
- Łoś-Nowak T. (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania, zasięg*, Wrocław 2004.
- Mercado Común Centroamericano – MCCA*, Organización de los Estados Americanos (OEA), Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), 2013, URL: http://sice.oas.org/sica/bkgrd_s.asp [dostęp: 24.04.2013].
- Mercosur debatirá ingreso de Bolivia y Ecuador*, “El Universal” 3.12.2012, URL: <http://www.eluniversal.com/internacional/121203/mercosur-debatira-ingreso-de-bolivia-y-ecuador> [dostęp: 24.04.2013].
- Nakonieczna J., *Ameryka Łacińska w procesie integracji zachodniej hemisfery*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *Procesy integracyjne w Ameryce Łacińskiej*, Warszawa 2007.
- Obama Administration Notifies Congress of Intent to Include Japan in Trans-Pacific Partnership Negotiations*, Office of the United States Trade Representative (USTR), 24.04.2013, URL: <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2013/april/congressional-notification-japan-tpa> [dostęp: 24.04.2013].
- Oberda A., *ALADI, CECLA, Grupa z Rio – płaszczyzny regionalnego dialogu i współpracy*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *Procesy integracyjne w Ameryce Łacińskiej*, Warszawa 2007.
- ¿*Qué es el SUCRE?*, Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE), URL: <http://www.sucrealba.org/index.php/cmr/que-es-el-sucre/que-es-el-sucre> [dostęp: 24.04.2013].
- Quienes somos*, Mercado Común del Sur (Mercosur), URL: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=3862&site=1&channel=secretaria&seccion=3 [dostęp: 24.04.2013].
- Piklikiewicz M., *Integracja regionalna w Ameryce Południowej i Północnej*, „Prace i Materiały Instytutu Gospodarki Światowej SGH” 2009, nr 295.
- Rivarola Puntigliano A., *“Latinoamerica”: Reflections around Globalization, State, Nationhood, and Development*, “Iberoamericana” 2007, vol. 37, issue 1, URL: http://www.academia.edu/3544946/Latin_America_Reflections_Around_Globalization_State_Nationhood_and_Development [dostęp: 24.04.2013].

- Round 16: Singapore*, Office of the United States Trade Representative (USTR), URL: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/round-16-singapore> [dostęp: 24.04.2013].
- Sanahuja J. A., *Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas*, "Pensamiento Iberoamericano" febrero de 2007, núm. 0, URL: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/PensamientoIbero00.pdf> [dostęp: 24.04.2013].
- Stec J., *System Integracji Środkowamerykańskiej (SKA)*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *Procesy integracyjne w Ameryce Łacińskiej*, Warszawa 2007.
- Trans-Pacific Partnership (TPP): 17th Round of TPP Negotiations Set for Lima, Peru – May 15–24, 2013*, Office of the United States Trade Representative (USTR), URL: <http://www.ustr.gov/tpp> [dostęp: 24.04.2013].
- Tratado Constitutivo de Unasur*, Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), 23.05.2008, URL: <http://docs.unasursg.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/2cfb3cbc-741f-4f7e-87e7-f5825f1b514c/UNASUR-CO-JEG-TRA-08-0001.pdf> [dostęp: 24.04.2013].
- Tratado de Montevideo 1980. Instrumento que instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)*, agosto de 1980, Organización de los Estados Americanos (OEA), Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), URL: http://www.sice.oas.org/trade/montev_tr/Montev1.asp [dostęp: 24.04.2013].
- Welcome to the Official Website CELAC*, Comunidad de Estados Latinoamericanos (CELAC) 2013, URL: <http://www.celac.gob.ve/index.php?lang=en> [dostęp: 24.04.2013].
- Wróbel A., *Strefa Wolnego Handlu Ameryk*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *Procesy integracyjne w Ameryce Łacińskiej*, Warszawa 2007.

Anna Wróbel

Preferencyjne umowy handlowe Unia Europejska – państwa Ameryki Łacińskiej: szanse i zagrożenia dla latynoamerykańskich gospodarek

Wstęp

Ważnym ubocznym skutkiem przedłużających się negocjacji na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO – *World Trade Organization*) w ramach Rundy Doha jest proliferacja preferencyjnych umów handlowych (PTAs – *preferential trade agreements*), które mają stanowić alternatywę dla globalnego systemu handlowego. Wiele państw, niezadowolonych z dotychczasowego przebiegu negocjacji na forum WTO, postanowiło w inny sposób pogłębiać liberalizację handlu międzynarodowego. Odbywa się to w ramach negocjacji regionalnych i bilateralnych, które z założenia są łatwiejsze, ponieważ bierze w nich udział mniejsza liczba państw.

Początkowo proces liberalizacji handlu w ramach preferencyjnych układów handlowych przebiegał stosunkowo wolno. Jego szczególne natężenie notuje się od połowy lat 90. XX wieku. W latach 1948–1994, tj. w okresie funkcjonowania Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*), jego strony notyfikowały 124 różnego rodzaju preferencyjne porozumienia handlowe. Od 1995 do 2006 roku do WTO wpłynęło ponad 130 kolejnych notyfikacji umów liberalizujących wymianę handlową państw będących ich stronami.¹ W tym zakresie przoduje Unia Europejska (UE), która podpisała dotąd ponad 30 umów z partnerami handlowymi o różnym poziomie rozwoju gospodarczego, w tym również z państwami Ameryki Łacińskiej. Przykładowo

¹ A. Wróbel, *Prospects for the Establishment of EU-India Free Trade Area*, [w:] J. Marszałek-Kawa (red.), *Dilemmas of Contemporary Asia. Deliberations on Economy and Security*, Toruń 2013, s. 67–68.

UE zawarła PTAs z Meksykiem, Chile, Kolumbią i Peru oraz państwami Ameryki Środkowej.²

Celem artykułu jest analiza przyczyn zainteresowania Unii Europejskiej tworzeniem stref wolnego handlu z udziałem państw Ameryki Łacińskiej. Omówiony zostanie zakres negocjacji oraz korzyści i zagrożenia wynikające z liberalizacji handlu między stronami. Z uwagi na ograniczone ramy opracowania bardziej szczegółowej analizie zostanie poddana tylko umowa stowarzyszeniowa Unii Europejskiej z państwami Ameryki Środkowej.

Bilateralizm w polityce handlowej Unii Europejskiej

Polityka handlowa Unii Europejskiej opiera się na koncepcji politycznej, która zakłada istnienie konkurencyjnej gospodarki europejskiej w otwartym systemie handlu światowego, bazującej na wielostronnych regułach, uzupełnianych zasadami wypracowanymi w ramach dwustronnych oraz regionalnych porozumień handlowych.³ Unia Europejska – oprócz tego, że należy do WTO i zawarła liczne porozumienia międzynarodowe w ramach tej organizacji – jest stroną wielu umów międzynarodowych, których przedmiot stanowią zagadnienia zaliczane do Wspólnej Polityki Handlowej. Różnorodność tych umów utrudnia ich jednoznaczną klasyfikację. Można wyróżnić dwa rodzaje takich porozumień:

- umowy handlowe (w tym układy celne), które mogą mieć charakter preferencyjny lub niepreferencyjny;
- umowy mieszane (głównie stowarzyszeniowe, umowy o handlu i współpracy gospodarczej oraz umowy o partnerstwie i współpracy gospodarczej), mające szerszy zakres niż umowy handlowe.⁴

Unia Europejska ma mocno rozbudowany system preferencji handlowych z dwoma rodzajami preferencyjnych umów handlowych. Pierwszy z nich przewiduje wzajemne udzielanie przez partnerów pewnych ulg w postaci redukcji stawek celnych i/lub zmniejszenie innych barier handlowych. Drugi typ obejmuje porozumienia, na mocy których Unia Europejska w sposób jednostronny przyznaje preferencje swoim partnerom handlowym. Od powstania Europejskiej

² WTO, *Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS)*, <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> [dostęp: 30.03.2013].

³ S. M. McGuire, J. P. Lindeque, *The Diminishing Returns to Trade Policy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2010, vol. 48, no 5, s. 1337–1342.

⁴ M. Adamczyk, A. Piasecka-Głuszak, *Stosunki handlowe pomiędzy Unią Europejską a wybranymi krajami azjatyckimi*, „Studia Azjatyckie”, seria: „Ekonomia i międzynarodowe stosunki gospodarcze”, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2008, nr 28, s. 10–11.

Wspólnoty Gospodarczej (EWG) zawarto wiele umów preferencyjnych z partnerami handlowymi. Mają one różny charakter w zależności od zakresu przyznanych preferencji. Biorąc za podstawę klasyfikacji kryterium malejących preferencji handlowych (przede wszystkim celnych), porozumienia handlowe zawarte przez Unię Europejską można przedstawić w postaci tzw. piramidy preferencji.⁵ W ten sposób wyróżniamy porozumienia lub jednostronne decyzje Unii Europejskiej, na mocy których:

- tworzona jest unia celna między Unią Europejską a jej partnerami (np. Turcją), która polega na zniesieniu barier w handlu między stronami porozumienia, jak też na ustanowieniu wspólnej zewnętrznej taryfy celnej (czyli jednakowego poziomu stawek celnych) w imporcie spoza obszaru Unii Europejskiej;
- budowana jest strefa wolnego handlu (np. z udziałem Republiki Korei), która oznacza zniesienie między stronami porozumienia barier handlowych (ceł, ograniczeń ilościowych i innych);
- udzielane są jednostronnie preferencje handlowe (np. państwom Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz państwom objętym Generalnym Systemem Preferencji Celnych);
- brak jest preferencji (zagwarantowane jest przestrzeganie klauzuli największego uprzywilejowania [KNU], stanowiącej podstawę systemu handlowego GATT/WTO – często takie porozumienia handlowe zawierają wyłącznie potwierdzenie zasad obowiązujących w systemie GATT/WTO). Jako przykład takich stosunków umownych mogą posłużyć porozumienia zawierane z USA, Japonią, Australią, Nową Zelandią, Hongkongiem, Singapurem i pozostałymi państwami nieobjętymi preferencjami celnymi;
- partnerzy są traktowani gorzej w stosunkach handlowych niż partnerzy, którym Unia Europejska zagwarantowała KNU (traktowanie dyskryminacyjne). W przeszłości dotyczyło to na przykład państw Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG).⁶

Szczególny wzrost znaczenia bilateralnych porozumień handlowych w polityce handlowej Unii Europejskiej dostrzegalny jest po zawieszeniu w czerwcu 2006 roku negocjacji wielostronnych prowadzonych na forum WTO w ramach Rundy Doha. Bezpośrednim efektem kryzysu negocjacji w ramach wielostronnego

⁵ A. Wróbel, *Wspólna Polityka Handlowa Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, „Studia Europejskie” 2011, nr 4 (60), s. 38–39.

⁶ A. A. Ambroziak, E. Kawecka-Wyrzykowska, *Traktatowe stosunki handlowe Wspólnoty Europejskiej z państwami trzecimi*, [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska*, t. 1, Warszawa 2004, s. 208–209.

systemu handlowego WTO jest przyjęta 13 listopada 2006 roku nowa strategia konkurencyjności – *Global Europe: Competing in the World*. Zgodnie z tym dokumentem o wyborze partnerów do zawarcia umów ustanawiających strefy wolnego handlu z udziałem Unii Europejskiej decydują między innymi takie elementy, jak potencjał rynku, poziom ochrony unijnych towarów, w tym także rozpoczęte przez te państwa negocjacje dotyczące utworzenia strefy wolnego handlu z państwami lub regionami konkurującymi z Unią Europejską. Dokument ten otworzył Komisji Europejskiej (KE) większe możliwości prowadzenia – alternatywnej względem negocjacji multilateralnych – dyplomacji bilateralnej i inicjowania preferencyjnych porozumień dwustronnych opartych na formule „WTO plus”. Dodatkowo stworzył on również możliwości dla doraźnych interwencji w sprawach interesów indywidualnych przedsiębiorstw oraz koordynowania inicjatyw promocyjnych na poszczególnych rynkach.⁷

Pomimo wznowienia negocjacji w ramach Rundy Doha w lutym 2007 roku Unia Europejska wydaje się nadal przywiązywać większą wagę do negocjacji bilateralnych niż wielostronnych rokowań handlowych. W ramach tych porozumień Unia Europejska uzyskuje mniej lub bardziej preferencyjny dostęp do rynków zbytu. Podstawowym powodem zawierania tego typu porozumień jest dążenie do uzyskania łatwiejszego dostępu do dotychczasowych i nowych rynków zbytu dla europejskich producentów, usługodawców i inwestorów oraz zwiększanie w ten sposób konkurencyjności jednolitego rynku europejskiego, w tym również poszczególnych gospodarek go tworzących. Zgodnie z nowym dokumentem programowym Komisji Europejskiej przyjętym w 2010 roku, określającym zadania polityki handlowej Unii Europejskiej, jest ona traktowana jako kluczowy element realizacji strategii Europa 2020. Odpowiednio realizowana polityka handlowa zgodnie z tym dokumentem powinna przyczynić się do tworzenia nowych miejsc pracy i wzrostu gospodarczego. Zakończenie negocjacji w sprawie porozumień handlowych oraz zacieśnienie współpracy z partnerami strategicznymi, zgodnie z szacunkami, zapewni europejskiej gospodarce wzrost w wysokości 150 mld EUR, co przekłada się na wzrost unijnego PKB o ponad jeden punkt procentowy, przyczyniając się w znaczący sposób do realizacji unijnego programu działań na rzecz inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju.⁸ Dla realizacji tych celów UE ma podejmować działania w wymiarze

⁷ J. Kaczurba, *Dyplomaty obecnej polityki handlowej UE*, referat na konferencję naukową SGH, 19.06.2007, s. 3, URL: http://www.kawecka.eu/files/konf_20070619_kaczurba.pdf [dostęp: 30.05.2013].

⁸ Komisja Europejska, *Handel, wzrost i polityka światowa. Polityka handlowa jako kluczowy element strategii Europa 2020*, COM (2010)612, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146964.pdf [dostęp: 30.05.2013].

zarówno wielostronnym na forum WTO, jak i dwustronnym. Wprawdzie Komisja Europejska deklaruje, iż kluczowym priorytetem UE jest sfinalizowanie rundy dauhańskiej, a współpraca dwustronna nie wyklucza współpracy wielostronnej, gdyż liberalizacja napędza liberalizację⁹. Trudno potwierdzić taką hierarchię celów poza warstwą deklaratywną w rzeczywistych działaniach UE w obszarze polityki handlowej. UE nadal nie jest bowiem gotowa na przyjęcie daleko idących zobowiązań liberalizacyjnych na korzyść państw rozwijających się, w szczególności w obszarze rolnictwa, co zdynamizowałoby rokowania wielostronne. Większe sukcesy liberalizacyjne są odnotowywane w przypadku dwustronnych porozumień o wolnym handlu, o czym świadczą zawarte i negocjowane umowy handlowe. O wadze, jaką Unia Europejska przywiązuje do rozwoju sieci bilateralnych powiązań handlowych, świadczą między innymi rozpoczęte w 2013 roku negocjacje nad utworzeniem strefy wolnego handlu ze Stanami Zjednoczonymi. W ogólną tendencję do wzrostu znaczenia bilateralizmu w stosunkach handlowych Unii Europejskiej wpisują się również porozumienia z państwami Ameryki Łacińskiej.

Stosunki umowne Unia Europejska – Ameryka Łacińska

Od momentu powołania EWG stosunki między państwami uczestniczącymi w procesie integracji europejskiej oraz Ameryką Łacińską przeszły znaczną ewolucję. W relacjach tych można wyróżnić sześć okresów:¹⁰

- faza wstępna (1958–1970);
- pierwsze porozumienia o współpracy (1979–1982);
- wzrost zaangażowania EWG w Amerykę Łacińską (1982–1990);
- rozwijanie nowego regionalizmu (1990–1994);
- nowa strategia UE wobec Ameryki Łacińskiej (1994–1999);
- strategiczne partnerstwo dwóch regionów (od 1999).¹¹

Wspomniane etapy zostały wyróżnione w kontekście rozwoju całości stosunków Unii Europejskiej z regionem. Z uwagi na charakter niniejszego opracowania należy w szczególności zwrócić uwagę na problematykę handlową i stopniowo realizowany proces liberalizacji powiązań gospodarczych. W pierwszym etapie EWG zaczęła rozważać jedynie możliwość redukcji cel na niektóre towary

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ M. F. Gawrycki, *Unia Europejska – Ameryka Łacińska i Karaiby. Trudne partnerstwo dwóch regionów*, Warszawa 2004, s. 22–23.

¹¹ Na temat oceny strategicznego partnerstwa UE – Ameryka Łacińska zob. L. Zyblikiewicz, *Are They Still Looking at Each Other?*, [w:] R. Stemplowski (red.), *Europe and Latin America – Looking at Each Other?*, Warszawa 2010, s. 423–437.

latynoamerykańskie w ramach preferencji przyznawanych państwom rozwijającym się. W drugim etapie zostały podpisane pierwsze porozumienia między EWG a państwami Ameryki Łacińskiej – tzw. umowy pierwszej generacji.¹² Porozumienia te nie były jednak umowami preferencyjnymi. Zostały one bowiem oparte na klauzuli najwyższego uprzywilejowania. Również zawarta w tym czasie umowa drugiej generacji z Meksykiem (15 lipca 1975 roku) nie zawierała znaczących koncesji celnych we wzajemnych stosunkach handlowych. Przewidziano w niej jednak w porównaniu do umów pierwszej generacji mechanizmy ściślejszej współpracy. Wzrost zaangażowania EWG w trzecim okresie przejawiał się między innymi w przyjęciu kilku dokumentów określających kierunki wzmocnienia wzajemnych stosunków. Wówczas zostały również przyjęte kolejne porozumienia drugiej generacji, obejmujące oprócz współpracy politycznej stosunki handlowe (z Brazylią w 1980 roku, z Grupą Andyjską w 1983 roku, z państwami Ameryki Środkowej w 1985 roku). W tym czasie nastąpiła zmiana strategii EWG w negocjacjach handlowych z państwami Ameryki Łacińskiej. Większy nacisk położono bowiem na umowy z regionalnymi strukturami integracyjnymi. Etap czwarty, związany z rozwojem nowego regionalizmu, zaowocował z kolei podpisaniem umów trzeciej generacji, które zakładały wzrost eksportu i inwestycji europejskich w Ameryce Łacińskiej (z Argentyną, Chile, Meksykiem, Urugwajem, Paragwajem, Brazylią, Ameryką Środkową, Wspólnotą Andyjską).¹³

W kolejnym etapie Unia Europejska na nowo określiła swoją strategię wobec regionu, uznając prymat interesów gospodarczych. Głównymi partnerami handlowymi w regionie miały być: między innymi państwa Ameryki Środkowej oraz Wspólny Rynek Południa (Mercosur – *Mercado Común del Sur*). Nie wykluczono jednak możliwości współpracy z innymi państwami i ugrupowaniami integracyjnymi regionu. W tym czasie zaczęto również różnicować państwa regionu z uwagi na ich stopień rozwoju gospodarczego. W efekcie gospodarki biedniejsze zostały objęte generalnym systemem preferencji celnych. Z pozostałymi państwami rozpoczęto rokowania odnośnie do umów czwartej generacji, które, w przeciwieństwie do wcześniejszych generacji, w obszarze handlu przewidywały dążenie do stworzenia stref wolnego handlu oraz miały być zawierane na czas nieokreślony, a nie jak dotychczas na pięć lat.¹⁴

¹² Porozumienia pierwszej generacji zostały podpisane z Argentyną (8 listopada 1971 roku), Urugwajem (6 listopada 1973 roku) oraz Brazylią (19 grudnia 1973 roku). Porozumienie tego typu było również negocjowane z Chile, ale jego podpisaniu przeszkodził zamach stanu generała Augusto Pinocheta.

¹³ M. F. Gawrycki, *op. cit.*, s. 23–32.

¹⁴ Umowy tego typu zostały zawarte z Mercosurem w 1995 roku oraz z Chile w 1997 roku.

Kolejną formą porozumień z państwami Ameryki Łacińskiej są umowy o stowarzyszeniu, określane również pojęciem umów „czwartej generacji plus”. Jako przykład takich porozumień może posłużyć umowa z Meksykiem (*EU-Mexico Economic Partnership, Political Coordination and Cooperation Agreement*¹⁵) podpisana w 1997 roku oraz umowa z Chile z 2002 roku (*EU-Chile Association Agreement*¹⁶).

Ostatni z wymienionych na wstępie etapów rozwoju stosunków między Unią Europejską a Ameryką Łacińską wyznacza pierwszy szczyt tej organizacji z państwami Ameryki Łacińskiej i Karaibów, który odbył się w dniach 28–29 czerwca 1999 roku w Rio de Janeiro. Proklamowano wówczas „strategiczne partnerstwo” dwóch regionów, którego istotnym elementem, oprócz dialogu politycznego i współpracy gospodarczej, są działania na rzecz wzmocnienia stosunków handlowych.¹⁷ Potwierdzeniem wagi relacji handlowych we wzajemnych stosunkach są nie tylko kolejne dokumenty KE określające priorytety we wzajemnych relacjach, lecz również dalsze negocjacje. W ostatnim czasie podpisano bowiem porozumienie z państwami Ameryki Środkowej oraz dwoma państwami Wspólnoty Andyjskiej. Ponadto trwają negocjacje z jednym z największych latynoamerykańskich ugrupowań integracyjnych – Mercosur.

Umowa stowarzyszeniowa między Unią Europejską a państwami Ameryki Środkowej

Negocjacje Umowy ustanawiającej stowarzyszenie między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ameryką Środkową, z drugiej strony, rozpoczęto w październiku 2007 roku, a zakończono w maju 2010 roku. Uroczystość podpisania umowy przez Unię Europejską oraz państwa Ameryki Środkowej (Kostaryka, Honduras, Salwador, Gwatemala, Nikaragua i Panama) odbyła się 29 czerwca 2012 roku w Tegucigalpie w Hondurasie. Zgodnie z decyzją Rady Unii Europejskiej z 25 czerwca 2012 roku, umożliwiającą podpisanie umowy w imieniu

¹⁵ *Economic Partnership, Political Coordination and Cooperation Agreement between the European Community and the United Mexican States*, 8.12.1997, URL: http://www.sice.oas.org/Trade/MEX_EU/English/index_e.asp [dostęp: 30.03.2013].

¹⁶ *Chile-European Community Association Agreement*, 17.11.2002, URL: http://www.sice.oas.org/Trade/chieu_e/ChEUin_e.asp [dostęp: 30.03.2013].

¹⁷ European Commission, *The Strategic Partnership between the European Union, Latin America and the Caribbean: A Joint Commitment*, Brussels 2008, s. 7.

Unii Europejskiej, do momentu wejścia w życie porozumienia tymczasowo będzie stosowana część IV umowy dotycząca handlu.¹⁸

Umowa ustanawiająca stowarzyszenie między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ameryką Środkową, z drugiej strony, to obszerny dokument liczący wraz z załącznikami, deklaracjami, dodatkami i protokołami kilka tysięcy stron. Sam właściwy tekst porozumienia liczy 435 stron.¹⁹ Tekst układu składa się z preambuły, 363 artykułów pogrupowanych w pięciu częściach oraz 21 załączników, kilku deklaracji, dodatków, a także protokołu w sprawie współpracy kulturalnej (por. tabela 1). Wśród przyczyn zawarcia porozumienia wskazano na tradycyjne historyczne, kulturalne, polityczne, gospodarcze i społeczne więzi między stronami oraz chęć zacieśnienia łączących je stosunków w oparciu o wspólne zasady i wartości.

Tabela 1. Umowa ustanawiająca stowarzyszenie między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ameryką Środkową, z drugiej strony: struktura porozumienia

Podstawowy tekst układu	
Załączniki	
Załącznik I	Znoszenie należności celnych
Załącznik II	Dotyczący definicji pojęcia „produkty pochodzące” oraz metod współpracy administracyjnej
Załącznik III	Wzajemna pomoc administracyjna w sprawach celnych
Załącznik IV	Specjalne postanowienia w sprawie współpracy administracyjnej
Załącznik V	Usuwanie błędów administracyjnych
Załącznik VI	Właściwe organy
Załącznik VII	Wymogi i przepisy dotyczące zatwierdzania przedsiębiorstw w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego
Załącznik VIII	Wytyczne dotyczące przeprowadzania weryfikacji
Załącznik IX	Punkty kontaktowe i strony internetowe
Załącznik X	Wykazy zobowiązań dotyczących zakładania przedsiębiorstw
Załącznik XI	Wykazy zobowiązań dotyczących transgranicznego świadczenia usług

¹⁸ Porozumienie nie weszło jeszcze w życie. Mimo to umowa jest tymczasowo stosowana przez Honduras, Nikaragwę i Panamę od 1.08.2013 r., Kostarykę i Salwador od 1.10.2013 r., Gwatemalę od 1.12.2013 r.

¹⁹ *Umowa ustanawiająca stowarzyszenie między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ameryką Środkową, z drugiej strony*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 21.05.2012, 16396/11, 2011/0293 (NLE), URL: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=689> [dostęp: 30.05.2013].

Tabela 1. Podstawowy tekst układu (cd.)

Załącznik XII	Zastrzeżenia strony UE dotyczące personelu kluczowego i absolwentów odbywających staż
Załącznik XIII	Wykaz zobowiązań republik strony Ameryki Środkowej w zakresie personelu kluczowego i absolwentów odbywających staż
Załącznik XIV	Wykaz zobowiązań republik strony Ameryki Środkowej w zakresie sprzedawców usług biznesowych
Załącznik XV	Punkty informacyjne
Załącznik XVI	Zamówienia publiczne
Załącznik XVII	Wykaz nazw, które mają być stosowane do ochrony jako oznaczenia geograficzne na terytorium każdej ze stron
Załącznik XVIII	Chronione oznaczenia geograficzne
Załącznik XIX	Wykaz produktów, o których mowa w art. 306 ust. 4 ¹
Załącznik XX	Wykaz przepisów technicznych Ameryki Środkowej (RTCA) w procesie harmonizacji
Załącznik XXI	Podkomitety
Deklaracje	
Wspólna deklaracja Kostaryki i UE do tytułu II („Handel towarami”) rozdział 1 niniejszej umowy	
Wspólna deklaracja w sprawie tytułu II („Handel towarami”) rozdział 1 art. 88	
Wspólna deklaracja dotycząca Księstwa Andory	
Wspólna deklaracja dotycząca Republiki San Marino	
Wspólna deklaracja dotycząca odstępstw	
Wspólna deklaracja dotycząca korekty reguł pochodzenia zawartych w załączniku II	
Wspólna deklaracja dotycząca korekty reguł pochodzenia stosowanych do produktów objętych działami 61 i 62 systemu zharmonizowanego	
Wspólna deklaracja dotycząca czasowego stosowania dodatkowych materiałów niepochodzących w odniesieniu do produktów objętych działami 61 i 62 systemu zharmonizowanego	
Deklaracja strony UE w sprawie ochrony danych pewnych produktów regulowanych	
Wspólna deklaracja nazwy, które zostały zastosowane do rejestracji jako oznaczenia geograficzne w republice strony Ameryki Środkowej	
Wspólna deklaracja w sprawie unii celnej strony UE	
Jednostronna deklaracja Salwadoru w sprawie części IV tytuł VIII („Handel i zrównoważony rozwój”) art. 290 „Handel produktami rybnymi” niniejszej umowy	
Protokoły	
Protokół w sprawie współpracy kulturalnej	

Źródło: Opracowanie własne.

¹ Zapisy art. 306 ust. 4 odnoszą się do zwierząt, produktów zwierzęcych, roślin i produktów roślinnych wymienionych w załączniku XIX.

Strony porozumienia wyraziły również przekonanie, iż zawarcie umowy przyczyni się do skonsolidowania, pogłębienia i wielostronnego rozwoju powiązań między obydwoma regionami w obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Dodatkowo strony zobowiązały się do tworzenia nowych możliwości dla rozwoju handlu i inwestycji między nimi, co powinno przyczynić się do wzrostu gospodarczego w Ameryce Środkowej i zmniejszenia asymetrii, które istnieją między obydwoma regionami. Umawiające się strony wyraziły również swoje przywiązanie do takich priorytetów, jak: zrównoważony rozwój, ograniczenie ubóstwa, godna praca dla wszystkich, dążenie do zapewnienia pełnego i wydajnego zatrudnienia, ochrona i zachowanie środowiska, stopniowa integracja republik Ameryki Środkowej z gospodarką światową.²⁰

W części pierwszej – „Postanowienia ogólne i instytucjonalne” – strony omawianego porozumienia określiły zasady, cele oraz ramy instytucjonalne wzajemnej współpracy. Celem układu zgodnie z zapisami art. 2 jest:²¹

- wzmocnienie i konsolidacja wzajemnych stosunków poprzez stowarzyszenie oparte na trzech niezależnych i zasadniczych częściach: dialogu politycznym, współpracy i handlu, opartych na wzajemnym poszanowaniu, wzajemności i wspólnym interesie;
- rozwój uprzywilejowanego partnerstwa opartego na wartościach, zasadach i wspólnych celach;
- pogłębienie współpracy między obydwoma regionami w obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w celu osiągnięcia bardziej zrównoważonego i sprawiedliwego rozwoju gospodarczego i społecznego w obu regionach;
- rozszerzenie i zróżnicowanie stosunków handlowych między obydwoma regionami, które powinno się przyczynić do większego wzrostu gospodarczego, stopniowej poprawy jakości życia w obu regionach oraz lepszej integracji obu regionów w gospodarce światowej;
- wzmocnienie i pogłębienie procesu stopniowej integracji regionalnej w obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania;
- wzmocnienie dobrosąsiedzkich stosunków i zasady pokojowego rozstrzygnięcia sporów;
- rozwój, a przynajmniej utrzymanie poziomu dobrych rządów, standardów socjalnych, pracowniczych i środowiskowych poprzez skuteczne wdrożenie międzynarodowych konwencji;

²⁰ Umowa ustanawiająca stowarzyszenie..., Preambuła.

²¹ *Ibidem*, art. 2.

- wspieranie zwiększonej wymiany handlowej i inwestycji z uwzględnieniem specjalnego i zróżnicowanego traktowania w celu zmniejszenia strukturalnych asymetrii istniejących między oboma regionami.

Porozumienie ustanawiające stowarzyszenie między Unią Europejską a państwami Ameryki Środkowej charakteryzuje się rozbudowaną strukturą instytucjonalną. Podstawowym organem porozumienia jest Rada Stowarzyszenia, która nadzoruje realizację celów omawianej umowy oraz jej wdrożenie. Rada zgodnie z zapisami umowy może zbierać się na szczeblu ministerialnym (w regularnych odstępach czasu, nieprzekraczających okresu dwóch lat) oraz na szczeblu szefów państw lub rządów.²² Organem odpowiedzialnym za wdrożenie postanowień umowy jest również Komitet Stowarzyszenia, który wspiera Radę Stowarzyszenia w wykonywaniu jej obowiązków. W skład Komitetu Stowarzyszenia wchodzi przedstawiciel Unii Europejskiej oraz wyżsi urzędnicy reprezentujący poszczególne państwa Ameryki Środkowej. Należy podkreślić, iż skład osobowy Komitetu Stowarzyszenia zmienia się w zależności od rozpatrywanej sprawy (dialog polityczny, współpraca lub handel).²³ W realizacji powierzonych mu zadań Komitet Stowarzyszenia wspierają powołane na mocy umowy stowarzyszeniowej podkomitety.²⁴ Są to: Podkomitet ds. Dostępu Towarów do Rynku, Podkomitet ds. Cel, Ułatwień w Handlu i Reguł Pochodzenia, Podkomitet ds. Przeszkód Technicznych w Handlu, Podkomitet ds. Kwestii Sanitarnych i Fitosanitarnych, Podkomitet ds. Własności Intelektualnej.

Kolejnym organem wspierającym prace Rady Stowarzyszenia jest Komitet Konsultacyjny. Jest to organ doradczy, którego zadaniem jest przedstawianie Radzie Stowarzyszenia opinii organizacji społeczeństwa obywatelskiego dotyczących wdrażania porozumienia oraz przyczynianie się do wspierania dialogu i współpracy między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej i w Ameryce Środkowej. Dodatkowo na mocy umowy ma zostać ustanowiona Komisja Parlamentarna Stowarzyszenia złożona z członków Parlamentu Europejskiego oraz Parlamentu Środkowoamerykańskiego (PARLACEN – *Parlamento Centroamericano*), a w przypadku państw Ameryki Środkowej, które nie są członkami PARLACEN, przedstawicieli powołanych przez ich kongresy narodowe.²⁵

Umowa stowarzyszeniowa między Unią Europejską a państwami Ameryki Środkowej składa się z trzech filarów, którymi są:

²² *Ibidem*, art. 5–6.

²³ *Ibidem*, art. 7.

²⁴ *Ibidem*, art. 8.

²⁵ *Ibidem*, art. 9.

- dialog polityczny,
- współpraca,
- wolny handel.

Podstawy dialogu politycznego określa część druga umowy (art. 12–23). Jego celem jest między innymi ustanowienie uprzywilejowanego partnerstwa opartego na poszanowaniu i propagowaniu demokracji, pokoju, praw człowieka, dobrego rządu, praworządności i zrównoważonego rozwoju, a także nasilenie dialogu politycznego, który powinien umożliwić szeroką wymianę poglądów, stanowisk i informacji prowadzącą do wspólnych inicjatyw na poziomie międzynarodowym.²⁶ Zakres współpracy w ramach dialogu politycznego obejmuje wszystkie kwestie będące przedmiotem wspólnego zainteresowania na poziomie regionalnym lub międzynarodowym, w tym między innymi problemy rozbrojenia (art. 14), rozprzestrzeniania broni masowego rażenia (art. 15), walki z terroryzmem (art. 16), poważnych przestępstw wzbudzających zaniepokojenie społeczności międzynarodowej (art. 17), finansowania rozwoju (art. 18), migracji (art. 19), ochrony środowiska (art. 20), bezpieczeństwa obywateli (art. 21) oraz dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania (art. 22).

Szczegółowo cele, zakres i mechanizmy współpracy między Unią Europejską a Ameryką Środkową określono w części trzeciej umowy zatytułowanej „Współpraca”. Zgodnie z zawartymi tam postanowieniami do najważniejszych priorytetów we wzajemnych relacjach należą: wzmacnianie pokoju i bezpieczeństwa; przyczynianie się do umocnienia instytucji demokratycznych, dobrych rządów i pełnego obowiązywania zasady państwa prawa; przyczynianie się do spójności społecznej; promowanie wzrostu i rozwoju gospodarczego; pogłębienie procesu integracji regionalnej w Ameryce Środkowej; wzmacnianie mocy produkcyjnych i zdolności w zakresie zarządzania oraz poprawa konkurencyjności otwierającej możliwości handlowe i inwestycyjne dla wszystkich podmiotów gospodarczych i społecznych w obydwu regionach; rozwój współpracy kulturalnej, audiowizualnej oraz przyczyniającej się do budowy społeczeństwa informacyjnego.²⁷

Zasadniczą częścią umowy stowarzyszeniowej są postanowienia dotyczące handlu (część IV, artykuły 77–351). Na mocy artykułu 77 strony omawianego porozumienia ustanawiają strefę wolnego handlu w dziedzinie towarów, usług, przedsiębiorczości oraz powiązanych przepisów zgodnie z postanowieniami z art. XXIV Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu z 1994 roku (GATT 1994) i art. V – Układu ogólnego w sprawie handlu usługami (GATS – *General Agreement on Trade in Services*). Celem współpracy w tym obszarze jest

²⁶ *Ibidem*, art. 12.

²⁷ *Zob. ibidem*, art. 24–76.

ograniczenie lub eliminacja barier taryfowych i pozataryfowych w handlu, liberalizacja handlu usługami, stworzenie klimatu sprzyjającego wzrostowi przepływów inwestycyjnych, poprawa warunków zakładania przedsiębiorstw między stronami. Ponadto strony zobowiązały się do stopniowego otwarcia rynków zamówień publicznych, skutecznej ochrony praw własności intelektualnej zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami, promowania wolnej, niezakłóconej konkurencji w stosunkach gospodarczych i handlowych oraz ustanowienia skutecznego, sprawiedliwego i przewidywalnego mechanizmu rozstrzygania sporów. Dla zapewniania efektywnej realizacji podstawowego priorytetu handlowej części porozumienia, jaką jest stymulacja wzajemnych obrotów handlowych, strony przyjęły również zobowiązania dotyczące ułatwień celnych i handlowych, norm, przepisów technicznych i procedur oceny zgodności oraz środków sanitarnych i fitosanitarnych.

Harmonogram znoszenia barier celnych między stronami został określony w załączniku I. Zgodnie z tymi zapisami cła we wzajemnych obrotach podlegają stopniowej redukcji. W zależności od rodzaju towaru i stopnia dotychczasowej ochrony rynku (poziomu stawek celnych) przewidziano odmienne harmonogramy redukcji ograniczeń taryfowych w handlu. W załączniku I zobowiązano się do eliminacji ceł w zależności od rodzaju towaru między innymi w następujących etapach:²⁸

- kategoria „A” – całkowita eliminacja ceł wraz z wejściem w życie porozumienia;
- kategorie „B”, „C”, „C1”, „D”, „E”, „G”, „H” – całkowite zniesienie ceł odpowiednio w trzech, pięciu, sześciu, siedmiu, dziewięciu, trzynastu, piętnastu równych, rocznych etapach począwszy od daty wejścia w życie umowy;
- kategoria „E1” – cła pozostają na poziomie stawek podstawowych od roku pierwszego do piątego, następnie zostają zniesione w pięciu równych, rocznych etapach począwszy od 1 stycznia roku szóstego. Towary te stają się wolne od cła z dniem 1 stycznia roku dziesiątego;
- kategoria „E2” – cła zostają zniesione w dziesięciu rocznych etapach. Z dniem wejścia w życie umowy cła zostają zmniejszone o 2% stawki podstawowej, a z dniem 1 stycznia roku drugiego – o kolejne 2%. Z dniem 1 stycznia roku drugiego cła zostają zmniejszone o dodatkowe 8% stawki podstawowej; a następnie – każdego roku aż do roku szóstego o kolejne 8%. Z dniem 1 stycznia roku siódmego cła zostają zmniejszone o dodatkowe 16% stawki podstawowej oraz o kolejne 16% stawki podstawowej –

²⁸ *Ibidem*, załącznik I.

każdego następnego roku aż do roku dziewiątego. Towary te stają się wolne od cła z dniem 1 stycznia roku dziesiątego;

- kategoria „I” i „J” – cła *ad valorem* zostają zniesione z dniem wejścia w życie porozumienia. Cła specyficzne obowiązujące w ramach mechanizmu „cen wejścia”, pozostają na poziomie stawek podstawowych;
- kategoria „K” – cła *ad valorem* zostają zniesione z dniem wejścia w życie porozumienia. Z kolei cła specyficzne zostaną zniesione w trzech równych, rocznych etapach począwszy od daty wejścia w życie porozumienia. Towary ujęte w tej grupie staną się wolne od cła z dniem 1 stycznia roku trzeciego.²⁹

Oprócz eliminacji ceł istotą porozumienia w obszarze handlu towarami jest również eliminacja środków pozataryfowych. Porozumienie reguluje zatem warunki stosowania ograniczeń w przywozie i wywozie (art. 86), opłaty i inne należności dotyczące przywozu i wywozu (art. 87), cła lub podatki wywozowe (art. 88), stosowanie środków ochronnych w handlu (art. 92–116). W porozumieniu zwrócono również uwagę na konieczność redukcji subsydiów eksportowych w rolnictwie (art. 89), konieczność rozwoju współpracy technicznej w celu rozwoju handlu produktami rybołówstwa, akwakultury, towarami rzemieślniczymi i produktami ekologicznymi (art. 90).

W sytuacji gdy proces liberalizacji handlu na forum GATT/WTO skutecznie ograniczył stosowanie ceł i barier bezpośrednio oddziałujących na ograniczenie wolumenu wymiany handlowej, w ostatnich latach zaczęto zwracać coraz większą uwagę na przeszkody w handlu wynikające ze stosowania norm technicznych, sanitarnych, weterynaryjnych, bezpieczeństwa produktów, ekologicznych, a nawet na wymagania etykietowania i pakowania towarów. Tego typu standardy są w zdecydowanej większości wyrazem suwerennego prawa każdego państwa do zapewnienia swym obywatelom bezpieczeństwa, uchronienia ich przed chorobami bądź też wynikają z potrzeb standaryzacji. Tak długo, jak normy techniczne i sanitarne są jednakowe dla producentów krajowych i zagranicznych, nie można ich uznać za środek dyskryminacji czy barierę w dostępie do rynku.³⁰ Niemniej różnorodność rozwiązań w zakresie tego typu wymogów w poszczególnych państwach często staje się czynnikiem utrudniającym swobodę wymiany międzynarodowej, ponieważ przedsiębiorstwa muszą ponosić dodatkowe nakłady związane z dostosowywaniem swoich produktów do norm obowiązujących na poszczególnych rynkach. W związku z tym Unia Europejska i państwa Ameryki Środkowej w celu

²⁹ Oprócz wymienionych kategorii, harmonogram redukcji ceł przewiduje ponadto grupy: „L”, „M”, „Q”, „ST”.

³⁰ A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 197.

niwelowania tego rodzaju ukrytych przeszkód w handlu zamieścili w układzie regulacje odnoszące się do norm technicznych (art. 125–139) oraz stosowania przez strony środków sanitarnych, fitosanitarnych (art. 140–157).

Wzajemny handel usługami stron został uregulowany w tytule III, części IV – „Zakładanie przedsiębiorstw, handel usługami, handel elektroniczny”. Podstawowym celem tych regulacji jest stworzenie płaszczyzny stopniowej, wzajemnej liberalizacji handlu usługami i zakładania przedsiębiorstw oraz współpracy w zakresie handlu elektronicznego.³¹ Przyjęty model liberalizacji w znacznej mierze opiera się na zasadach wypracowanych w ramach Układu ogólnego w sprawie handlu usługami.³²

Regulacje porozumienia w zakresie handlu usługami skupiają się głównie na transgranicznym przepływie usług. W rozdziale 3 tytułu III zostały zawarte ogólne zobowiązania stron w tym zakresie (dostęp do rynku, zasada traktowania narodowego). Spośród nich na plan pierwszy wysuwają się regulacje dotyczące dostępu do rynku, zgodnie z którymi każda ze stron przyzna usługom i usługodawcom drugiej strony traktowanie nie mniej korzystne niż zapewniane na podstawie zasad, ograniczeń i warunków uzgodnionych oraz przewidzianych w szczegółowych zobowiązaniach zawartych w załączniku XI.³³ Artykuł 171 ust. 1 ustanawia zasadę traktowania narodowego, zgodnie z którą w sektorach wymienionych w załączniku XI i będących przedmiotem warunków i kwalifikacji w nim określonych każda strona przyznaje usługom i usługodawcom drugiej strony, w kwestii wszystkich środków wpływających na transgraniczne świadczenie usług, traktowanie nie mniej korzystne niż traktowanie, jakie przyznaje własnym podobnym usługom i usługodawcom.³⁴

Oprócz transgranicznego przepływu usług w rozdziale 2 tytułu III strony uregulowały również kwestie związane z założeniem przedsiębiorstwa na terytorium drugiej strony w celu prowadzenia tam działalności gospodarczej (rozdział 2, art. 162–168), problem tymczasowej obecności osób fizycznych odbywających wizyty służbowe (rozdział 4, art. 173–176) oraz zasady rozwoju handlu elektronicznego (tytuł III, rozdział 6 art. 201–202). Przedmiotem szczegółowych regulacji stały się również wybrane sektory usługowe. Odrębne podsekcje poświęcono bowiem usługom: informatycznym (sekcja B, art. 180), kurierskim (sekcja C, art. 181–184), telekomunikacyjnym (sekcja D, art. 185–193), finansowym (sekcja E, art. 194–199), a także międzynarodowego transportu morskiego (sekcja E, art. 200).

³¹ *Umowa ustanawiająca stowarzyszenie...*, art. 159.

³² Zob. A. Wróbel, *Międzynarodowa wymiana usług*, Warszawa 2009, s. 140–143.

³³ *Umowa ustanawiająca stowarzyszenie...*, art. 170, ust. 1.

³⁴ *Ibidem*.

W umowie między Unią Europejską i państwami Ameryki Środkowej oprócz przepływu towaru, usług i inwestycji uregulowano również w sposób szczegółowy kwestie ochrony własności intelektualnej. Tytuł szósty części IV poświęcony temu zagadnieniu składa się z czterech rozdziałów: „Cele i zasady” (art. 228–232), „Normy dotyczące praw własności intelektualnej” (art. 233–259), „Egzekwowanie praw własności intelektualnej” (art. 260–273), „Postanowienia instytucjonalne” (art. 274–276).

Zobowiązania stron w odniesieniu do ochrony własności intelektualnej obejmują następujące prawa własności intelektualnej: prawa autorskie wraz z prawami autorskimi dotyczącymi oprogramowania komputerowego i baz danych oraz prawa pokrewne; prawa dotyczące patentów; znaki towarowe; znaki dotyczące usług; wzory; schematy-wzory układów scalonych; oznaczenia geograficzne; odmiany roślin oraz ochronę informacji niejawnych. W porozumieniu przewidziano nie tylko szczegółowy zakres ochrony tych praw, lecz również rozbudowany mechanizm ich egzekwowania (art. 229). Zobowiązania przyjęte przez Unię Europejską i państwa Ameryki Środkowej w omawianym porozumieniu uzupełniają prawa i obowiązki stron zgodnie z Porozumieniem w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (TRIPS – *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) i innymi umowami międzynarodowymi w dziedzinie własności intelektualnej. Dodatkowo w umowie stowarzyszeniowej podkreślono znaczenie nowych regulacji dotyczących zdrowia publicznego wypracowanych w ramach Rundy Doha, tj. Deklaracja dauhańska w sprawie porozumienia TRIPS i zdrowia publicznego, Decyzja Rady Generalnej WTO z dnia 30 sierpnia 2003 roku w sprawie wykonania pkt 6 deklaracji dauhańskiej w sprawie porozumienia TRIPS i zdrowia publicznego oraz Protokół zmieniający porozumienie TRIPS, sporządzony w Genewie w dniu 6 grudnia 2005 roku.

Istotne z punktu widzenia dalszego rozwoju stosunków gospodarczych stron porozumienia są również zapisy tytułu VII – „Handel i konkurencja”, w którym zobowiązały się one do stosowania swoich odpowiednich przepisów w zakresie konkurencji, w celu zapobiegania zakłóceniom rynkowym oraz zmniejszeniu lub wyeliminowaniu korzyści z procesu liberalizacji handlu przez prowadzenie działalności antykonkurencyjnej.³⁵

Analizując zapisy umowy między Unią Europejską a państwami Ameryki Środkowej, należy również zwrócić uwagę na tytuł VIII – „Handel i zrównoważony rozwój”. W tej części porozumienia strony zobowiązały się do promowania rozwoju handlu międzynarodowego z uwzględnieniem celów zrównoważonego rozwoju. W szczególności zwrócono chociażby uwagę na konieczność wspierania

³⁵ *Ibidem*, art. 278.

handlu produktami, które sprzyjają zrównoważonemu rozwojowi, w tym produktami, które objęte są programami sprawiedliwego i etycznego handlu oraz znakowania ekologicznego.³⁶

Mechanizm rozstrzygnięcia sporów powstałych na tle stosowania porozumienia opiera się na dwóch elementach: zobowiązaniu do współpracy mającej na celu znalezienie satysfakcjonującego obie strony rozwiązania problemu oraz procedury rozstrzygnięcia sporów. W zależności od skali problemu strony mają możliwość skorzystania z następujących form rozwiązania spornych kwestii:

- konsultacje – zgodnie z art. 310 strony zobowiązały się dokonać wszelkich starań, aby rozwiązać wszelkie spory dotyczące wykładni i stosowania postanowień porozumienia poprzez podejmowanie konsultacji prowadzonych w dobrej wierze w celu osiągnięcia wspólnie uzgodnionych rozwiązań;
- procedura panelowa – w przypadku gdy stronom nie uda się rozstrzygnąć sporu w drodze konsultacji przewidzianych w art. 310, dowolna konsultująca się strona może zwrócić się z wnioskiem o powołanie panelu w celu rozpatrzenia przedmiotowej kwestii.³⁷

W pozostałych częściach umowy zawartej między Unią Europejską a państwami Ameryki Środkowej uregulowano kwestie płatności bieżących i przepływu kapitału (część IV, tytuł IV), zamówień publicznych (część IV, tytuł V), mechanizmu mediacji dla środków pozataryfowych (część IV, tytuł XI), zasad przejrzystości i procedur administracyjnych (część IV, tytuł XII) oraz wyjątków od przyjętych zasad (część IV, tytuł XIV).

Stosunki umowne Unia Europejska – Kolumbia i Peru

W odróżnieniu od umowy z państwami Ameryki Środkowej negocjacje z państwami Wspólnoty Andyjskiej nie doprowadziły do ustanowienia stowarzyszenia między dwoma regionami. Wprawdzie w kwietniu 2007 roku Rada Europejska podjęła decyzję upoważniającą KE do rozpoczęcia negocjacji międzyregionalnej umowy o stowarzyszeniu między Unią Europejską a Wspólnotą Andyjską (Kolumbia, Peru, Ekwador, Boliwia), obejmującej dialog polityczny i współpracę oraz zakładającej ustanowienie strefy wolnego handlu między ugrupowaniami, ze względu jednak na różnice w stanowiskach państw Wspólnoty Andyjskiej nie udało się doprowadzić do zawarcia umowy tego typu. W związku z zawieszeniem negocjacji nad umową stowarzyszeniową, które miało miejsce w czerwcu 2008

³⁶ *Ibidem*, art. 288.

³⁷ Szerzej: *ibidem*, art. 311–318.

roku, dwa państwa Wspólnoty Andyjskiej (Kolumbia i Peru), zainteresowane dalszymi rokowaniami, złożyły wniosek do KE o rozpoczęcie dwustronnych negocjacji handlowych. W efekcie w dniu 19 stycznia 2009 roku Rada Europejska upoważniła KE do rozpoczęcia negocjacji wielostronnej umowy o handlu z państwami Wspólnoty Andyjskiej, które są do tego gotowe. Określony wówczas przez Radę Europejską mandat negocjacyjny przewidywał zawarcie kompleksowego i zrównoważonego porozumienia handlowego. Uroczystość podpisania umowy przez Unię Europejską oraz Kolumbię i Peru odbyła się 26 czerwca 2012 roku w Brukseli. Do momentu zakończenia przez strony wewnętrznych procedur związanych z ratyfikacją porozumienia, jego zapisy będą tymczasowo stosowane. Należy podkreślić, iż umowa jest otwarta do podpisu przez pozostałe państwa Wspólnoty Andyjskiej.

Umowa o handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Kolumbią i Peru, z drugiej strony, to obszerny dokument, na który składa się zasadniczy tekst umowy podzielony na czternaście tytułów: I. „Postanowienia początkowe”, II. „Postanowienia instytucjonalne”, III. „Handel towarami” (art. 17–106), IV. „Handel usługami, zakładanie przedsiębiorstw i handel elektroniczny” (art. 107–167), V. „Płatności bieżące i przepływy kapitału” (art. 168–171), VI. „Zamówienia publiczne” (art. 172–194), VII. „Własność intelektualna” (art. 195–257), VIII. „Konkurencja” (art. 258–266), IX. „Handel i zrównoważony rozwój” (art. 267–286), X. „Przejrzystość i postępowanie administracyjne” (art. 287–294), XI. „Ogólne wyjątki” (art. 295–297), XII. „Rozstrzygnięcie sporów” (art. 298–323), XIII. „Pomoc techniczna i budowanie potencjału handlowego” (art. 324–326), XIV. „Postanowienia końcowe” (art. 327–337).³⁸

Zasadniczy zakres porozumienia, pomijając kwestię stowarzyszenia, jest podobny do opisanej powyżej umowy zawartej przez Unię Europejską z państwami Ameryki Środkowej. Umowa ustanawia bowiem szerokie zobowiązania dotyczące wzajemnego dostępu do rynku, zakłada stopniową eliminację ceł na produkty przemysłowe i rybołówstwa, liberalizację handlu usługami oraz w zakresie zakładania przedsiębiorstw na terytorium stron umowy. Dodatkowo poruszone w niej zostały zagadnienia dotyczące zwiększenia dostępu do rynku towarów rolnych, zamówień publicznych oraz redukcja barier pozataryfowych. Ponadto umowa określa zbiór wspólnych zasad dotyczących handlu i powiązanych z nim obszarów regulujących relacje między stronami umowy, chociażby

³⁸ *Umowa o handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Kolumbią i Peru, z drugiej strony*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 16.05.2012 r., 14764/1/11, REV 1, 2011/0249 (NLE), URL: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=689> [dostęp: 30.05.2013].

w zakresie własności intelektualnej, przejrzystości regulacyjnej, konkurencji oraz zrównoważonego rozwoju.³⁹

Negocjacje handlowe: Unia Europejska – Mercosur

Unia Europejska, oprócz prób budowy stref wolnego handlu z państwami Ameryki Środkowej oraz Kolumbią i Peru, podejmuje działania w celu zacieśnienia współpracy gospodarczej także z Mercosur. Celem tej współpracy jest podpisanie umowy stowarzyszeniowej z państwami tworzącymi to ugrupowanie.

Negocjacje umowy stowarzyszeniowej Unii Europejskiej z czterema państwami Mercosur rozpoczęły się w 2000 roku. Umowa powinna stanowić podstawę dialogu politycznego oraz budowy strefy wolnego handlu. W części handlowej negocjowane są zobowiązania dotyczące między innymi dostępu do rynku towarów przemysłowych, rolnych, usług i zamówień publicznych, reguł pochodzenia, ochrony praw własności intelektualnej, w tym oznaczeń geograficznych, ułatwienia w handlu i polityki konkurencji. Główną przeszkodą w pozytywnym zakończeniu negocjacji stały się spory dotyczące tej części porozumienia. Z tego powodu w 2004 roku zawieszono rokowania. Jednocześnie założono, iż ich wznowienie nastąpi po uzgodnieniu zobowiązań w ramach Rundy Rozwojowej Doha WTO. W związku z trudnościami z zakończeniem negocjacji wielostronnych na forum WTO w 2009 roku KE zaproponowała rozważenie możliwości wznowienia negocjacji umowy stowarzyszeniowej. Po serii nieformalnych spotkań bilateralnych Kolegium Komisarzy Unii Europejskiej w maju 2010 roku podjęło decyzję o wznowieniu rokowań. Obie strony przyszłej umowy potwierdziły oficjalnie ten fakt podczas VI Szczytu Szefów Państw i Rządów Unii Europejskiej – Ameryka Łacińska i Karaiby w maju 2010 roku w Madrycie. Utrzymujące się nadal różnice dotyczące zakresu liberalizacji wzajemnych obrotów handlowych skutkują jednak powolnym tempem negocjacji. Dotychczas skupiono się na tworzeniu zapisów poszczególnych rozdziałów umowy.⁴⁰

³⁹ *Wielostronna umowa o handlu UE – Wspólnota Andyjska*, Ministerstwo Gospodarki, 18.10.2012, URL: http://www.mg.gov.pl/node/15889?theme=mg_wai [dostęp: 30.05.2013].

⁴⁰ *Mercosur*, Ministerstwo Gospodarki, 18.10.2012, URL: <http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+miedzynarodowa/Handel+zagraniczny/Umowy+handlowe/MERCOSUR> [dostęp: 30.05.2013].

Pozytywne i negatywne efekty liberalizacji handlu między Unią Europejską a państwami Ameryki Łacińskiej

Analizując przyczyny negocjacji podejmowanych przez Unię Europejską z państwami Ameryki Łacińskiej, oprócz wspomnianego we wstępie kryzysu negocjacji handlowych WTO, należy zwrócić uwagę na korzyści ekonomiczne, jakie może przynieść proces liberalizacji wzajemnych obrotów gospodarczych. Korzyści z utworzenia strefy wolnego handlu przejawiają się zazwyczaj w postaci efektu kreacji i przesunięcia handlu. Zgodnie z istotą tego porozumienia, strony znoszą bariery celne między sobą, w wyniku czego dochodzi do wzrostu obrotów międzynarodowych i racjonalnej lokalizacji produkcji. Wystąpienie tego efektu oddziałuje na różne dziedziny życia społeczeństwa, nie tylko w sferze zjawisk ekonomicznych. Ich skutkiem są bowiem z jednej strony zmiany struktury cen na rynku, z drugiej strony zaś mogą pojawić się nieprzewidywane uprzednio skutki społeczne, a nawet polityczne.

Należy się spodziewać, iż oddziaływanie efektu kreacji na gospodarki obu stron omawianych powyżej porozumień będzie różne w zależności od cenowej elastyczności popytu na poszczególne towary. Zgodnie z raportem *Trade Sustainability Impact Assessment*, przygotowanym na zlecenie KE, implementacja części handlowej umowy stowarzyszeniowej Unia Europejska – Ameryka Środkowa przyniesie korzyści obu stronom porozumienia. Zgodnie z tym opracowaniem przewiduje się, iż w przypadku Unii Europejskiej nastąpi w długim okresie wzrost PKB o około 2,3 mld EUR rocznie. Wzrost wymiany handlowej Unii Europejskiej szacowany jest na poziomie 0,01% rocznie. W przypadku państw Ameryki Środkowej spodziewany jest roczny wzrost PKB w granicach 0,5–3,5%, przyrost eksportu na poziomie 3,4–17,7% oraz wzrost importu od 2,0% do 20,9% rocznie.⁴¹ Zgodnie z dostępnymi analizami największym beneficjentem liberalizacji w Ameryce Środkowej będzie Kostaryka.⁴² Z kolei umowa między Unią Europejską a Kolumbią i Peru przyczyni się w długim okresie do wzrostu PKB w Unii Europejskiej do około 4,1 mld EUR rocznie oraz przyrostu tego wskaźnika w dwóch państwach Wspólnoty Andyjskiej w granicach 0,7–2,1% w zależności od państwa. Przewidywany wzrost obrotów handlowych wyniesie dla Unii Europejskiej około 0,1%, natomiast w dwóch państwach Wspólnoty Andyjskiej zmiany

⁴¹ *Trade Sustainability Impact Assessment of the Association Agreement to be negotiated between the EU and Central America*, TRADE08/C1/C14 & C15 – Lot 2, Rotterdam, 18 September 2009, URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/april/tradoc_146042.pdf [dostęp: 30.05.2013].

⁴² *Highlights of the Trade Pillar of the Association Agreement between Central America and the European Union*, Brussels, 20.06.2011, URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/june/tradoc_147987.pdf [dostęp: 30.05.2013].

te będą wyraźniejsze – od 6% do 10% w długim okresie zależnie od państwa. Zgodnie z przewidywaniami największe korzyści z implementacji porozumienia mogą przypaść Kolumbii.⁴³

Analizy poświęcone skutkom implementacji omówionych powyżej porozumień zwracają uwagę nie tylko na korzyści związane z otwarciem rynków dla towarów, usług, zamówień publicznych i inwestycji. Podkreśla się również wagę stworzenia stabilnych i przejrzystych warunków handlu w związku z wprowadzeniem dyscyplin dotyczących barier pozataryfowych, konkurencji oraz wprowadzeniem mechanizmu mediacji dla barier pozataryfowych oraz dwustronnego systemu rozstrzygania sporów. Na uwagę zasługują również dyscypliny dotyczące standardów pracy i ochrony środowiska.

Należy jednak podkreślić, iż umowy zawarte przez Unię Europejską z państwami Ameryki Łacińskiej stanowią przykład integracji nierównych pod względem potencjału gospodarczego partnerów, co może oddziaływać na podział korzyści związanych z implementacją zawartych porozumień.

Na zakończenie warto się również zastanowić nad konsekwencjami rosnącego znaczenia bilateralizmu w polityce handlowej państw, czego ilustracją są omówione w niniejszym opracowaniu umowy handlowe. Jednym z najważniejszych problemów związanych z funkcjonowaniem bilateralnych porozumień handlowych jest określenie, czy zapewniają one postęp, czy też blokują liberalizację handlu. Niezwykle wymowne wydaje się w tym kontekście zaproponowane przez Jagdishę N. Bhagwatię porównanie preferencyjnych porozumień handlowych do „termitów”⁴⁴ lub „ospy”⁴⁵ w światowym systemie handlowym. W pracy opublikowanej w 2008 roku (*Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford University Press, Oxford–New York) opisuje on, w jaki sposób rozwijające się bardzo intensywnie w ostatnich dwóch dekadach preferencyjne porozumienia handlowe utrudniają postęp liberalizacji handlu, podważając tym samym ideę wolnego handlu.

W głównej mierze opracowania wskazujące na negatywny wpływ preferencyjnych porozumień handlowych na funkcjonowanie światowego systemu handlu ukazują konsekwencje związanego z ich tworzeniem efektu przesunięcia handlu, który polega na zastępowaniu tańszego importu z bardziej efektywnej gospodarczo części świata dobrami z określonego państwa partnerskiego. Dynamicznie

⁴³ *Highlights of the Trade Agreement between Colombia, Peru and the European Union*, Brussels, 26.06.2012, URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149598.pdf [dostęp: 30.05.2013].

⁴⁴ J. N. Bhagwati, *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford–New York 2008.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 49.

rozwijający się w ostatnich latach bilateralizm w stosunkach handlowych może stać się również czynnikiem powodującym chaos w światowym systemie handlu poprzez zmniejszenie przejrzystości obowiązujących regulacji. Proliferacja bilateralnych i multilateralnych PTAs, w efekcie której tworzy się coraz gęstsza sieć postanowień, regulacji i kryteriów, którą za wspomnianym już ekonomistą amerykańskim pochodzenia indyjskiego – Jagdishem N. Bhagwatim – określa się pojęciem „efekt spaghetti” (*Spaghetti Bowl Effect*).⁴⁶ Zjawisko to przejawia się między innymi w postaci zagęszczenia sieci regulacji dotyczących pochodzenia towarów, standardów technicznych i innych wymogów dostosowawczych oraz wzrostu kosztów transakcyjnych i administracyjnych dla przedsiębiorstw działających w skali regionu związanych z koniecznością operowania w obrębie kilku, a czasem nawet kilkunastu porozumień dwustronnych różnicujących warunki handlu w zależności między innymi od państwa pochodzenia towaru.⁴⁷

Kolejnym czynnikiem, oprócz „efektu spaghetti”, związanym z rozwojem PTAs, który może zniekształcać strumienie handlu oraz wpływać na zmniejszenie przewagi komparatywnej państw uczestniczących w porozumieniu, są wprowadzane do tego typu umów regulacje dotyczące standardów pracy, ochrony środowiska naturalnego oraz ochrony własności intelektualnej. Stanowią one efekt skutecznego lobbingu ze strony przedsiębiorstw amerykańskich lub europejskich, które są zainteresowane zmniejszeniem konkurencyjności kosztowej producentów z państw rozwijających się. Konieczność spełniania wyższych wymogów dotyczących standardów pracy, ochrony środowiska naturalnego czy też w zakresie ochrony własności intelektualnej, w warunkach ograniczonych możliwości sięgania do tradycyjnych narzędzi polityki protekcjonizmu, wydaje się skutecznym narzędziem realizacji tego celu.

Należy zauważyć również, iż preferencyjne porozumienia handlowe stały się narzędziem narzucania państwom rozwijającym się dyscyplin, których nie

⁴⁶ Termin ten po raz pierwszy został użyty przez J. N. Bhagwatię w pracy *U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements* (Columbia University, “Discussion Paper Series” 1995, no 726). Autor ten posługuje się tym pojęciem także w kolejnych swoich publikacjach, w których analizuje rosnącą rolę preferencyjnych porozumień handlowych w gospodarce światowej (zob. J. N. Bhagwati, *Termites in the Trading System... , op. cit.*). Także wielu innych autorów analizujących proces liberalizacji handlu przejęło terminologię Bhagwatię. W szczególności w wielu analizach poświęconych integracji w regionie Azji i Pacyfiku występuje zaproponowana przez niego terminologia [zob. L. A. Majluf, *Swimming in the Spaghetti Bowl: Challenges for Developing Countries under the “New Regionalism”*, UNCTAD, “Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series” 2004, no 27; S. N. Katada, M. Solis (eds.), *Cross Regional Trade Agreements: Understanding Permeated Regionalism in East Asia*, Berlin–Heidelberg 2008].

⁴⁷ S. Bobowski, *Efekt spaghetti – przejaw czy zagrożenie procesów integracji w regionie Azji i Pacyfiku*, „Studia Azjatyckie”, seria: „Ekonomia i międzynarodowe stosunki gospodarcze”, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2008, nr 19, s. 39–42.

dałoby się wprowadzić na forum WTO. Państwa rozwijające się, które stanowią większość członków organizacji, nie zgadzają się na wprowadzenie do negocjacji handlowych między innymi problematyki standardów pracy. Kontrowersje wzbudzają również normy środowiskowe. W takiej sytuacji państwa wysoko rozwinięte, w tym państwa Unii Europejskiej oraz Stany Zjednoczone, starają się uwzględnić te obszary w rokowaniach dwustronnych, w przypadku których mają silniejszą pozycję przetargową.

Przywołany katalog negatywnych konsekwencji PTAs dla systemu handlowego nie wyklucza wielu pozytywnych skutków dla uczestników tego typu umów związanych z kreacją handlu. Umowy te stały się również ważnym instrumentem liberalizacji handlu w sytuacji kryzysu wielostronnych negocjacji handlowych prowadzonych na forum WTO w ramach Rundy Doha. Można również mieć nadzieję, że PTAs staną się platformą służącą zbliżaniu stanowisk ich członków w sprawach dotyczących handlu, co może następnie ułatwić wypracowanie szerszego porozumienia w wielostronnych negocjacjach handlowych na forum WTO. Dodatkowo nowe dyscypliny w obszarach nieobjętych regulacjami WTO, a wypracowane w ramach PTAs mogą inspirować do rozszerzenia zakresu działania organizacji.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy zauważyć, iż zarówno Unia Europejska, jak i państwa Ameryki Łacińskiej włączyły się w obserwowany w ostatnich latach proces tworzenia preferencyjnych porozumień handlowych, czego przejawem są, stanowiące przedmiot niniejszego opracowania, strefy wolnego handlu Unia Europejska – Ameryka Środkowa oraz Unia Europejska – Kolumbia i Peru. Umowy te wydają się być ważniejsze dla państw Ameryki Łacińskiej, gdyż z uwagi na wielkość i chłonność europejskiego rynku mogą stać się istotnym instrumentem stymulowania ich wzrostu gospodarczego w wyniku prawdopodobnej intensyfikacji powiązań handlowych i inwestycyjnych. Należy jednak stwierdzić, iż na ostateczne efekty ekonomiczne umów zawartych w ostatnim czasie przez Unię Europejską z państwami Ameryki Łacińskiej warto poczekać do momentu realizacji kolejnych etapów redukcji istniejących barier handlowych.

Bibliografia

- Adamczyk M., Piasecka-Głuszak A., *Stosunki handlowe pomiędzy Unią Europejską a wybranymi krajami azjatyckimi*, „Studia Azjatyckie”, seria: „Ekonomia i międzynarodowe stosunki gospodarcze”, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2008, nr 28.
- Ambroziak A. A., Kawecka-Wyrzykowska E., *Traktatowe stosunki handlowe Wspólnoty Europejskiej z państwami trzecimi*, [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska*, t. 1, Warszawa 2004.
- Bhagwati J. N., *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford–New York 2008.
- Bhagwati J. N., *U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements*, Columbia University, “Discussion Paper Series” 1995, no 726.
- Bobowski S., *Efekt spaghetti – przejaw czy zagrożenie procesów integracji w regionie Azji i Pacyfiku*, „Studia Azjatyckie”, seria: „Ekonomia i międzynarodowe stosunki gospodarcze”, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2008, nr 19.
- Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2003.
- Chile–European Community Association Agreement*, 17.11.2002, URL: http://www.sice.oas.org/Trade/chieu_e/ChEUin_e.asp [dostęp: 30.03.2013].
- Economic Partnership, Political Coordination and Cooperation Agreement between the European Community and the United Mexican States*, 8.12.1997, URL: http://www.sice.oas.org/Trade/MEX_EU/English/index_e.asp [dostęp: 30.03.2013].
- European Commission, *The Strategic Partnership between the European Union, Latin America and the Caribbean: A Joint Commitment*, Brussels 2008.
- Gawrycki M. F., *Unia Europejska – Ameryka Łacińska i Karaiby. Trudne partnerstwo dwóch regionów*, Warszawa 2004.
- Highlights of the Trade Agreement between Colombia, Peru and the European Union*, Brussels, 26.06.2012, URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149598.pdf [dostęp: 30.05.2013].
- Highlights of the Trade Pillar of the Association Agreement between Central America and the European Union*, Brussels, 20.06.2011, URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/june/tradoc_147987.pdf [dostęp: 30.05.2013].
- Kaczurba J., *Dylematy obecnej polityki handlowej UE*, referat na konferencję naukową SGH, 19.06.2007, URL: http://www.kawecka.eu/files/konf_20070619_kaczurba.pdf [dostęp: 30.05.2013].
- Katada S. N., Solis M. (eds.), *Cross Regional Trade Agreements: Understanding Permeated Regionalism in East Asia*, Berlin–Heidelberg 2008.
- Komosja Europejska, *Handel, wzrost i polityka światowa. Polityka handlowa jako kluczowy element strategii Europa 2020*, COM (2010) 612, URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146964.pdf [dostęp: 30.05.2013].

- Majluf L. A., *Swimming in the Spaghetti Bowl: Challenges for Developing Countries under the "New Regionalism"*, UNCTAD, "Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series" 2004, no 27.
- Mcguire S. M., Lindeque J. P., *The Diminishing Returns to Trade Policy in the European Union*, "Journal of Common Market Studies" 2010, vol. 48, no 5.
- Mercosur, Ministerstwo Gospodarki, 18.10.2012, URL: <http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+miedzynarodowa/Handel+zagraniczny/Umowy+handlowe/MER-COSUR> [dostęp: 30.05.2013].
- Regulation (EEC) No 2411/75 of the Council of 16 September 1975 on the conclusion of the Agreement between the European Economic Community and the United Mexican States*, Official Journal of the European Communities, no L 247/10, 23.09.2015, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1975:247:0010:0010:EN:PDF> [dostęp: 30.05.2013].
- Umowa o handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Kolumbią i Peru, z drugiej strony*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 16.05.2012 r., 14764/1/11, REV 1, 2011/0249 (NLE), URL: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=689> [dostęp: 30.05.2013].
- Trade Sustainability Impact Assessment of the Association Agreement to be Negotiated between the EU and Central America*, TRADE08/C1/C14 & C15 – Lot 2, Rotterdam, 18 September 2009, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/april/tradoc_146042.pdf [dostęp: 30.05.2013].
- Umowa ustanawiająca stowarzyszenie między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ameryką Środkową, z drugiej strony*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 21.05.2012 r., 16396/11, 2011/0293 (NLE).
- Wielostronna umowa o handlu UE – Wspólnota Andyjska*, Ministerstwo Gospodarki, 18.10.2012, URL: http://www.mg.gov.pl/node/15889?theme=mg_wai [dostęp: 30.05.2013].
- Wróbel A., *Międzynarodowa wymiana usług*, Warszawa 2009.
- Wróbel A., *Prospects for the Establishment of EU-India Free Trade Area*, [w:] J. Marszałek-Kawa (red.), *Dilemmas of Contemporary Asia. Deliberations on Economy and Security*, Toruń 2013.
- Wróbel A., *Wspólna Polityka Handlowa Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, „Studia Europejskie” 2011, nr 4 (60).
- WTO, *Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS)*, URL: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> [dostęp: 30.03.2013].
- Zybliekiewicz L., *Are They Still Looking at Each Other?*, [w:] R. Stemplowski (red.), *Europe and Latin America – Looking at Each Other?*, Warszawa 2010.

Karina Jędrzejowska

Specyfika strategii rozwoju gospodarczego Brazylii

Wstęp

W historii Brazylii – zarówno gospodarczej, jak i politycznej – silnie odznacza się specyficzne dążenie do wielkości, określane w literaturze mianem *grandeza*. W swojej przeszłości Brazylia już wielokrotnie zdawała się być bliska osiągnięcia tego celu, jednak kryzysy finansowe i nierówne tempo wzrostu gospodarczego niweczyły te starania. Mimo wielu zakłóceń w procesie rozwoju, Brazylia – ze względu na zasoby surowców naturalnych i wysoki na tle pozostałych państw regionu poziom technologiczny – od wielu dekad postrzegana była jako potencjalne mocarstwo na poziomie regionalnym. Jednak dopiero ostatnia dekada wskazuje, że pomimo odczuwalnych również dla Brazylii skutków kryzysu *subprime* (2008+) i wciąż nierozwiązanych problemów społecznych istnieją szanse na osiągnięcie tego celu. Kwestią dyskusyjną pozostaje jednak zdolność Brazylii do utrzymania dodatniego tempa wzrostu.¹

Zgodnie z obecnymi prognozami Brazylia już uzyskała bądź uzyska w najbliższym czasie pozycję mocarstwową w gospodarce światowej. Zgodnie z danymi Banku Światowego z ostatnich dwóch lat Brazylia pod względem wielkości PKB jest szóstą (wyprzedzając Wielką Brytanię) bądź siódmą gospodarką świata, z dochodem sięgającym 2,5 bln USD. W połowie XXI wieku państwo to może należeć do największych potęg gospodarczych świata, jednak – wobec przyspieszonego rozwoju Chin i Indii – bez szans na status supermocarstwa.² Rosnąca od dwóch dekad międzynarodowa pozycja Brazylii jest wynikiem sprzyjających okoliczności międzynarodowych oraz odpowiednio prowadzonej polityki makro-

¹ L. Brainard, L. Martinez-Diaz, *Brazil: The "B" Belongs in the BRICS*, [w:] eidem (eds.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*, Washington D.C. 2009, s. 1–2.

² P. Sotero, L. E. Armijo, *Brazil: To Be or Not to Be a BRIC?*, "Asian Perspective" 2007, vol. 31, no 4, s. 43.

ekonomicznej i społecznej. Jednak podstawy rozwoju Brazylii zostały stworzone we wcześniejszych dekadach. Pewnym paradoksem jest fakt, że przyjęte przez Brazylię w tamtym okresie strategie rozwoju były krytykowane jako mało efektywne i kosztowne, podczas gdy obecny rozwój Brazylii nie byłby możliwy bez stworzonych wówczas podstaw gospodarki.

Na tle pozostałych państw Ameryki Łacińskiej Brazylia od momentu uzyskania niepodległości charakteryzowała się stosunkowo wysokimi wskaźnikami wzrostu. W XIX wieku było to jedno z nielicznych państw regionu, które nie odnotowały poważnych problemów z zadłużeniem zagranicznym. W okresie po II wojnie światowej Brazylia dwukrotnie przeszła przez fazę przyspieszonej industrializacji. W obu przypadkach zakończyła się ona spowolnieniem gospodarczym i recesją. Niemniej wydaje się, że dzisiejsza pozycja gospodarcza Brazylii ma silniejsze podstawy, niż miało to miejsce w przeszłości. Jednym z czynników świadczących o tym fakcie jest chociażby zmiana ustroju politycznego. Od 1985 roku miejsce wojskowej dyktatury trwale zajęła demokracja, a symbolem przemiany stały się konsekwentne reformy ekonomiczne rozpoczęte w latach 90. ubiegłego wieku.³

Najwyższe tempo wzrostu gospodarczego Brazylia odnotowała w okresie realizacji strategii industrializacji opartej na substytucji importu (*Import-Substituted Industrialization* – ISI). Od połowy lat 40. do połowy lat 70. XX wieku średnie tempo wzrostu Brazylii przekraczało 7%. Jednak od roku 1974 do końca XX wieku średnie tempo wzrostu gospodarczego wyniosło niespełna 4%, a dane dotyczące kolejnych lat charakteryzowała duża zmienność. W 2013 roku wzrost PKB Brazylii nie przekroczył 3%. Brazylię wyprzedziły pod tym względem nie tylko Chiny czy Indie, lecz również wschodzące rynki Ameryki Łacińskiej, takie jak Chile czy Argentyna. Równocześnie prognozy dotyczące wzrostu gospodarczego Brazylii wskazują na możliwość dalszego spowolnienia gospodarczego w kolejnych latach.⁴ Porównanie obecnego tempa wzrostu Brazylii z pozostałymi gospodarkami wschodzącymi nie jest jednak do końca uzasadnione, gdyż państwo to znacznie wcześniej niż współcześni liderzy wzrostu gospodarczego dokonało przejścia między gospodarką tradycyjną a uprzemysłowioną. Co więcej, wielkość gospodarki Brazylii, rozbudowana baza przemysłowa, nowoczesne rolnictwo i sektor energetyczny wskazują, że państwo to może osiągnąć wyższy status niż tylko mocarstwo regionalne. Ponadto ścieżka rozwoju Brazylii znacząco różni się

³ A. Kohli, *State-Directed Development. Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge 2004, s. 169, 214.

⁴ P. Sotero, L. E. Armijo, *op. cit.*, s. 46–48; N. Nazmi, J. E. Revilla, *Brazil's Growth Performance: A Comparative Perspective to the Asian Giants*, "Economic Change and Restructuring" 2011, vol. 44, s. 10–11.

od działań podejmowanych przez Chiny, Indie czy przechodzące późną industrializację państwa Azji Wschodniej.⁵

Celem tego opracowania jest wskazanie specyfiki strategii rozwoju Brazylii, odnosząc prowadzoną przez Brazylię politykę rozwojową do pozostałych państw rozwijających się w poszczególnych okresach. Dalsza część artykułu podzielona jest na trzy części. W pierwszej kolejności przedstawiony zostanie okres przyspieszonego rozwoju zawdzięczanego substytucji importu oraz przyczyny załamania gospodarczego lat 80. ubiegłego wieku. Następnie wskazane zostaną działania podjęte w okresie liberalizacji systemu gospodarczego Brazylii po 1990 roku, w szczególności czasu prezydentury Fernando Henrique Cardoso oraz Luiza Inácio Luli da Silvy. W ostatniej części, obok podsumowania, wskazane zostaną zagrożenia i szanse dla przyszłego rozwoju Brazylii.

Od cudu gospodarczego po załamanie gospodarki

Mimo że podwaliny późniejszego rozwoju zostały stworzone jeszcze w dwudziestoleciu międzywojennym, swoistą wschodzącą gwiazdą światowej gospodarki Brazylii stała się po zakończeniu II wojny światowej. W latach 50. i 60. ubiegłego wieku państwo to wymieniano wśród nielicznych przykładów gospodarek przechodzących tzw. późną industrializację (*late industrialization*), które mają szansę dołączyć do gospodarek uprzemysłowionych, czyli – zgodnie z ówczesnie obowiązującym paradygmatem rozwoju – państw rozwiniętych.

Brazylię w analizowanym okresie cechował szeroki zakres interwencji państwa w procesy gospodarcze. W okresie powojennym większość państw rozwiniętych, łącznie z wysoko uprzemysłowionymi przedstawicielami Europy Zachodniej i Stanami Zjednoczonymi, realizowała strategię rozwoju w znacznym stopniu oparte na planowaniu gospodarczym oraz rozbudowie wielkich przedsiębiorstw państwowych w warunkach zwykle mocno ograniczonego otwarcia gospodarek. Tym samym interwencja państwa była kluczowa również dla tzw. późnej industrializacji (*late industrialisation*), strategii typowej dla państw Trzeciego Świata dążących do szybkiego podniesienia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. W takim modelu państwo zapewniało transfer oszczędności od społeczeństwa z przeznaczeniem na inwestycje we wskazane sektory.⁶

⁵ P. Sotero, L. E. Armijo, *op. cit.*, s. 46–48.

⁶ D. Rodrik, *One Economics. Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton–Oxford 2007, s. 100.

Mimo że strategia rozwoju kierowanego przez państwo (*state-led development*) przynosiła stosunkowo szybkie efekty, na pewnym etapie rozwoju ujawniały się ograniczenia, jakie dla procesu rozwoju i międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstw stwarzała własność państwowa i planowanie, co prowadziło do stopniowego zmniejszania zakresu interwencji. Stało się tak w pierwszej kolejności – jeszcze pod koniec lat 60. XX wieku – w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. W przypadku państw rozwijających się, w tym Brazylii, działania liberalizacyjne podjęte zostały dopiero ponad dwie dekady później.⁷

Patrząc na tempo wzrostu Brazylii po 1960 roku, widoczne staje się pewne podobieństwo do doświadczeń państw Azji Wschodniej. W połowie lat 70. ubiegłego wieku Korea Południowa, Hongkong, Singapur oraz Tajwan odnotowywały dwucyfrowe wskaźniki wzrostu. Rządy tych państw kierowały rynkiem, świadomie zaburzając rynkowy mechanizm regulacji gospodarki. Sukcesy tych państw, których gospodarki w krótkim czasie przeobraziły się z prymitywnych w najbardziej innowacyjne i zarazem wydajne, skierowały zainteresowanie badaczy w stronę realizowanej przez nie koncepcji rozwoju. Państwa te określa się zwykle jako *developmental state*, co oznacza, że prowadzą one aktywną politykę gospodarczą, mającą na celu przyspieszenie rozwoju gospodarczego, w którym istotne jest połączenie planowania gospodarczego z własnością prywatną.⁸

Mimo zbliżonych wyników gospodarczych, model rozwoju Brazylii znacząco różnił się od strategii azjatyckich *developmental state*. Przyjęta przez Brazylię i wiele państw Ameryki Łacińskiej ścieżka określana jest zazwyczaj jako model autarkicznego rozwoju (*autarkic development model*). Model ten wykorzystywany był przede wszystkim przez państwa zasobne w surowce naturalne. Elementy polityki gospodarczej ukierunkowanej na osiągnięcie gospodarczej niezależności obecne były w Brazylii i wielu państwach regionu jeszcze w początkach XX wieku. Jednak szerszą podstawę teoretyczną dla tej strategii stworzył dopiero popularny w latach 60. i 70. (a w przypadku Ameryki Łacińskiej od lat 50.) nurt ekonomii rozwoju, nawiązujący do teorii zależności, tzw. teorii radykalnych i strukturalizmu. Zgodnie z poglądami badaczy, takich jak Raúl Prebisch, André Frank czy późniejszy prezydent Brazylii Fernando Henrique Cardoso, państwa rozwijające się są przede wszystkim eksporterami dóbr nieprzetworzonych (*commodities*), importując towary przetworzone z państw rozwiniętych. Zależność ta może być częściowo przezwyciężona przez zastąpienie dóbr importowanych produkcją

⁷ I. Goldin, K. Reinert, *Globalization for Development. Meeting New Challenges*, Oxford–New York 2012, s. 237–238.

⁸ A. Hoogvelt, *Globalization and the Postcolonial World. The New Political Economy of Development*, Baltimore MD 2001, s. 218–219.

krajową (substytucja importu) oraz stopniowo osiąganą samowystarczalność (*self-sufficiency*).⁹

Państwa opierające swój rozwój na substytucji importu wspierały w pierwszej kolejności rozwój przemysłu, chroniąc nowo tworzone sektory gospodarki w znacznie większym stopniu niż miało to miejsce w Azji Południowo-Wschodniej. W szczególności Brazylia, dysponując dużymi zasobami surowców naturalnych i dużym rynkiem wewnętrznym, osiągała sukcesy w dążeniu do samowystarczalności w sektorze przemysłowym. Jednak w przeciwieństwie do większości państw rozwijających się, Brazylia wspierała nie tylko przemysł, lecz rozwijała również sektor rolny. Działania te nie ograniczały się jedynie do tworzenia i wspierania państwowych przedsiębiorstw, lecz obejmowały szeroko zakrojone prace badawczo-rozwojowe. Ponadto – podobnie do pozostałych państw Ameryki Łacińskiej tamtego okresu – Brazylia dążyła do niezależności w sferze politycznej i militarnej, rozwijając między innymi przemysł zbrojeniowy oraz dążąc do samowystarczalności energetycznej.¹⁰

Niska efektywność przedsiębiorstw państwowych i narastające zadłużenie państw Trzeciego Świata doprowadziły w latach 70. ubiegłego wieku do rozczarowania dotychczasowymi koncepcjami. Do obnażenia słabości etatystycznego modelu rozwoju przyczyniły się w znacznym stopniu kolejne kryzysy naftowe oraz będący pośrednio ich wynikiem kryzys zadłużeniowy lat 80. Tym samym pod koniec dekady nastąpił zwrot w stronę koncepcji neoliberalnych zawartych w tzw. konsensusie waszyngtońskim, którego dziesięć „przykazań” obejmowało między innymi: konieczność utrzymywania dyscypliny fiskalnej, przeprowadzenia reform podatkowych, liberalizacji handlu, zwiększenia otwartości na zagraniczne inwestycje bezpośrednie, prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych czy szeroko rozumianej deregulacji.¹¹ Działania te zmuszona była podjąć Brazylia, w której szeroko zakrojone inwestycje państwowe wcześniejszej dekady sfinansowane zostały przez pożyczki zagraniczne, co w dalszej kolejności doprowadziło do jej niewypłacalności.¹²

Szeroko zakrojony interwencjonizm państwowy stał się charakterystyczny dla Brazylii już w latach 30. ubiegłego wieku, gdy do władzy po raz pierwszy doszedł Getúlio Vargas. Przy jedynie nieznacznym udziale kapitału zagranicznego rząd

⁹ F. Nixson, *Development Economics*, Oxford 2001, s. 30.

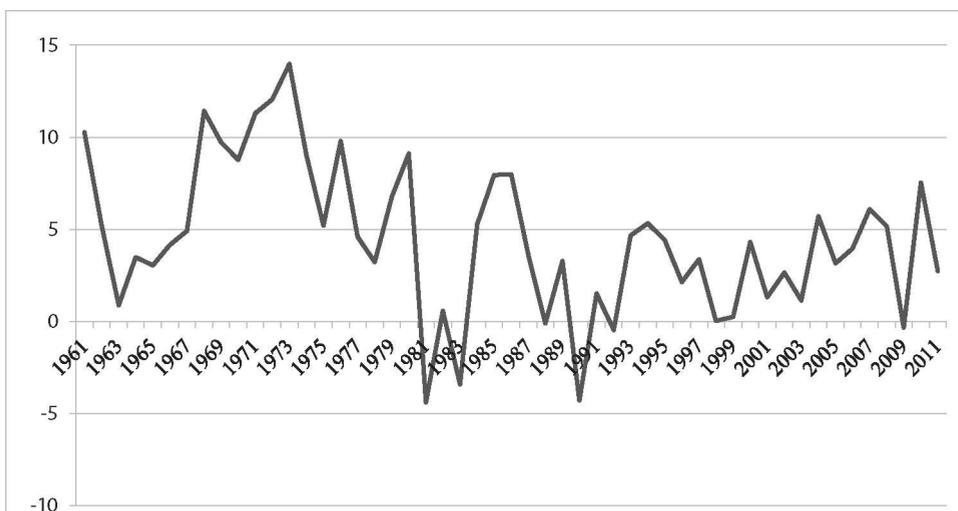
¹⁰ Zob. R. M. Auty, *Industrial Policy, Sectoral Maturation, and Postwar Economic Growth in Brazil: The Resource Curse Thesis*, „Economic Geography” July 1995, vol. 71, no 3.

¹¹ Por. J. Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance”, Barcelona, 24–25 September 2004, URL: <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf> [dostęp: 30.12.2013].

¹² F. Nixson, *op. cit.*, s. 37.

Brazylii przez kolejne dekady stosował dla ochrony i rozbudowy rodzimego przemysłu odpowiednio skrojone bariery celne, subsydia, preferencyjne kredyty czy doradztwo dla przedsiębiorców.¹³ Równolegle z substytucją importu od połowy lat 60. prowadzone były dość szeroko zakrojone programy wsparcia dla eksportu.¹⁴

W przypadku Brazylii etatystyczny model rozwoju początkowo przynosił pozytywne rezultaty. W czasie rozwoju sterowanego przez państwo Brazylia uzyskiwała najwyższe wskaźniki wzrostu. Pomiędzy 1930 a 1980 rokiem rozwijała się w średnim tempie 7% w skali roku, a w okresie tzw. cudu gospodarczego lat 1964–1980 średnie tempo wzrostu sięgało niemal 8% w skali roku. Co więcej, po sukcesach planu stabilizacyjnego lat 1964–1967, brazylijska gospodarka zwiększała się w tempie przekraczającym 10% w latach 1968–1976. Wyniki te wiążą się zarówno z odpowiednią strukturą gospodarki, jak i umiejętnie prowadzoną polityką gospodarczą.¹⁵ Wzrost gospodarczy Brazylii w latach 1961–2011 prezentuje wykres 1.



Wykres 1. Wzrost gospodarczy Brazylii w latach 1961–2011 (% PKB)

Źródło: *World Development Indicators*, World Bank 2013, URL: <http://data.worldbank.org/> [dostęp: 2.06.2013].

¹³ L. Brainard, L. Martinez-Diaz, *op. cit.*, s. 5.

¹⁴ E. Cardoso, *A Brief History of Trade Policies in Brazil: From ISI, Export Promotion and Import Liberalization to Multilateral and Regional Arrangements*, Paper prepared for the conference on "The Political Economy of Trade Policy in the BRICS" 27–28 March 2009 New Orleans, La, URL: <http://www.tulane.edu/~dnelson/PEBricsConf/cardoso-trade.pdf> [dostęp: 30.12.2013], s. 2.

¹⁵ N. Nazmi, J. E. Revilla, *op. cit.*, s. 10–11.

W nawiązaniu do koncepcji rozwojowych, bazujących na opracowanej przez Paula Rosensteina-Rodana strategii „wielkiego pchnięcia”,¹⁶ Brazylia od pierwszej połowy lat 50. ubiegłego wieku stosowała planowanie gospodarcze. Przykładowo *big push*, zainicjowany przez prezydenta Juscelino Kubitscha w 1956 roku, obejmował rozwój przemysłu stalowego, stoczniowego oraz budowę montowni samochodów (na podstawie kapitału i licencji zagranicznych). Jednak wysokie koszty produkcji sprawiały, że promowane sektory okazały się relatywnie mało efektywne w porównaniu z produkcją państw europejskich, a krajowy rynek był bardzo silnie chroniony. W czasie realizacji kolejnych planów powstawały przedsiębiorstwa będące obecnie filarem rozwoju Brazylii, jak na przykład Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) – obecnie trzeci na świecie producent samolotów cywilnych.¹⁷

Dążąc do samowystarczalności w dziedzinie energetyki, Brazylia jeszcze w 1970 roku uruchomiła program *Pro-Alcohol* promujący wykorzystanie bioetanolu wytwarzanego z trzciny cukrowej. Miał on na celu zmniejszenie zużycia pochodnych ropy naftowej oraz uniezależnienie się od wahań cen na rynku ropy naftowej i konieczności posiadania wysokich rezerw walutowych. Mimo że program ten krytykowano między innymi jako zbyt kosztowny, obecnie dzięki jego realizacji Brazylia jest światowym liderem na rynku biopaliw.¹⁸

Również rozwój brazylijskiego rolnictwa i przemysłu opartego na rolnictwie w znacznej mierze jest wynikiem programów realizowanych przez państwo już od lat 30. ubiegłego wieku. Mimo że produkcja rolna Brazylii podwajała się mniej więcej co dwie dekady, obecnie rolnictwo stanowi niespełna 5% brazylijskiego PKB. Jednocześnie niemal 30% PKB Brazylii wytwarzane jest w powiązanych z rolnictwem sektorach przemysłu, wspieranych przez międzynarodowe korporacje, również pochodzenia brazylijskiego.¹⁹

Mimo (pozornie) solidnych podstaw gospodarki, kryzysy paliwowe i upadek systemu z Bretton Woods miały negatywny wpływ na rozwój Brazylii. Podobnie jak wiele państw regionu, również Brazylia skorzystała z łatwego dostępu do kredytów zagranicznych. Wraz ze stopniowym podnoszeniem stóp procentowych od połowy 1979 roku przez System Rezerwy Federalnej Stanów Zjednoczonych oraz spadkiem dostępności petrodolarów państwo to zmuszone było jednak

¹⁶ Więcej na temat tej koncepcji: W. Easterly, *Reliving the '50s: The Big Push, Poverty Traps, and Takeoffs in Economic Development*, Center for Global Development Working Paper, August 2005, no 65, s. 5–6.

¹⁷ R. M. Auty, *op. cit.*

¹⁸ R. Ubiraci Sennes, T. Narciso, *Brazil as an International Energy Player*, [w:] L. Brainard, L. Martinez-Diaz (eds.), *op. cit.*, s. 22.

¹⁹ G. Barros, *Brazil: The Challenges in Becoming an Agricultural Superpower*, [w:] L. Brainard, L. Martinez-Diaz (eds.), *op. cit.*, s. 81.

na początku lat 80. XX wieku do ogłoszenia niewypłacalności. W rezultacie odciążenia od międzynarodowych rynków finansowych oraz coraz bardziej widocznej nieefektywności brazylijskiego modelu rozwoju w latach 80. tempo wzrostu gospodarczego znacząco spadło.²⁰

W efekcie załamania gospodarczego pierwszej połowy lat 80. Brazylia podjęła działania na rzecz częściowej liberalizacji gospodarki. Jednak pomimo wdrożenia reform zgodnych z późniejszym konsensusem waszyngtońskim, jeszcze na początku lat 90. ubiegłego wieku Brazylię charakteryzował najbardziej rozbudowany sektor państwowy poza państwami bloku wschodniego. Tuż przed reformą w 1985 roku sektor publiczny był właścicielem około połowy aktywów 8 tysięcy największych brazylijskich przedsiębiorstw, generując przy tym ponad 1/4 ich sprzedaży oraz zatrudniając ponad 20% ich siły roboczej.²¹

Zmianie uległa również polityka wobec państw regionu. Brazylia zaczęła zacieśniać więzi gospodarcze z wybranymi państwami regionu, w szczególności z Argentyną. W rezultacie podejmowanych działań w 1991 roku Brazylia, Argentyna, Urugwaj i Paragwaj zainicjowały Wspólny Rynek Południa (Mercosur – *Mercado Común del Sur*), mający doprowadzić do powstania w tym regionie wspólnego rynku.²²

Liberalizacja i przemiany gospodarcze po 1990 roku

Kolejny etap historii gospodarczej rozpoczął się dla Brazylii licznymi załamaniami gospodarki. Okres po 1990 roku charakteryzują w pierwszej kolejności: wysoka nierównowaga makroekonomiczna, wysoka inflacja, kryzys zadłużenia zagranicznego oraz nieudane próby stabilizacji. Symboliczny początek odrodzenia Brazylii wskazuje dopiero przyjęty w 1994 roku tzw. *Plan Real* mający w pierwszej kolejności zwalczyć inflację i ustabilizować kurs waluty. Nie zmienia to faktu, że przez kolejną dekadę średnie tempo wzrostu gospodarczego nie przekraczało 3%. Dlatego też okres od 1994 roku do początków XXI wieku określa się zwykle jako czas umiarkowanego uzdrowienia gospodarki (*limited recovery*). Wtedy Brazylia odczuła zarówno pozytywne (handel), jak i negatywne (kryzysy finansowe – między innymi *Tequila Crisis* w 1994 roku, kryzys w Azji Wschodniej w 1997 roku czy bankructwo Argentyny w 2002 roku) skutki otwarcia gospodarki.²³

²⁰ N. Nazmi, J. E. Revilla, *op. cit.*, s. 10–13.

²¹ L. Brainard, L. Martinez-Diaz, *op. cit.*, s. 5.

²² P. Sotero, L. E. Armijo, *op. cit.*, s. 52.

²³ N. Nazmi, J. E. Revilla, *op. cit.*, s. 10–11.

Biorąc pod uwagę relatywnie słabe wyniki gospodarcze Brazylii, nie dziwi fakt, że raporty i publikacje uznające Brazylię za mocarstwo ekonomiczne budziły początkowo wiele kontrowersji. Jednak autorzy większości tego rodzaju publikacji wskazywali nie tyle na ówczesny stan gospodarki Brazylii, co na solidne podstawy tej gospodarki oraz wielkość posiadanych przez to państwo zasobów. Jeszcze w 1998 roku Jeffrey E. Garten opublikował szeroko cytowaną monografię poświęconą ekonomicznym mocarstwom XXI wieku. Wśród dziesięciu pretendentów do mocarstwowej pozycji znalazła się Brazylia. Najszerszym echem odbiły się kolejne raporty przygotowane przez Jima O'Neilla z Goldman Sachs. Dzięki nim Brazylia zaczęła być powszechnie postrzegana jako element grupy BRICs (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny), co wpłynęło również na jej pozycję polityczną.²⁴

Proces gospodarczych i społecznych przemian w Brazylii został zintensyfikowany po objęciu prezydentury przez Fernando Henrique Cardoso 1 stycznia 1995 roku. Bazując na rozległej wiedzy z zakresu ekonomii rozwoju oraz umiejętności wykorzystując dostępne narzędzia polityki gospodarczej, stworzył on podstawy dla dalszych przemian w Brazylii, kojarzonych już z nazwiskiem kolejnego prezydenta – Luiza Inácio Luli da Silvy. Obecna prezydent Brazylii – Dilma Rouseff – kontynuuje realizację przyjętych przez jej poprzedników założeń.²⁵

Wprawdzie przełomem dla rozwoju Brazylii okazał się rok 1994, lecz – jak już wspomniano – proces reformowania brazylijskiej gospodarki rozpoczął się jeszcze w połowie lat 80. ubiegłego wieku. Początek otwarcia gospodarki wiązał się – obok konieczności przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego – przede wszystkim z demokratyzacją systemu politycznego w 1985 roku. Deregulacja i otwarcie gospodarki Brazylii umożliwiły napływ kapitału zagranicznego, co doprowadziło do upadłości wiele nierentownych brazylijskich przedsiębiorstw przyzwyczajonych do ochrony państwa w czasie substytucji importu. Z tego powodu początek lat 90. jest postrzegany jako czas osłabienia przewagi Brazylii, która była budowana w poprzednich dekadach.²⁶

W czasie prezydentury Cardoso władze Brazylii uznały, że strategia rozwoju oparta na założeniach Konsensusu waszyngtońskiego nie sprawdza się w brazylijskich warunkach. Stąd charakterystyczne dla Brazylii stało się poszukiwanie swoistej „trzeciej drogi” między neoliberalnym podejściem a interwencjonizmem

²⁴ Zob. J. O'Neill, *Building Better Global Economic BRICs*, "Global Economics", Goldman Sachs, Paper no 66, 30.11.2001.

²⁵ R. Rioett, *The New Brazil*, Washington D.C. 2011, s. vii–viii i 1.

²⁶ Na temat reform w Brazylii w okresie 1985–1994: R. Baumann, *Brazil in the 1990s: An Economy in Transition*, "CEPAL Review", no 73, s. 147–169; R. Dornbusch, *Brazil's Incomplete Stabilization and Reform*, "Brookings Papers on Economic Activity" 1997, no 1, s. 367–404; *Leaders: Brazil Takes Off*, "The Economist" 14.11.2009, s. 15.

wcześniejszych dekad. W rezultacie Brazylia – nie rezygnując z otwarcia gospodarki i typowych dla podejścia neoliberalnego reform systemu finansowego, autonomii banku centralnego czy prywatyzacji – zaczęła modyfikować założenia Konsensusu waszyngtońskiego. Swoista transformacja Brazylii odbywała się stopniowo i w znacznym stopniu możliwa była dzięki rozwiniętych we wcześniejszych dekadach sektorom przemysłu i rolnictwa. Co więcej, w obecnej strategii rozwoju Brazylii widoczne są elementy koncepcji *developmental state*, która umożliwiła przyspieszony rozwój państw Azji Wschodniej. Można tu wskazać między innymi wsparcie dla sektora wysokich technologii, promocję eksportu czy rozbudowaną politykę inwestycyjną.²⁷

Dobry przykład nowej strategii rozwoju Brazylii stanowi polityka prywatyzacyjna. Pomiędzy grudniem 1990 a końcem 2002 roku rząd Brazylii sprzedał aktywa o wartości około 110 mld USD.²⁸ Wśród prywatyzowanych przedsiębiorstw znalazł się telekomunikacyjny gigant Telebrás. Jednak państwo zachowało udziały w wielu spółkach sektorów mających strategiczne znaczenie dla rozwoju i bezpieczeństwa Brazylii. Obecnie państwo nie tylko jest jednym z głównych udziałowców koncernu Petrobrás, lecz również cały czas ma wpływ między innymi na Embraera.²⁹

Innym przykładem nowej strategii Brazylii jest obecna polityka handlu zagranicznego. Jeszcze na początku lat 90. ubiegłego wieku obniżone zostały cła i zniesione bariery pozataryfowe. Jednak intensywne procesy liberalizacyjne trwały tylko kilka lat. Polityka importowa Brazylii pozostała w znaczący sposób niezmienną, a działania klasyfikowane jako promocja eksportu zostały zintensyfikowane pod koniec ubiegłego wieku. Brazylia prowadzi protekcyjnistyczną politykę handlową, co jest przyczyną sporów na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO) i utrudnia prowadzenie negocjacji handlowych między innymi z Unią Europejską. W połowie 2013 roku Brazylia była państwem o najmniejszym stopniu otwarcia gospodarczego spośród państw G20.³⁰

Niemniej Brazylia odnotowuje wzrost eksportu, a handel zagraniczny stanowi obecnie niemal 30% PKB, przy około 20% udziale eksportu w wytwarzaniu dochodu narodowego. Wzrost eksportu Brazylii odbywa się bez zawarcia

²⁷ *Ibidem*.

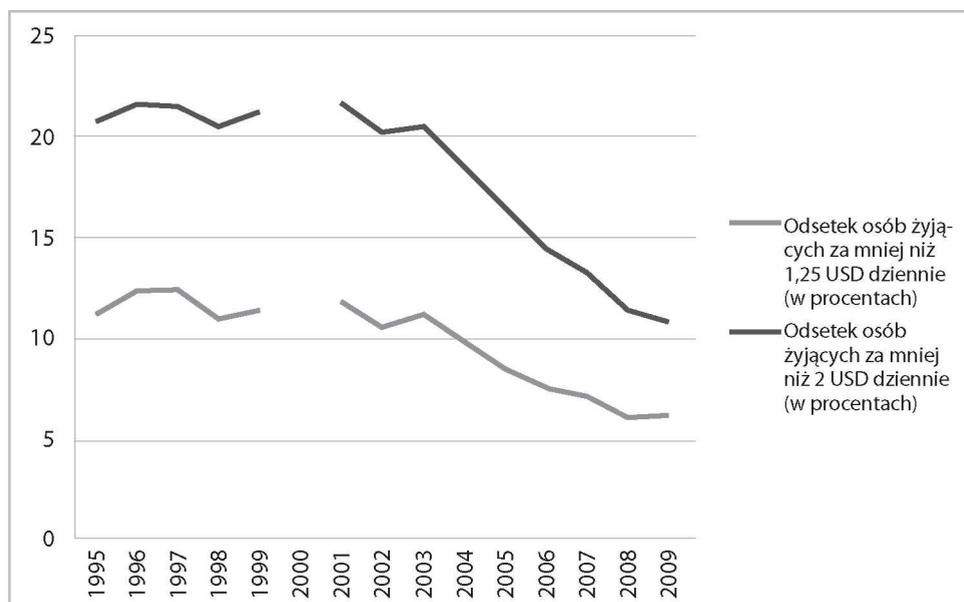
²⁸ Dane na temat prywatyzacji w Brazylii pochodzą z raportów Brazylijskiego Banku Rozwoju (BNDES). Por.: BNDES, *Privatization in Brazil*, September 2002, URL: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_en/Galerias/Download/studies/priv_brazil.pdf [dostęp: 30.12.2013].

²⁹ L. Brainard, L. Martinez-Diaz, *op. cit.*, s. 6.

³⁰ J. Goodman, *Brazil Ranked Lowest in G-20 in Trade Openness Study*, ICC Says, Bloomberg, 11.06.2013, URL: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-06-11/brazil-ranked-lowest-in-g-20-in-trade-openness-study-icc-says> [dostęp: 30.12.2013].

przez to państwo preferencyjnych porozumień handlowych (*preferential trade agreements*). Świadczyć to może o wyjątkowo sprzyjającym Brazylii układzie sił na rynku międzynarodowym, równocześnie stwarzając potencjalne zagrożenie w przypadku spadku popytu na produkty brazylijskie. Należy przy tym podkreślić, że wzrost brazylijskiego eksportu w znacznym stopniu generowany jest przez wzrost popytu Chin (przede wszystkim surowce naturalne).³¹

Pragmatyczne i konsekwentne podejście kolejnych ekip rządzących Brazylią zaowocowało skuteczną walką ze skrajnym ubóstwem i nierównościami społecznymi stanowiącymi jedną z barier rozwoju Brazylii. Symbolem podjętych działań stał się program warunkowych transferów kapitału (CCT – *Conditional Cash Transfers*), jakim jest *Bolsa Família*. W efekcie odsetek osób żyjących za mniej niż 2 USD dziennie zmniejszył się od początku wieku ponad dwukrotnie, co prezentuje wykres 2. Problemem pozostaje fakt, że Brazylia nadal jest jednym z najbardziej zróżnicowanych pod względem wysokości dochodów państw świata.³²



Wykres 2. Ubóstwo w Brazylii w latach 1995–2009

Źródło: *World Development Indicators*, *op. cit.*

³¹ M. M. Moreira, *Brazil's Trade Policy: Old and New Issues*, IDB Working Papers Series, IDB-WP-139, December 2009, s. 5–9; P. da Motta Veiga, *Brazil's Trade Policy: Moving Away from Old Paradigms*, [w:] L. Brainard, L. Martinez-Diaz (eds.), *op. cit.*, s. 126; E. Cardoso, *op. cit.*

³² R. Rioett, *op. cit.*, s. 2–3.

Przemiany wewnątrz kraju przełożyły się również na aktywizację Brazylii na forum międzynarodowym. Oprócz rozwoju współpracy w regionie – będącej jednym z głównych celów polityki zagranicznej Cardoso – Brazylia rozpoczęła na szerszą skalę współpracę z innymi państwami rozwijającymi się. Do rangi głównych partnerów handlowych i politycznych Brazylii urosły pozostałe mocarstwa wschodzące, w tym przede wszystkim: Rosja, Indie, Chiny czy Republika Południowej Afryki. Globalny kryzys finansowy, jaki dotknął w 2008 roku przede wszystkim państwa Zachodu, doprowadził do zwiększenia pozycji Brazylii na forum międzynarodowym poprzez aktywne uczestnictwo w pracach G20 oraz między innymi dołączenie do Komitetu Bazylejskiego do Spraw Nadzoru Finansowego.³³

W czasie kryzysu 2008+, dzięki odpowiedniej polityce władz pod przewodnictwem prezydenta Luli da Silvy, Brazylia była jednym z ostatnich państw rozwijających się dotkniętych przez kryzys. Równocześnie było to jedno z pierwszych państw, które kryzys przezwyciężyło. Udało się to dzięki zwiększeniu wydatków rządowych. Również w kolejnych latach ekspansja fiskalna była kontynuowana, co doprowadziło między innymi do wysokiej inflacji i przegrzania koniunktury. Problemem okazała się również aprecjacja reala – zjawisko szkodliwe dla państwa generującego znaczną część dochodów z eksportu. Dopiero po wyborach prezydenckich, wygranych przez Dilmę Rouseff w lutym 2011 roku, wprowadzono działania makroostrożnościowe. Wzrostowi odporności Brazylii na zagrożenia zewnętrzne sprzyjał również wzrost rezerw walutowych z niespełna 250 miliardów USD w 2008 roku do ponad 360 miliardów USD na koniec 2012 roku.³⁴

Obok odpowiednio prowadzonej polityki gospodarczej – zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym – obecną pozycję Brazylii zawdzięcza wielu czynnikom, często odziedziczonym jeszcze po poprzednim ustroju gospodarczo-politycznym. Można do nich zaliczyć – obok wielkości terytorium i posiadanych zasobów naturalnych – między innymi rozbudowany sektor energetyczny, silne rolnictwo czy sposób działania brazylijskich korporacji. W wymienionych sektorach zwraca uwagę relacja między państwem a sektorem prywatnym, gdzie – mimo postępów prywatyzacji (udział sektora publicznego w Brazylii między 1970 a 2010 rokiem spadł z 70 do niespełna 30%) – państwo zachowało znaczącą zdolność oddziaływania na decyzje przedsiębiorców.³⁵

Sektor energetyczny jest jednym z czynników zapewniających Brazylii przewagę na światowych rynkach. Jego obecny kształt jest wynikiem rozbudowy tego

³³ P. Sotero, L. E. Armijo, *op. cit.*, s. 53.

³⁴ R. Rioett, *op. cit.*, s. viii–x; H. Loman, *World Development Indicators 2013*, *op. cit.*

³⁵ A. Musacchio, S. C. Lazzarini, *Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and their Implications for Economic Performance*, Harvard Business School Working Paper, 12-08, June 4, 2012, s. 6.

sektora w okresie substytucji importu i obecnej stabilizacji makroekonomicznej państwa oraz sprzyjającej sytuacji międzynarodowej w postaci wzrostu cen surowców energetycznych i metali żelaznych na światowych rynkach oraz dążenia do zapewnienia zrównoważonego rozwoju przy jak najmniejszej degradacji środowiska. Władze Brazylii umiejętnie wykorzystują rosnące zapotrzebowanie na surowce energetyczne ze strony Chin i pozostałych gospodarek wschodzących. Ważnym odbiorcą brazylijskich surowców (przede wszystkim rudy żelaza) pozostają również dotychczasowi liderzy gospodarczy świata, w tym Stany Zjednoczone. W 2013 roku Brazylia wyeksportowała do Chin produkty o wartości 46 miliardów USD, podczas gdy eksport do USA wyniósł około 25 miliardów USD (odpowiednio nr 1 i nr 2 wśród partnerów handlowych Brazylii).³⁶ Nie bez znaczenia dla międzynarodowej pozycji Brazylii jest również fakt dokonanych w ostatnich latach odkryć nowych złóż ropy naftowej (przede wszystkim odkryte w 2007 roku podmorskie złoża Libra).³⁷

Ponadto patrząc na strukturę eksportu Brazylii, można dostrzec pewną prawidłowość. Stal, aluminium, cement, mrożony kurczak, wołowina czy celuloza jako jedne z głównych produktów eksportowych Brazylii tylko pozornie mają ze sobą niewiele wspólnego. Wymienione produkty to dobra mało przetworzone, w przypadku których konkuruje się w większym stopniu ceną niż jakością. Charakteryzują je stosunkowo niskie koszty wytworzenia i niskie koszty pośrednie. Równocześnie można uznać, że planowanie gospodarcze i polityka substytucji importu w Brazylii doprowadziły do rozwoju licznych gałęzi przemysłu oraz rolnictwa, które obecnie stanowią podstawy eksportu Brazylii.³⁸

Po poprzednim ustroju Brazylia odziedziczyła nie tylko rozbudowany przemysł, lecz również samowystarczalność w sektorze energetycznym. Brazylia jest równocześnie eksporterem ropy naftowej, jak i producentem energii ze źródeł odnawialnych, pozyskując energię w znacznym stopniu z hydroelektrowni oraz biomasy. O ile w skali świata udział energii pozyskiwanej w hydroelektrowniach nie przekracza 2%, o tyle w Brazylii udział ten w 2007 roku przekraczał 15%.³⁹

Obok surowców naturalnych znaczną część eksportu Brazylii stanowią produkty pochodzenia rolnego. Brazylia posiada odpowiednie zasoby gruntów rolnych, wody, wystarczająco rozwinięte rolnictwo oraz prowadzi politykę promującą

³⁶ Observatory of Economic Complexity, *Brazil*, URL: <http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/bra/> [dostęp: 30.12.2013].

³⁷ R. Ubiraci Sennes, T. Narciso, *op. cit.*, s. 17; Reuters, *Brazil Set to Become Major Global Oil Supplier -IEA*, 12.11.2013, URL: <http://www.reuters.com/article/iea-outlook-brazil-idUSL5NoIX3EE20131112> [dostęp: 30.12.2013].

³⁸ B. Ross Schneider, *Big Business in Brazil: Leveraging Natural Endowments and State Support for International Expansion*, [w:] L. Brainard, L. Martinez-Diaz (eds.), *op. cit.*, s. 162.

³⁹ R. Ubiraci Sennes, T. Narciso, *op. cit.*, s. 22.

rozwój rolnictwa i eksportu płodów rolnych. Obecnie Brazylia jest czwartym co do wielkości eksporterem produktów rolnych, a pierwszym spośród państw rozwijających się. Eksport produktów rolnych w ostatniej dekadzie wzrastał w średnim tempie sięgającym niemal 10% rocznie. Brazylia ma ponad 40-procentowy udział na światowym rynku soi, kurczaków, kawy czy wołowiny. Jest również znaczącym producentem tytoniu i największym w świecie producentem soku pomarańczowego. Brazylii sprzyja fakt, że jej rolnictwo jest mniej kapitałochłonne i tym samym bardziej konkurencyjne niż na przykład rolnictwo Stanów Zjednoczonych. Ponadto Brazylia jest również liderem w produkcji rolnej na potrzeby przemysłu, co wynika ze specyfiki sektora energetycznego (biopaliwa).⁴⁰

Coraz większą rolę na światowych rynkach odgrywają również przedstawiciele brazylijskiego przemysłu. Są wśród nich między innymi Gerdau (przemysł stalowy), Embraer (produkcja samolotów), Vale (kopalnie), Petrobrás (przemysł petrochemiczny) czy Odebrecht (budownictwo). Większość obecnych liderów brazylijskiego – a niekiedy również światowego – rynku to w odpowiednim czasie i w odpowiedni sposób sprywatyzowane przedsiębiorstwa państwowe. Mimo że większość z nich została założona ponad pół wieku temu, ekspansja brazylijskich przedsiębiorstw na rynki zagraniczne rozpoczęła się stosunkowo niedawno. Przeważająca liczba inwestycji dokonywana była w regionie Ameryki Łacińskiej, jednak brazylijscy inwestorzy są obecni również w Europie, Ameryce Północnej, a w ostatnich latach przede wszystkim w Chinach. Rozwojowi brazylijskich przedsiębiorstw sprzyja napływ kapitału zagranicznego. Znaczna część inwestycji dokonywana jest za pośrednictwem giełdy w São Paulo (Bovespa), gdzie notuje się większość brazylijskich korporacji międzynarodowych. Inwestycje te wspierane są przez działania władz państwowych stopniowo usuwających kolejne bariery dla napływu kapitału.⁴¹

Podsumowanie i perspektywy rozwoju Brazylii

Jeszcze pod koniec XX wieku Brazylię charakteryzował stosunkowo wysoki poziom zadłużenia publicznego, niezakończona transformacja systemu gospodarczego i wysoka podatność na przenoszone z zewnątrz kryzysy finansowe. Obecnie Brazylia postrzegana jest jako znaczący gracz na światowych rynkach energii, produktów rolnych, usług czy wysokich technologii. Jako państwo bogate

⁴⁰ A. Meloni Nassar, *Brazil as an Agricultural and Agroenergy Superpower*, [w:] L. Brainard, L. Martinez-Diaz (eds.), *op. cit.*, s. 63–65.

⁴¹ G. Arbix, L. Caseiro, *Destination and Strategy of Brazilian Multinationals*, "Economics, Management, and Financial Markets" 2011, vol. 6, no 1, s. 208, 223–224.

w surowce naturalne, o rozbudowanym rynku wewnętrznym, będące siedzibą liczących się korporacji międzynarodowych, Brazylia w ostatniej dekadzie awansowała do grona wschodzących mocarstw gospodarczych. Wzrost gospodarczy i stabilizację brazylijskiej gospodarki uzupełniał wzrost aktywności na arenie międzynarodowej przejawiający się między innymi w uczestnictwie w pracach G20, spotkaniach państw grupy BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny oraz RPA)⁴² czy działaniach na rzecz zajęcia pozycji lidera w regionie Ameryki Łacińskiej.

Obecny poziom rozwoju Brazylia niewątpliwie zawdzięcza inwestycjom poczynionym w okresie substytucji importu, kiedy kolejne wojskowe władze dokonywały znaczących inwestycji w energetykę, przemysł, rolnictwo, w każdym z tych obszarów wspierając również sektor badawczo-rozwojowy. Nawet obecnie, mimo odejścia od skrajnie interwencjonistycznej polityki gospodarczej wcześniejszych dekad, Brazylię charakteryzuje relatywnie niski stopień otwarcia gospodarki i działania protekcjonistyczne typowe dla państw Azji Wschodniej wcześniejszych dekad.

Obecna ścieżka rozwoju Brazylia nie jest jednak wolna od zagrożeń. Po pierwsze, rozwój oparty na rolnictwie i eksporcie surowców rolnych może stanowić zagrożenie w sytuacji spadku cen eksportowanych produktów na światowych rynkach. Wprawdzie Brazylia dysponuje również dobrze rozwiniętym przemysłem, lecz znaczny odsetek brazylijskiej produkcji bazuje na technologiach rozwiniętych jeszcze w latach 70. ubiegłego wieku, a obecne władze w znacznie mniejszym stopniu wspierają inwestycje w badania i rozwój. Odrębny problem stanowią problemy społeczne, w tym wysoka przestępczość, utrzymujące się nierówności społeczne czy – mimo sukcesów ostatniej dekady – wysoki odsetek osób poniżej granicy ubóstwa. Wskazuje się również na niski wzrost gospodarczy Brazylia dwóch ostatnich dekad.

W opublikowanym ostatnio raporcie Światowego Forum Ekonomicznego odnośnie do konkurencyjności gospodarki, Brazylia uplasowała się na 48. miejscu. Oznacza to awans o ponad dziesięć pozycji w ostatnich dwóch latach. Mimo że Brazylia znajduje się w rankingu za Chinami (29), wyprzedza RPA (52), Indie (59) czy Rosję (67). Wśród głównych problemów Brazylia wymieniane są: nieefektywny i niesprzyjający przedsiębiorcom system podatkowy, braki w infrastrukturze, nadmiernie rozbudowana biurokracja rządowa i zbyt rozbudowane regulacje rynku pracy.⁴³

⁴² Należy rozróżnić pomiędzy BRICs (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny) – kategorią analityczną wprowadzoną przez Goldman Sachs a BRICS – uzupełnione o Republikę Południowej Afryki forum współpracy wschodzących gospodarek.

⁴³ *Global Competitiveness Report 2012–2013*, World Economic Forum, URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/> [dostęp: 2.06.2013].

Niemniej instytucje państwowe Brazylii wydają się obecnie silniejsze niż jeszcze dwie dekady temu, a specyficzny model rozwoju, łączący sektor prywatny z państwowym, może okazać się korzystny dla Brazylii w nadchodzących latach. Warunkiem sukcesu jest kontynuacja reform społeczno-gospodarczych. Równocześnie nie należy zapominać, że obecny rozwój Brazylii możliwy był dzięki sprzyjającym warunkom zewnętrznym, a obecnie państwo to doświadcza coraz silniejszej konkurencji ze strony pozostałych rynków wschodzących.

Bibliografia

- Arbix G., Caseiro L., *Destination and Strategy of Brazilian Multinationals*, "Economics, Management, and Financial Markets" 2011, vol. 6, no 1.
- Auty R. M., *Industrial Policy, Sectoral Maturation, and Postwar Economic Growth in Brazil: The Resource Curse Thesis*, "Economic Geography" July 1995, vol. 71, no 3.
- Barros G., *Brazil: The Challenges in Becoming an Agricultural Superpower*, [w:] L. Brainard, L. Martinez-Diaz (eds.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*, Washington D.C. 2009.
- Baumann R., *Brazil in the 1990s: An Economy in Transition*, "CEPAL Review", no 73, s. 147–169.
- BNDES, *Privatization in Brazil*, September 2002, URL: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_en/Galerias/Download/studies/priv_brazil.pdf [dostęp: 30.12.2013].
- Brainard L., Martinez-Diaz L. (eds.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*, Washington D.C. 2009.
- Brainard L., Martinez-Diaz L., *Brazil: The "B" Belongs in the BRICS*, [w:] L. Brainard, L. Martinez-Diaz (eds.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*, Washington D.C. 2009.
- Cardoso E., *A Brief History of Trade Policies in Brazil: From ISI, Export Promotion and Import Liberalization to Multilateral and Regional Arrangements*, Paper prepared for the conference on "The Political Economy of Trade Policy in the BRICS" 27–28 March 2009, New Orleans, La, URL: <http://www.tulane.edu/~dnelson/PEBricsConf/cardoso-trade.pdf> [dostęp: 30.12.2013].
- Dornbusch R., *Brazil's Incomplete Stabilization and Reform*, "Brookings Papers on Economic Activity" 1997, no 1, s. 367–404.
- Easterly W., *Reliving the '50s: The Big Push, Poverty Traps, and Takeoffs in Economic Development*, Center for Global Development Working Paper, August 2005, no 65.
- Global Competitiveness Report 2012–2013*, World Economic Forum, URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/> [dostęp: 2.06.2013].

- Goldin I., Reinert K., *Globalization for Development. Meeting New Challenges*, Oxford–New York 2012.
- Goodman J., *Brazil Ranked Lowest in G-20 in Trade Openness Study, ICC Says*, Bloomberg, 11.06.2013, URL: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-06-11/brazil-ranked-lowest-in-g-20-in-trade-openness-study-icc-says> [dostęp: 30.12.2013].
- Hoogvelt A., *Globalization and the Postcolonial World. The New Political Economy of Development*, Baltimore MD 2001.
- Kohli A., *State-Directed Development. Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge 2004.
- Leaders: *Brazil Takes Off*, "The Economist" 14.11.2009.
- Meloni Nassar A., *Brazil as an Agricultural and Agroenergy Superpower*, [w:] L. Brainard, L. Martinez-Diaz (eds.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*, Washington D.C. 2009.
- Moreira M. M., *Brazil's Trade Policy: Old and New Issues*, IDB Working Papers Series, IDB-WP-139, December 2009.
- Motta Veiga P. da, *Brazil's Trade Policy: Moving Away from Old Paradigms*, [w:] L. Brainard, L. Martinez-Diaz (eds.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*, Washington D.C. 2009.
- Musacchio A., Lazzarini S. C., *Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and their Implications for Economic Performance*, Harvard Business School Working Paper, 12-08, June 4, 2012.
- Nazmi N., Revilla J. E., *Brazil's Growth Performance: A Comparative Perspective to the Asian Giants*, "Economic Change and Restructuring" 2011, vol. 44.
- Nixson F., *Development Economics*, Oxford 2001.
- Observatory of Economic Complexity, *Brazil*, URL: <http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/bra/> [dostęp: 30.12.2013].
- O'Neill J., *Building Better Global Economic BRICs*, "Global Economics", Goldman Sachs, Paper no 66, 30.11.2001.
- Reuters, *Brazil Set to Become Major Global Oil Supplier-IEA*, 12.11.2013, URL: <http://www.reuters.com/article/iea-outlook-brazil-idUSL5NoIX3EE20131112> [dostęp: 30.12.2013].
- Rioett R., *The New Brazil*, Washington D.C. 2011.
- Rodrik D., *One Economics. Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton–Oxford 2007.
- Ross Schneider B., *Big Business in Brazil: Leveraging Natural Endowments and State Support for International Expansion*, [w:] L. Brainard, L. Martinez-Diaz (eds.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*, Washington D.C. 2009.

- Sotero P., Armijo L. E., *Brazil: To Be or Not to Be a BRIC?*, "Asian Perspective" 2007, vol. 31, no 4.
- Ubiraci Sennes R., Narciso T., *Brazil as an International Energy Player*, [w:] L. Brainard, L. Martinez-Diaz (eds.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*, Washington D.C. 2009.
- Williamson J., *A Short History of the Washington Consensus*, Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference "From the Washington Consensus towards a new Global Governance", Barcelona, 24–25 September, 2004, URL: <http://www.ii.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf> [dostęp: 30.12.2013].
- World Development Indicators*, World Bank 2013, URL: <http://data.worldbank.org/> [dostęp: 2.06.2013].

Renata Siuda-Ambroziak

Refleksje o społecznej percepcji zmian w polityce zagranicznej Brazylii w XXI wieku

Od czasów ojca brazylijskiej dyplomacji, Barona do Rio Branco (1902–1912), który skutecznie wytyczył kierunki brazylijskiej polityki zagranicznej na cały XX wiek, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, uznawane za najbardziej stabilną instytucję w kraju, posiadało całkowity monopol na jej samodzielne prowadzenie, unikając jakichkolwiek publicznych debat na temat jej celów i strategii ich osiągnięcia.¹ Brazylijska polityka zagraniczna była w XX wieku jedną z najmniej dyskutowanych w kraju kwestii politycznych, a ze względu na hermetyczność struktur brazylijskiego MSZ, wiedza na jej temat ograniczona była jedynie do bardzo wąskiej elity społecznej brazylijskich dyplomatów.²

Obecnie wydaje się jednak, że nie tylko znaczenie Brazylii w świecie zaczęło wzrastać (w XXI wieku stała się ona liderem globalnego Południa i ważnym partnerem dla bogatej Północy, domagającym się nowego podziału regionalnych i globalnych wpływów), ale też dlatego, że zainteresowanie polityką zagraniczną w samej Brazylii wyszło daleko poza ściany Pałacu *Itamaraty* (siedziby MSZ) – jest ona często komentowana i oceniana nie tylko w mediach,³ ale również przez świat akademicki oraz przeciętnych Brazylijczyków. Zmienia się zatem nie tylko pozycja Brazylii w świecie, postrzeganej często jako „mocarstwo wschodzące”, wywierające świadomie coraz silniejszy wpływ na stosunki międzynarodowe w skali regionalnej i globalnej, ale też brazylijskie społeczeństwo staje się coraz

¹ C. A. Faria de Pimenta, *Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil*, „Revista Brasileira de Política Internacional” 2008, no 51 (2).

² M. R. Lima de Soares, *Instituições democráticas e política exterior*, „América Latina/Internacional” 2000, no 22 (2).

³ G. Stolle Paixão e Casarões podaje, że jeden z najbardziej opiniotwórczych dzienników w Brazylii („O Estado de São Paulo”), pomiędzy rokiem 1998 a 2002 (druga kadencja Fernando Henrique Cardoso), opublikował w sumie 64 artykuły poświęcone polityce zagranicznej Brazylii. Podczas pierwszej kadencji Luli da Silvy było ich już 160. Tylko w pierwszym roku prezydentury Luli da Silvy pojawiło się na ten temat 37 artykułów analitycznych, w porównaniu do zaledwie dziewięciu w pierwszym roku prezydentury F. H. Cardoso. G. S. Paixão e Casarões, *A mídia e a política externa no Brasil de Lula*, „Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais” 2012, no 1 (2), s. 222.

bardziej uczestniczące i egalitarne.⁴ Jest coraz lepiej poinformowane i zaangażowane w sprawy państwa, w tym w budowanie transparentności jego struktur (o czym świadczą chociażby protesty uliczne skierowane przeciwko korupcji urzędników i polityków dokonujące się w tle ostatnich wyborów prezydenckich i organizacji przez Brazylię wielkich imprez sportowych).

Wielu politologów zgodnie twierdzi, że to od początku pierwszej kadencji prezydenckiej Inácio Luli da Silvy (początek w 2003) polityka zagraniczna Brazylii stała się tematem publicznej dyskusji i szerokiej społecznej debaty, będąc dla prezydenta ważnym narzędziem budowania nie tylko prestiżu międzynarodowego i mocarstwowej wizji kraju w regionie i na świecie, ale także globalnej oraz regionalnej ekspansji brazylijskich firm, a także poparcia społecznego dla zakrojonych na szeroką skalę w polityce wewnętrznej reform, w tym reform społecznych.⁵ Doprowadziło to szybko do prawie całkowitego przejścia przez prezydenta polityki zagranicznej państwa (nazywanej „prezydencką dyplomacją szczytów politycznych”) oraz gwałtownego wzrostu zainteresowania nią rozmaitych instytucji, przedsiębiorstw oraz organizacji, w tym pozarządowych.⁶ Co więcej, tematy dotyczące polityki zagranicznej pojawiły się jako nieodłączny element kolejnych kampanii wyborczych, zarówno prezydenckich, jak i parlamentarnych, prowadząc do silnego umiędzynarodowienia polityki wewnętrznej Brazylii i kończąc z długotrwałą biurokratyczną izolacją Pałacu *Itamaraty* (siedziby brazylijskiego MSZ) oraz jego monopolem na sprawy związane z polityką zagraniczną.⁷

Przedstawiając refleksje dotyczące zauważalnych zmian w „prezydenckiej” polityce zagranicznej Brazylii w XXI wieku oraz ich percepcji w kraju, szczególnie nacisk trzeba zatem położyć na okres dwóch bardzo aktywnych kadencji Luli da Silvy (2003–2011), podczas których brazylijska polityka zagraniczna stała się

⁴ Warto zwrócić uwagę przede wszystkim na oficjalne dane dotyczące zmniejszania, poprzez szeroko zakrojone programy społeczne, poziomu biedy i ubóstwa w brazylijskim społeczeństwie: już podczas pierwszej kadencji Luli da Silvy, 12,8 mln Brazylijczyków „wyszło” z nędzy, podczas gdy 13,1 mln z ubóstwa. Jednocześnie trzeba wspomnieć o systematycznym spadku współczynnika Gini, wskazującego na stopień nierówności społecznych, który w przypadku Brazylii spada średnio o 1,2% rocznie oraz o szybkim wzroście udziału klasy średniej w brazylijskim społeczeństwie, co przekłada się z kolei na, tak ważny dla brazylijskiej gospodarki, popyt wewnętrzny. R. Ricupero, *Brasil: ejemplo de éxito económico y social de una democracia de masas*, [w:] E. Iglesias, R. Conde, G. S. Pertierra (eds.), *El momento político de América Latina*, Madrid 2011, s. 183–206; A. T. Dantas, *Social Policy in Brazil – Economic Implications and Challenges*, [w:] A. T. Dantas, A. Z. Nowak, R. Siuda-Ambroziak (eds.), *Brazil–Poland. Focus on Economy*, Warsaw–Rio de Janeiro 2014, s. 55–64.

⁵ Np. G. C. Franco, *Opinião pública e política externa na abertura democrática*, Curitiba 2009; T. Manzur, *Opinião pública e política exterior do Brasil*, Curitiba 2009; T. Ferreira, *O Universalismo e seus discontentes*, Curitiba 2009.

⁶ G. S. Paixão e Casarões, *A mídia e a política externa no Brasil de Lula*, „Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais” 2012, no 1 (2).

⁷ C. A. Faria de Pimenta, *op. cit.*

w wielu aspektach negacją polityki zagranicznej prowadzonej przez jego poprzedników na stanowisku prezydenta. Na przykład, podczas gdy silnie zorientowana na Stany Zjednoczone koncepcja Fernando Henrique Cardoso nastawiona była przede wszystkim na otwarcie i włączenie Brazylii do globalnego systemu powiązań gospodarczych i politycznych, Lula da Silva od początku swojej kadencji podkreślał konieczność tworzenia przeciwwagi dla wpływów Stanów Zjednoczonych w regionie, promowania stosunków ze Stanami bazujących na zasadzie partnerstwa, uznania za priorytet latynoamerykańskiej współpracy kontynentalnej oraz podjęcia wysiłków na rzecz budowy nowego, globalnego ładu przy wsparciu współpracujących ze sobą państw Południa w celu niwelowania różnic rozwojowych pomiędzy nimi a bogatą Północą. Oznaczało to kwestionowanie modelu globalizacji opartej na postanowieniach konsensusu waszyngtońskiego, włączenie brazylijskiej agendy społecznej do dyskursu dyplomatycznego⁸, krytykę zaostrzających się na świecie nierówności społecznych oraz potrzebę reorganizacji i reformy istniejących organizacji międzynarodowych [np. ONZ oraz Światowej Organizacji Handlu (WTO)] w celu dostosowania ich do zmieniających się warunków gospodarczych i politycznych, w tym konieczności uznania nowej roli samej Brazylii na arenie międzynarodowej jako jednego z *global players*, swoistego reprezentanta/lidera państw Południa i mediatora pomiędzy Południem a Północą.⁹

Za kadencji Luli da Silvy polityka zagraniczna Brazylii została ukonstytuowana zasadniczo na trzech głównych filarach. Pierwszym z nich i najbardziej pragmatycznym było budowanie silnej pozycji Brazylii w handlu międzynarodowym, w której to kategorii brazylijska dyplomacja wsparła przede wszystkim sektory posiadające tzw. konkurencyjną przewagę (*competitive advantage*), na przykład rolnictwo, a jej działanie przejawiało się choćby w sprzeciwach Brazylii na forum WTO wobec polityki subsydiów państwowych (Stany Zjednoczone, Unia Europejska), w protestach antydumpingowych, próbach tworzenia w ramach WTO koalicji Południe–Południe, oraz w dążeniu do wzmocnienia i rozszerzania bezpośrednich gospodarczych wpływów Brazylii w Mercosur (protesty podczas szczytu Ameryk w Mar del Plata w 2005 roku wobec północnoamerykańskich subsydiów rolnych uderzających w brazylijski eksport żywności), Azji (przede

⁸ M. R. Lima de Soares, M. Hirst, *Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities*, "International Affairs" 2006, no 82 (1).

⁹ O zmianie strategii w polityce zagranicznej Brazylii w okresie prezydentury Luli da Silvy piszą np.: M. Hirst, *An Overview of Brazilian Foreign Policy in the 21st Century*, "Policy Briefing 6. Emerging Powers Programme" November 2009; A. Fortes, *A política externa do governo Lula: algumas considerações*, [w:] A. Freixo de et al. (org.), *A política externa brasileira na Era Lula*, Rio de Janeiro 2011 oraz M. Sawicka, *Brazylijska polityka zagraniczna za czasów prezydentury Luiza Inácia Luli da Silvy*, „Ameryka Łacińska” 2013, nr 1 (79), s. 75–98.

wszystkim stosunki z Chinami i Japonią), Afryce i Unii Europejskiej, kosztem na przykład FTAA forsowanej przez Stany Zjednoczone. Odnosnie do społecznego odbioru tej polityki można zauważyć, że na przykład brazylijskie związki zawodowe zaczęły po raz pierwszy intensywnie reagować na rozwój projektów dalszej integracji regionalnej, starając się aktywnie uczestniczyć we wszystkich negocjacjach na temat Mercosur oraz FTAA.¹⁰ Podobna aktywność miała miejsce ze strony brazylijskich przedsiębiorców, zwłaszcza wtedy, gdy sprawy dotyczyły bezpośrednio kwestii konkurencyjności – tu podkreślano przede wszystkim fakt, że pomimo iż latynoamerykańscy sąsiedzi stanowią ważny rynek zbytu dla brazylijskich produktów przetworzonych (zwłaszcza wobec postępującego procesu tzw. *reprimarização*, czyli coraz większego udziału surowców w brazylijskim eksporcie do Chin), Brazylia nie zawsze radzi sobie z argentyńskim protekcjonizmem oraz boliwijskim nacjonalizmem, nad czym ubolewali chociażby przedstawiciele tzw. brazylijskich *translatinas*, takich jak Petrobrás czy Indústria Vale.¹¹ Dodatkowo, tendencje integracyjne w Ameryce Łacińskiej pod auspicjami Brazylii przejawiały się zbyt często, jak podkreślali krytycy polityki Luli da Silvy, przede wszystkim w projektach integracji czysto fizycznej, zmierzających na przykład do budowy infrastruktury drogowej łączącej brazylijskie centra przemysłowe z Pacyfikiem (ułatwienie ekspansji handlowej w kierunku azjatyckim) poprzez terytoria Boliwii i Peru, czy też gazociągu z Peru do innych państw regionu – spraw co prawda ważnych, ale takich, które nie zastępują braku głębszej integracji państw Wspólnego Rynku Południa.¹² W tym samym czasie Stany Zjednoczone, w sytuacji pojawiania się propozycji lokalnych alternatyw wobec Strefy Wolnego Handlu Obu Ameryk (FTAA), na przykład wenezuelskiego Boliwariańskiego Sojuszu dla Ludów Naszej Ameryki (ALBA – *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*),¹³ decydowały się, obchodząc „kulejące” latynoamerykańskie procesy integracyjne, na zawieranie umów bilateralnych ograniczających w istotny sposób brazylijskie aspiracje i wpływy w regionie. Waga, jaką Lula da Silva przykładał do tychże, widoczna była choćby w wyborze państwa, do którego udał się ze swoją pierwszą oficjalną wizytą zagraniczną po objęciu po raz pierwszy urzędu prezydenta – była to Argentyna, partner Brazylii w Mercosur, ale i największy rywal do południowoamerykańskiej hegemonii.

¹⁰ T. Vigevani, M. Mariano, *A Alca e a política externa brasileira*, São Paulo 2005.

¹¹ J. P. C. Veiga, *As negociações comerciais no governo Lula*, „Revista Brasileira do Comércio Exterior” 2005.

¹² A. J. Oliveira, J. Onuki, *Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil*, „Revista Política Hoje” 2010, no 19 (1).

¹³ W kontekście wagi wzrastającej wymiany handlowej z Wenezuelą Brazylia odegrała ważną rolę jako kraj proponujący członkostwo Wenezueli w Mercosur oraz inicjator międzynarodowych negocjacji, które doprowadziły do rozwiązania konfliktu w tym państwie w 2003 roku.

Kolejnym filarem polityki zagranicznej Brazylii stała się na pewno kwestia bezpieczeństwa narodowego, skupiona na zapewnieniu sobie całkowitej niezawisłości w brazylijskiej części Amazonii zagrożonej żądaniami jej „internacjonalizacji” jako przestrzeni dziedzictwa światowego (sugestie organizacji międzynarodowych). Przejawiło się to w brazylijskiej polityce zagranicznej, na przykład wobec inicjatyw Stanów Zjednoczonych odnośnie do zwalczania produkcji i przemytu narkotyków, między innymi w samodzielnym wzmacnianiu brazylijskiej obecności wojskowej w Amazonii, zwłaszcza na granicy z Kolumbią, czy też we wdrażaniu przez Brazylijczyków zaawansowanych systemów monitoringu – np. poprzez sieć radarów – lotów patrolujących oraz satelity. Istotnym elementem było również dla Brazylii – ze względu na rolę państwa strategicznego, jeśli chodzi o powierzchnię lasów równinowych, rezerwy słodkiej wody, poziom bioróżnorodności, potencjał wytwarzania czystej i odnawialnej energii¹⁴ – prowadzenie aktywnej polityki na forach międzynarodowych związanych z kwestiami ekologii i zwalczania biopiractwa. Drugim ważnym składnikiem tego filara jest bezpieczeństwo energetyczne, które Brazylia – dzięki elektrowniom wodnym, produkcji etanolu z trzciny cukrowej oraz wydobyciu własnej ropy naftowej – ma już w dużym stopniu zapewnione. Mimo to polityka zagraniczna Brazylii za kadencji Luli da Silvy nastawiona była na jego wzmacnianie poprzez tworzenie wspomnianych już rurociągów dostarczających gaz od jego regionalnych eksporterów (zwłaszcza Boliwii, Peru i Wenezueli). Bezpieczeństwo energetyczne stało się także z pewnością wykorzystywanym, silnym punktem brazylijskiej polityki zagranicznej w regionie. Warto wspomnieć chociażby o intensywnym wykorzystywaniu sektora biopaliw w formie tzw. dyplomacji etanolowej, która wpłynęła znacząco na umocnienie pozycji Brazylii w Ameryce Środkowej i na Karaibach.¹⁵ W kwestiach dyplomacji energetycznej zdania Brazylijczyków, tak jak i w sprawie Amazonii, nie były podzielone – jednoznacznie popierano politykę rządu zmierzającą do uniknięcia powtórzenia się groźnego dla gospodarki kryzysu energetycznego na miarę słynnego *apagão*, który miał miejsce pod koniec prezydentury F. H. Cardoso

¹⁴ Szerzej na temat polityki bezpieczeństwa narodowego odnośnie do tzw. kwestii amazońskiej, np.: F. Feldmann (ed.), *Rio+10 Brazil. A decade of change*, Rio de Janeiro 2002; N. de Figueiredo Ribeiro, *A questão geopolítica da Amazônia. Da soberania difusa à soberania restrita*, Brasília 2005; B. Becker, *Por que não perderemos a soberania sobre a Amazônia?*, [w:] E. S. de Albuquerque (ed.), *Que país é esse? Pensando o Brasil contemporâneo*, São Paulo 2005, s. 245–282; B. Becker, *Construindo a política brasileira de meio ambiente para a Amazônia: atores, estratégias e práticas*, [w:] G. Kohlepp (ed.), *Brasil: Modernização e Globalização*, Madrid–Frankfurt am Main 2001.

¹⁵ Szerzej o dyplomacji etanolowej: A. Oberda-Monkiewicz, *Brazylia–USA: od „niepisanego sojuszu” do partnerstwa*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *Brazylia jako mocarstwo wschodzące*, Warszawa 2013, s. 99–114.

(2001–2003) i zmusił Brazylię do reglamentowania energii i planowych, regularnych przerw w dostawie prądu w różnych regionach kraju.¹⁶

Trzecim filarem, na którym skupię się w niniejszym artykule, było dążenie prezydenta Luli da Silvy do wzmocnienia pozycji Brazylii na arenie międzynarodowej, zwłaszcza w kontekście tak istotnych od 2003 roku ambicji uzyskania przez nią stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ (RB ONZ),¹⁷ co przekładało się na tworzone przez Brazylię strategiczne sojusze [w ramach BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, Republika Południowej Afryki) czy Unii Narodów Południowoamerykańskich (Unasur – *Unión de Naciones Suramericanas*)], przywództwo, u boku Chin, Indii i RPA, grupie G20 (państwa rozwijające się walczące wspólnie z polityką protekcjonizmu prowadzoną przez Unię Europejską oraz Stany Zjednoczone), podejmowanie działań przywódczych w konfliktach Północ–Południe [np. w kwestiach Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (TRIPS – *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), dostępu do leków, w tym produkcji tzw. generyków i możliwości stosowania przez państwa Południa „licencji przymusowych” wobec firm farmaceutycznych] oraz pokojowych misji stabilizacyjnych w regionie, na przykładzie Haiti.¹⁸

Polityka zagraniczna za prezydentury Luli wydawała się być silnie skupiona zarówno na konsolidacji autonomii (tzw. autonomia poprzez dywersyfikację), jak i na dalszym budowaniu mocarstwowego wizerunku oraz poszukiwaniu dla Brazylii coraz bardziej widocznej i odpowiedzialnej roli w stosunkach międzynarodowych. Stąd wspomniane już dążenie do budowy brazylijskiego przywództwa wśród państw Południa, ale także duże zbliżenie z państwami arabskimi (podróże prezydenta Luli da Silvy do państw Ligi Arabskiej oraz organizacja w Brazylii szczytów państw Ameryki Południowej i państw arabskich), Chinami i Rosją, choć: w pierwszym z wymienionych przypadków krytykowane przez obrońców

¹⁶ Kryzys energetyczny, który miał miejsce podczas ostatnich dwóch lat drugiej prezydentury Fernando Henrique Cardoso, spowodowany był długotrwałym brakiem inwestycji w sektorze elektrycznym oraz wieloletnią suszą, która doprowadziła do braku możliwości wytwarzania energii hydroelektrycznej. URL: <http://www.ienergia.com.br/energia/apagao.aspx> [dostęp: 27.06.2013].

¹⁷ Niektórzy autorzy, np. R. Seitenfus, *O Brasil e suas relações internacionais*, [w:] F. Schüller, G. Axt (eds.), *Brasil contemporâneo*, Porto Alegre 2006, s. 129–150, twierdzą, że członkostwo w RB ONZ należało się Brazylii jako aliantowi w czasie II wojny światowej – jedyemu państwu Ameryki Łacińskiej, które nie tylko zerwało stosunki dyplomatyczne z państwami Osi i wypowiedziało wojnę, ale także wysłało do Europy Korpus Ekspedycyjny w 1944 roku. Wówczas jednak, pomimo (a może raczej wskutek) poparcia Stanów Zjednoczonych, sprzeciwił się tej kandydaturze Związek Radziecki.

¹⁸ M. I. V. Carvalho, *Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha*, „Dados” 2010, no 55 (1); D. Flemes, *O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?*, „Revista Brasileira de Política Internacional” 2010, no 53 (1); R. Ricupero, *Brasil: ejemplo de éxito económico y social de una democracia de masas*, [w:] E. Iglesias, R. Conde, G. S. Pertierra (eds.), *El momento político de América Latina*, Madrid 2011.

praw człowieka za rozmowy z libijskim dyktatorem Mu'ammarem al-Kaddafim oraz zajęcie kontrowersyjnego stanowiska w sprawie irańskiego programu nuklearnego; a w drugim – zarówno przez obrońców praw człowieka,¹⁹ jak i ekonomistów, politologów oraz socjologów ze względu na charakter wymiany handlowej z Chinami, ocenianej jako nierówna i niepragmatyczna (nieprzetworzona soja i surowce naturalne w zamian za artykuły przemysłowe oraz chińskie inwestycje w brazylijską infrastrukturę, np. porty i drogi).²⁰ Ruchy społeczne, na przykład Ruch Bezrolnych (MST – *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*), postulujące zmianę struktury agrarnej w Brazylii, podkreślały, odnosząc się do polityki handlowej Brazylii wobec Chin, że utrwała ona, ze względu na rodzaj eksportu produktów rolnych wytwarzanych w wielkoobszarowych przedsiębiorstwach rolnych, niesprawiedliwą strukturę własności ziemi w Brazylii oraz sprzeciwia się jej społecznym funkcjom, uwzględnionym w konstytucji z 1988 roku.

Dla wielu Brazylijczyków zaskakująca (zwłaszcza w kontekście wcześniejszej polityki zagranicznej państwa bazującej na zasadzie nieinterwencji) i kontrowersyjna była także decyzja rządu Luli da Silvy o silnym zaangażowaniu Brazylii w 2004 roku w misję pokojową ONZ na Haiti (MINUSTAH).²¹ Z jednej strony było to podjęcie się przez Brazylię, na prośbę ONZ, zadania utrzymania porządku, pokoju i budowania stabilizacji w państwie zagrożonym przemocą, podnoszącym się po wojnie i kataklizmach, charakteryzującym się głębokimi konfliktami społecznymi i politycznymi, oraz wyraz „dyplomacji solidarności” i chęci mediacji ze strony regionalnego lidera w procesie demokratyzacji Ameryki Południowej.²² Z drugiej jednak strony, *casus* Haiti był nieco bardziej skomplikowany. Wszak obalony prezydent tego państwa – Jean-Bertrand Aristide – był jednak legalnie wybrany, a jego ucieczka do RPA pod presją Stanów Zjednoczonych i Francji

¹⁹ Polityka zagraniczna prezydenta Luli wobec krajów niedemokratycznych i dyktatur była wielokrotnie krytykowana w brazylijskich mediach przez obrońców praw człowieka, zwłaszcza w odniesieniu do relacji Brazylii z Chinami oraz z afrykańskimi dyktaturami (np. *Folha de São Paulo* – 13.05.2003, 9.11.2003, 17.10.2007).

²⁰ A. Dantas, R. Siuda-Ambroziak, *The Interdependence of Brazil's Foreign Policy and Foreign Trade*, [w:] A. Dantas, A. Z. Nowak, R. Siuda-Ambroziak, *Brazil–Poland. Focus on Economy*, Warszawa–Rio de Janeiro, 2014; F. Rocha, *Brazil's Specialization in Natural Resources: The Role Played by China*, [w:] A. Dantas, A. Z. Nowak, R. Siuda-Ambroziak, *Brazil–Poland. Focus on Economy*, Wasaw–Rio de Janeiro 2014.

²¹ MINUSTAH została powołana przez RB ONZ rezolucją nr 1542. Więcej informacji na temat przebiegu samej misji, np. w artykule: K. Cholewińska, T. Rudowski, *Udział Brazylii w misji stabilizacyjnej na Haiti w kontekście jej mocarstwowych aspiracji*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *Brazylia jako mocarstwo wschodzące*, Warszawa 2013, s. 223–241.

²² L. I. Lula da Silva, *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de embarque das tropas militares para missão de paz no Haiti*, Brasília (Base Aérea de Brasília), 31.05.2004, URL: http://www.radiobras.gov.br/integras/04/integra_310504_1.htm [dostęp: 24.06.2013].

pograżyła Haiti w krwawej wojnie domowej. Chociaż wszystkim formalnościom stało się zadość (choćby w postaci przyjęcia przez RB OZN rezolucji autoryzującej wojskową obecność na Haiti Stanów Zjednoczonych i Francji oraz uznającej nowy rząd), to jednak sytuacja została potraktowana przez wiele państw latynoamerykańskich [np. członków Karaibskiej Wspólnoty i Wspólnego Rynku – (CARICOM – *The Caribbean Community and Common Market*)] jako zamach stanu. Kiedy więc Brazylia Luli da Silvy zadeklarowała możliwość przejścia misji, zapewniając jednocześnie bardziej neutralny wizerunek stacjonującym na Haiti siłom ONZ, polityczni adwersarze Luli w brazylijskim Kongresie nazwali tę decyzję nieprzemysłaną i niesamodzielną, podjętą pod presją Stanów Zjednoczonych, zwracając uwagę na nieoczekiwaną zmianę w polityce prezydenta względem USA – od zdecydowanej krytyki wyrażonej wobec inwazji na Irak oraz amerykańskiego embargo wobec Kuby, po potwierdzenie roli Brazylii jako swoistego mediatora pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Ameryką Łacińską (zwłaszcza w kontekście Haiti oraz słownych utarczek władz Stanów Zjednoczonych z Hugo Chavezem). Podkreślano również fakt, że starania o przyznanie Brazylii członkostwa w RB ONZ są zbyt kosztowne, zarówno pod względem politycznym, jak i ekonomicznym oraz wynikają przede wszystkim z osobistych ambicji prezydenta, który, prowadząc samodzielnie swoją własną politykę zagraniczną, sam jeszcze nie wie, „czym Brazylia ma być, kiedy dorośnie”.²³

Ponadto zwolennicy tej decyzji oraz brazylijskiego zaangażowania w regionie zauważali, że siły pokojowe ONZ pod wodzą Brazylijczyków zostały bardzo dobrze przyjęte przez Haitańczyków i, pomimo początkowych organizacyjnych opóźnień i bariery językowej, zdawały się radzić sobie na miejscu doskonale, co podkreślano było zwłaszcza w kontekście usuwania katastrofalnych skutków huraganu oraz wspierania implementacji przez brazylijskie organizacje trzeciego sektora znanych z Brazylii rozwiązań w polityce społecznej.²⁴ To dlatego misja na Haiti, pomimo obecności militarnej (1200 brazylijskich żołnierzy), zdaje się być dobrym przykładem na budowanie przez Brazylię regionalnych, mocarstwowych wpływów typu *soft*. Dodatkowo, biorąc pod uwagę istotną, a nawet priorytetową dla rządu Luli da Silvy sprawę członkostwa Brazylii w RB ONZ, zwolennicy jego polityki zagranicznej podkreślali, że taki krok był niezbędny, aby uzyskać przychyłność w tej sprawie Stanów Zjednoczonych, zwłaszcza wobec zdecydowanego sprzeciwu latynoamerykańskich konkurentów, czyli Argentyny (prowadzącej wręcz, z pomocą Chin, Pakistanu oraz Włoch, politykę bojkotu

²³ Wspominają o tych krytykach np. M. Suano, Th. de Aragão, *Política externa brasileira: um exercício de liderança virtual*, [w:] F. Schuler, G. Axt (eds.), *op. cit.*, s. 151–164.

²⁴ Warto wspomnieć choćby o działalności na Haiti organizacji społecznej VivaRio – URL: <http://vivario.org.br/viva-rio-no-haiti/> [dostęp: 24.06.2013].

kandydatury brazylijskiej w ramach tzw. anty-G4) i Meksyku, co potwierdzało tylko (łącznie z próbami aliansu z Chinami, uznanymi przez Brazylię w ferworze walki politycznej o członkostwo za „gospodarkę rynkową” i chwalonymi za „postępy w przestrzeganiu praw człowieka”) wysiłki Luli da Silvy na rzecz osiągnięcia wszystkimi możliwymi środkami zamierzonych politycznych celów. Co nie pozostawia żadnych wątpliwości, to na pewno fakt olbrzymiej wagi kwestii członkostwa stałego w RB ONZ dla brazylijskiej dyplomacji za kadencji Luli da Silvy – sprawa ta traktowana była przez prezydenta priorytetowo i – jak twierdziły głosy krytyczne – przez to zbyt osobiście, ambicjonalnie i mało pragmatycznie.²⁵

Polityka zagraniczna Brazylii w kwestii wdrażania tak istotnej wcześniej dla Brazylii zasady multilateralizmu w stosunkach międzynarodowych również uległa za czasów Luli da Silvy ewolucji, przy co najmniej – jak twierdzą jej krytycy – arbitralnym i selektywnym stosowaniu w zależności od sytuacji i poziomu: globalnego, kontynentalnego czy też regionalnego. Zwracano na przykład uwagę na kwestie związane ze stopniowym dystansowaniem się Luli da Silvy na arenie międzynarodowej od latynoamerykańskich liderów lewicowych, jak choćby Hugo Chaveza, Evo Moralesa czy Rafaela Correia, przy jednoczesnym podkreślaniu własnych lewicowych korzeni i poglądów. Powody takiej selektywności (przejawiającej się również w polityce wewnętrznej, choćby w poparciu wyrażanym wymiennie dla sektora wielkoobszarowej eksportowej produkcji rolnej oraz dla działaczy MST i ich wizji rolnictwa kooperatywistycznego, nastawionego przede wszystkim na produkcję na rynek wewnętrzny) były jednak, w kontekście mocarstwowych ambicji Brazylii, zrozumiałe: zasada multilateralności w tworzeniu rozmaitych koalicji stanowi dla państwa aspirującego do bycia pierwszoligowym graczem sposób na zrównoważenie wpływów innych hegemonów (choć przecież przewagi Stanów Zjednoczonych w obu Amerykach nie da się zbilansować żadnymi lokalnymi sojuszami). Brazyliia zaczęła być zatem postrzegana jako zarówno ważny, choć nie zawsze „spolegliwy” partner Północy, jak i – niezależnie od regionalnych konfliktów czy sojuszy – coraz silniej dominujące państwo w regionie.

Z takich „taktycznych manewrów” brazylijskiej dyplomacji wynikała zapewne między innymi stanowcza opozycja Brazylii wobec planów Stanów Zjednoczonych i Kanady odnośnie do postulowanego sformalizowania współpracy kontynentalnej w walce z terroryzmem, włączenia panamerykańskich sił wojskowych do walki z zorganizowaną przestępczością,²⁶ jak również wycofanie się Brazylii z umowy

²⁵ D. S. Vieira de Jesus, *Mídia e política externa: democratização ou instrumentalização? A política externa brasileira segundo a Folha de São Paulo (1998–2002)*, „Política Externa” 2009, no 18 (3).

²⁶ *Nono ministro da Defesa vai a Quito para tratar da cooperação hemisférica* oraz *Discurso de Alencar contraria sugestões norte-americanas*, „Informe Brasil”, no 166, 13/11/04 – 19/11/04: 11–13. São

dzierżawy przez Stany Zjednoczone bazy wyrzutni satelitarnych w Alcântara (2003), czy też kilkakrotnie wyrażane publicznie przez Lulę da Silvę niezadowolone z konieczności respektowania podpisanego przez Brazylię (za kadencji prezydenta Cardoso w 1998 roku) Traktatu o nierozprzestrzenianiu broni nuklearnej, przekładające się na nieporozumienia dotyczące inspekcji brazylijskich laboratoriów w Resende (gdzie trwały badania nad produkcją wzbogaconego uranu dla potrzeb brazylijskich reaktorów Angra I i II).²⁷ Co ciekawe, w 2004 roku 53% Brazylijczyków wypowiedziało się w sondażu za posiadaniem przez ich kraj broni nuklearnej jako ważnego elementu zapewniającego bezpieczeństwo narodowe oraz uniezależniającego od wpływów Stanów Zjednoczonych,²⁸ co mogło być również wypadkową dużej popularności samego prezydenta Luli da Silvy, często uderzającego właśnie w ów „antyimperialny” ton w kontekście polityki Stanów Zjednoczonych wobec Ameryki Łacińskiej. Do wymienionych sytuacji dodać należy wspomnianą już kwestię krytyki wobec nałożonych przez Stany Zjednoczone sankcji na Kubę, poparcie, wbrew Stanom Zjednoczonym, dla obalonego w 2008 roku w wyniku zamachu stanu prezydenta Hondurasu Manuela Zelayi czy zastosowanie przez Lulę da Silvę „zasady wzajemności” w stosunkach międzynarodowych wobec problemów dotyczących możliwości bezwizowych wjazdów Brazylijczyków do Stanów Zjednoczonych i wprowadzenie takich samych obostrzeń dla obywateli USA chcących przekroczyć brazylijską granicę. W oczach popleczników rządu, postawa ta świadczyła o słusznym i pragmatycznym dążeniu Brazylii do samodzielnego podejmowania decyzji w kontekście międzynarodowym, bez presji zewnętrznej ze strony Stanów Zjednoczonych oraz o dbałości o polityczne i gospodarcze interesy państwa i obywateli. Jednak w oczach krytyków przesadna asertywność w stosunku do Stanów Zjednoczonych i prezydencka „polityka konfrontacji” były zupełnie bezproduktywne i prowadziły do rezultatów odwrotnych od zamierzonych oraz „dyplomacji na pokaz”, naznaczonej ambicjami i kompleksami prezydenta.²⁹

Nie zmienia to jednak faktu, że przynajmniej w kwestii potwierdzenia statusu Brazylii w stosunkach międzynarodowych uzyskaniem stałego członkostwa w RB ONZ, prezydent Lula da Silva musiał powstrzymać swoje

Paulo: Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas (OCSD), Centro de Estudos Latino-Americanos (CELA), Universidade Estadual Paulista (UNESP), URL: <http://www.cee-chile.org/resumen/brasi/br151-200/sembra166.htm> [dostęp: 24.06.2013].

²⁷ http://www.armscontrol.org/act/2005_10/Oct-Brazil [dostęp: 24.06.2013].

²⁸ E. S. de Albuquerque, *O Brasil lidera a América Latina? Estratégias subimperiais na periferia: as pretenses hegemônicas brasileiras*, [w:] idem (ed.), *Que país é esse? Pensando o Brasil contemporâneo*, São Paulo 2005, s. 209–244.

²⁹ G. S. Paixão e Casarões, *A mídia e a política externa no Brasil de Lula*, “Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais” 2012, no 1 (2), s. 227, 230; C. A. Faria de Pimenta, *op. cit.*

antyamerykańskie nastroje, przy czym sama sprawa członkostwa stała się w Brazylii tematem powszechnej dyskusji, zarówno w kręgach polityki, jak i na ulicy. Podczas gdy jedni wyrażali nieskrywany podziw dla umiejętności budowania przez brazylijską dyplomację aliansów, koalicji i pragmatycznego wyboru partnerów oraz uznali dążenie Brazylii do stałego członkostwa za naturalne, zgodne z jej rolą oraz mocarstwowym przeznaczeniem, inni zauważali, że pozytywne i praktyczne wyniki sojuszków politycznych mające na celu jednoczesne wprowadzenie kilku nowych członków (tzw. G-4, czyli: Niemiec, Japonii, Indii, Brazylii) są mało prawdopodobne, mogą doprowadzić do impasu, a Brazylia nie powinna podejmować decyzji politycznych w nieracjonalny sposób, mający na celu wyłącznie budowanie mocarstwowego wizerunku. Negatywne opinie wyrażane są również odnośnie do wielkich imprez sportowych o znaczeniu prestiżowym, których organizacja Brazylia podjęła się za kadencji Luli (mundialu w 2014 i olimpiady w 2016) – warto zauważyć, że reperkusje tychże oraz poglądy dużej części społeczeństwa na konieczność ponoszenia zaplanowanych uprzednio „wizerunkowych kosztów” widoczne są w chwili obecnej, już za rządów Dilmy Rousseff, osoby o dużo bardziej stonowanej charyzmie i mniej radykalnej wizji brazylijskiej mocarstwowości w stosunkach międzynarodowych, w protestach Brazylijczyków demonstrujących na ulicach wielkich metropolii przeciwko zbyt niemu zaangażowaniu państwa w przygotowanie związanej z imprezami infrastruktury, wynikającymi stąd aferami korupcyjnymi i planowanymi ograniczeniami wydatków na cele społeczne.

Niemniej wydaje się, że – przynajmniej z punktu widzenia stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej – dwie kadencje Luli mogą być oceniane pozytywnie. Widoczność, prestiż oraz wpływ Brazylii na podejmowanie decyzji o zasięgu regionalnym i globalnym chyba nigdy przedtem nie były tak znaczne, co podkreślają zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy jego rządów, choć ci ostatni raczej zauważają, że pozycja Brazylii uzależniona jest przede wszystkim od korzystnej sytuacji gospodarczej i dobrej koniunktury na brazylijskie surowce związanej z wysokim na nie popytem ze strony Chin i Indii, wzrastającej samowystarczalności energetycznej i nowo odkrytych zasobów ropy naftowej i gazu ziemnego, oraz nadal dobrej sytuacji demograficznej zapewniającej chłonny rynek wewnętrzny. Przeciwnicy rządów Luli da Silvy zauważają również, że nostalgiczna pogoń jego rządu za brazylijską mocarstwowością nie przyniosła żadnych wymiernych efektów, podkreślają, że „przywództwo raczej się zdobywa, a nie proklamuje”, a sama polityka zagraniczna Luli, zakładająca miejsce Brazylii wśród

światowych hegemonów, doprowadziła do „pogubienia się” na własnym podwórku, czyli „w labiryncie polityki południowoamerykańskiej”.³⁰

Zwolennicy byłego prezydenta podkreślają jednak fakt, że w stosunkach międzynarodowych liczą się również takie względy, jak: charyzma, naturalny dar przywództwa, odwaga i umiejętność promocji kraju przez rozpoznawalnego politycznego lidera oraz kierunek nadawany przez jego rząd polityce zagranicznej.³¹ Dodatkowo, niewątpliwie brazylijski przywódca ostatniej dekady, poprzednik Dilmy Rousseff, umiejętnie łączył politykę zagraniczną z dbałością o jej wizerunek wewnętrzny, zasięg w mediach i percepcję zmian wśród samych obywateli-elektorów.

W Brazylii w ciągu ostatniej dekady wszystkie te czynniki na pewno zaważyły na jej percepcji (zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej) jako wschodzącego mocarstwa w skali regionalnej i globalnej. Przywódca pozycja Brazylii była przecież głośno komentowana (i krytykowana) już od początku kadencji prezydenta Luli da Silvy, zwłaszcza przez latynoamerykańskich sąsiadów, którzy najszybciej wyczuli mocarstwowe ambicje brazylijskiego kolosa.³² Ponadto, co podkreślają niektórzy obserwatorzy, sama agenda podróży zagranicznych byłego prezydenta jest znacząca – po raz pierwszy w historii Brazylii prezydent zachował w liczbie oraz miejscach swoich oficjalnych wizyt równowagę pomiędzy Północą a Południem oraz pomiędzy państwami kontynentu południowoamerykańskiego a leżącymi poza nim.³³

Brazylia stała się za prezydentury Luli da Silvy ciekawym i pożądanym partnerem zarówno w organizacjach międzynarodowych, jak i w nawiązywanych pod konkretnym kątem aliansach oraz niezbędnym uczestnikiem (a także inicjatorem i organizatorem) międzynarodowych spotkań, szczytów (i imprez sportowych). Na pewno Brazylia była traktowana poważnie przez państwa Północy, w tym przez Stany Zjednoczone – jako stabilny, choć czasami trudny, bo podchodzący coraz częściej do wszelkich sojuszków taktycznie i oportunistycznie, znający swoją wartość partner, dla którego polityka zagraniczna miała być środkiem do uzyskiwania wymiernych korzyści – ekonomicznych i wizerunkowych, zarówno w kraju, jak i poza jego granicami. Takie postępowanie jest jednak cechą tych, którzy mogą sobie na nie w kontekście międzynarodowym pozwolić – jest cechą mocarstw

³⁰ D. Magnoli, *Política externa*, [w:] J. Pinsky (ed.), *O Brasil no contexto 1987–2007*, São Paulo 2007, s. 47–61.

³¹ O latynoamerykańskim modelu skutecznego przywództwa politycznego pisze np. J. Mikołajczyk, *Brazylijski przywódca przetomu wieków*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *Brazylia jako mocarstwo wschodzące*, Warszawa 2013, s. 261–277.

³² D. Magnoli, *op. cit.*, s. 47–62.

³³ Zwraca na to uwagę np. R. Seitenfus, *op. cit.*, s. 143–144.

(nawet jeśli, jak mawiają przeciwnicy polityki zagranicznej *Itamaraty*, jedynie „mocarstw wirtualnych”). Co ciekawe, brazylijska opinia publiczna w większości popierała jednak wysiłki brazylijskiej dyplomacji w kierunku umacniania pozycji międzynarodowej państwa oraz próby walki z protekcjonizmem gospodarczym państw Północy.³⁴

Ciekawe jest jednak to, że pomimo wielkich nakładów na stworzenie nowej jakości w postaci aliansu Południe–Południe, to jednak właśnie dla Północy Brazylia stała się poważnym partnerem i to stosunki z Północą kosztowały Brazylię mniej wysiłku i dawały bardziej wymierne rezultaty niż te wypracowywane z mozołem z biednym i wewnątrznie rozbitym Południem, zwłaszcza w postaci własnych, latynoamerykańskich sąsiadów, niechętnych mocarstwowym ambicjom brazylijskiego kolosa.

Brazylia jest zatem wciąż, od czasów aktywnej prezydentury charyzmatycznego Luli, pomimo nasilającego się od kilku lat kryzysu politycznego i gospodarczego, zdecydowanie bardziej zauważalna i słyszalna na arenie międzynarodowej, choć zarówno zasięg, jak i skala oraz wielowymiarowość zmian wdrażanych w XXI wieku doprowadzają niejednokrotnie do gorących sporów i rodzą wiele kontrowersji. Zmian tych jest na tyle dużo i są na tyle znaczące, że stały się one ważnym przedmiotem debat bynajmniej nie tylko akademickich (w XXI wieku miał miejsce nagły wzrost liczby kierunków dyplomatycznych i stosunków międzynarodowych na brazylijskich uczelniach³⁵, wpływając na przebieg kampanii wyborczych oraz ich wyniki.³⁶ Polityka zagraniczna Brazylii przestała być w XXI wieku uważana jedynie za sprawę elit z *Itamaraty*, stając się tym samym bardziej interesująca również dla przeciętnych Brazylijczyków.³⁷ Zainteresowanie takie było podsycane przez samych rządzących. Warto zauważyć, że za kadencji Luli da Silvy Ministerstwo Spraw Zagranicznych stworzyło nawet swoje regionalne oddziały w celu zapewnienia możliwości prowadzenia szeroko zakrojonych konsultacji społecznych na temat polityki zagranicznej Brazylii (tzw. dyplomacja federacyjna).³⁸

Luiz Inácio Lula da Silva świadomie wykorzystywał zatem zarówno sprzyjającą koniunkturę gospodarczą, jak i szeroko zakrojone reformy społeczne oraz

³⁴ G. S. Paixão e Casarões, *op. cit.*

³⁵ A. C. Lessa, *A intensificação do debate acadêmico e social sobre relações internacionais e política exterior do Brasil*, [w:] H. Altemani, A. C. Lessa (org.), *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, São Paulo 2006.

³⁶ C. A. Faria de Pimenta, *op. cit.*

³⁷ A. J. Oliveira, A. Pfeifer, *O empresariado e a política exterior do Brasil*, [w:] H. Altemani, A. C. Lessa (org.), *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, São Paulo 2006.

³⁸ J. A. I. Pereira, *O federalismo na democracia brasileira: o interesse do Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais*, „Cena Internacional” 2004, no 6 (2).

mocarstwową politykę zagraniczną do zmiany wizerunku Brazylii w świecie. Spotkało się to z pozytywnym odbiorem w kraju – prezydent odchodził z urzędu, po dwóch kadencjach, jako najbardziej popularny przywódca polityczny na świecie, jako prezydent, który spowodował jednocześnie „internacjonalizację polityki wewnętrznej” oraz społeczną „internalizację polityki zagranicznej” Brazylii w początkach XXI wieku.³⁹

Bibliografia

- Albuquerque E. S. de (ed.), *Que país é esse? Pensando o Brasil contemporâneo*, São Paulo 2005.
- Almeida P. R. de, *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula*, “Revista Brasileira de Política Internacional” 2004, no 47 (1).
- Becker B., *Construindo a Política Brasileira de Meio Ambiente para a Amazônia: Atores, Estratégias e Práticas*, [w:] G. Kohlepp (ed.), *Brasil: Modernização e Globalização*, Madrid–Frankfurt am Main 2001.
- Becker B., *Por que não perderemos a soberania sobre a Amazônia?*, [w:] E. S. de Albuquerque (ed.), *Que país é esse? Pensando o Brasil contemporâneo*, São Paulo 2005.
- Birle P., Costa S., Nitschak H., *Brazil and the Americas. Convergences and Perspectives*, Berlin 2008.
- Burges S., *Auto-Estima in Brazil: The Rhetorical Logic of Lula's South-South Foreign Policy*, “International Journal” 2005, no 60 (3).
- Carvalho M. I. V., *Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha*, “Dados” 2010, no 55 (1).
- Cholewińska K., Rudowski T., *Udział Brazylii w misji stabilizacyjnej na Haiti w kontekście jej mocarstwowych aspiracji*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *Brazylia jako mocarstwo wschodzące*, Warszawa 2013.
- Dantas A., Nowak A. Z., Siuda-Ambroziak R., *Brazil–Poland. Focus on Economy*, Warsaw–Rio de Janeiro 2014.
- Dantas A., Siuda-Ambroziak R., *The Interdependence of Brazil's Foreign Policy and Foreign Trade*, [w:] A. Dantas, A. Z. Nowak, R. Siuda-Ambroziak, *Brazil–Poland. Focus on Economy*, Warsaw–Rio de Janeiro 2014.
- Daudelin J., *Lula and the End of Periphery for Brazil*, [w:] P. Birle, S. Costa, H. Nitschak, *Brazil and the Americas. Convergences and Perspectives*, Berlin 2008.
- Faria de Pimenta C. A., *Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil*, “Revista Brasileira de Política Internacional” 2008, no 51 (2).

³⁹ C. A. Faria de Pimenta, *op. cit.*

- Feldmann F. (ed.), *Rio+ 10 Brazil. A Decade of Change*, Rio de Janeiro 2002.
- Ferreira T., *O Universalismo e seus discontentes*, Curitiba 2009.
- Figueiredo R. N. de, *A questão geopolítica da Amazônia. Da soberania difusa à soberania restrita*, Brasília 2005.
- Flemes D., *O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?*, "Revista Brasileira de Política Internacional" 2010, no 53 (1).
- Fortes A., *A política externa do governo Lula: algumas considerações*, [w:] A. Freixo de et al. (org.), *A política externa brasileira na Era Lula*, Rio de Janeiro 2011.
- Franco G. C., *Opinião pública e política externa na abertura democrática*, Curitiba 2009.
- Gawrycki M. F. (red.), *Brazylia jako mocarstwo wschodzące*, Warszawa 2013.
- Gawrycki M. F. (red.), *Dzieje kultury latynoamerykańskiej*, Warszawa 2009.
- Guimarães S. P., *Quinhentos anos de peryferia: uma contribuição ao estudo de política internacional*, Porto Alegre 2001.
- Hirst M., *An Overview of Brazilian Foreign Policy in the 21st Century*, "Policy Briefing 6, Emerging Powers Programme", November 2009, URL: http://www.saiia.org.za/doc_view/227-an-overview-of-brazilian-foreign-policy-in-the-21st-century [dostęp: 28.03.2014].
- Iglesias E., Conde R., Pertierra G. S. (eds.), *El momento político de América Latina*, Madrid 2011.
- Kohlepp G. (ed.), *Brasil: Modernização e Globalização*, Madrid–Franfurt am Main 2001.
- Lessa A. C., *A intensificação do debate acadêmico e social sobre relações internacionais e política exterior do Brasil*, [w:] H. Altemani, A. C. Lessa (org.), *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, São Paulo 2006.
- Lima de Soares M. R., *Instituições democráticas e política exterior*, "América Latina/Internacional" 2000, no 22 (2).
- Lima de Soares M. R., Hirst M., *Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities*, "International Affairs" 2006, no 82 (1).
- Lula da Silva L. I., *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de embarque das tropas militares para missão de paz no Haiti*, Brasília (Base Aérea de Brasília), 31.05.2004, URL: http://www.radiobras.gov.br/integras/04/integra_310504_1.htm [dostęp: 24.06.2013].
- Magnoli D., *Política externa*, [w:] J. Pinsky (ed.), *O Brasil no contexto 1987–2007*, São Paulo 2007.
- Manzur T., *Opinião pública e política exterior do Brasil*, Curitiba 2009.
- Mikołajczyk J., *Brazylijski przywódca przełomu wieków*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *Brazylia jako mocarstwo wschodzące*, Warszawa 2013.
- Oberda-Monkiewicz A., *Brazylia–USA: od „niepisanego sojuszu” do partnerstwa*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *Brazylia jako mocarstwo wschodzące*, Warszawa 2013.

- Oliveira A. J., Pfeifer A., *O empresariado e a política exterior do Brasil*, [w:] H. Altemani, A. C. Lessa (org.), *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, São Paulo 2006.
- Oliveira A. J., Onuki J., *Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil*, “Revista Política Hoje” 2010, no 19 (1).
- Paixão e Casarões G. S., *A mídia e a política externa no Brasil de Lula*, “Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais” 2012, no 1 (2).
- Pereira J. A. I., *O federalismo na democracia brasileira: o interesse do Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais*, “Cena Internacional” 2004, no 6 (2).
- Pereira M., *Mensalão. O Dia do mais importante julgamento da história política do Brasil*, São Paulo–Rio de Janeiro 2013.
- Pinsky J. (ed.), *O Brasil no contexto 1987–2007*, São Paulo 2007.
- Ricupero R., *Brasil: ejemplo de éxito económico y social de una democracia de masas*, [w:] E. Iglesias, R. Conde, G. S. Pertierra (eds.), *El momento político de América Latina*, Madrid 2011.
- Rocha F., *Brazil's Specialization in Natural Resources: The Role Played by China*, [w:] A. Dantas, A. Z. Nowak, R. Siuda-Ambroziak, *Brazil–Poland. Focus on Economy*, Warsaw–Rio de Janeiro 2014.
- Sader E., *What is Brazil Doing in Haiti?*, “ZNet”, URL: <http://www.zmag.org/content/showarticle.cgm?ItemID=5838> [dostęp: 24.06.2013].
- Sawicka M., *Brazylijska polityka zagraniczna za czasów prezydentury Luizy Inácio Luli da Silvy*, „Ameryka Łacińska” 2013, nr 1 (79).
- Schüler F., Axt G. (eds.), *Brasil contemporâneo*, Porto Alegre 2006.
- Seitenfus R., *O Brasil e suas relações internacionais*, [w:] F. Schüler, G. Axt (eds.), *Brasil contemporâneo*, Porto Alegre 2006.
- Veiga J. P. C., *As negociações comerciais no governo Lula*, “Revista Brasileira do Comércio Exterior” 2005.
- Vieira de Jesus D. S., *Mídia e política externa: democratização ou instrumentalização? A política externa brasileira segundo a Folha de São Paulo (1998–2002)*, “Política Externa” 2009, no 18 (3).
- Vigevani T., Mariano M., *A Alca e a política externa brasileira*, São Paulo 2005.

Priscila Palacio

Economía lícita informal: ¿Reminiscencia de prácticas antiguas o fenómeno que amenaza con imponerse en la realidad económica del nuevo milenio? Una mirada a los casos de la Triple Frontera y la economía argentina*

La economía lícita informal. Los años 70 y el cambio de paradigma económico: un caldo de cultivo para su posterior expansión

Existe consenso en que realizar actividades económicas gravadas¹ sin contemplar la normativa impositiva y laboral vigente en cada país, es decir, evadiendo el pago de tributos, configura la denominada “economía lícita informal” o “economía lícita no registrada”.² Si bien se trata de una práctica que no es exclusiva de la vida contemporánea, dado que sus orígenes son antiquísimos y se remontan al surgimiento mismo de las imposiciones tributarias, resulta alarmante la creciente exteriorización que ha cobrado este fenómeno en el nuevo milenio, especialmente en economías en las cuales no era tradicionalmente predominante.³

* El presente artículo es parte de las investigaciones realizadas en el marco del Proyecto UBA-CYT “*La Triple Frontera Argentino-Brasileño-Paraguaya: análisis, desde la perspectiva macroeconómica, de los procesos de integración, desarrollo y desigualdad socioeconómica en la región (2005–2010)*”. La referencia que en el mismo se hace a los casos de la Triple Frontera y la economía argentina, constituye una breve presentación – a fin de dejar planteada la relevancia de la problemática, que es abordada en diversas publicaciones del mencionado Proyecto.

¹ Es decir, sujetas al pago de tributos.

² El presente trabajo no aborda la problemática de las actividades económicas ilícitas (como el tráfico de drogas, armas, entre otras). Por ello, al hablar de “economía informal” se hará referencia exclusivamente al caso de la economía “lícita” informal.

³ En los países de la OCDE, la fuerza laboral informal ha crecido de modo significativo, a lo largo de los dos últimos decenios del s. XX. En países como Bélgica, Dinamarca, España, Italia, Noruega y Suecia, la economía oculta ha pasado de menos del 10% del PBI – en 1970, al 20% o más – para el año 2000. Véase: F. Schneider y D. Enste, *Ocultándose en las sombras. El crecimiento de la economía subterránea*, IMF, Washington 2002, págs. 3–6.

La evasión tributaria, que en algunas regiones acontece bajo la mirada impávida de las autoridades estatales, tiene repercusiones potencialmente negativas para el desempeño de la economía de un país; no sólo provoca la imposibilidad de recaudar el impuesto que genera la actividad gravada – con las implicancias que ello tiene para las arcas del Estado, sino también la no imputación de aportes de seguridad social – con la consecuente marginación de los trabajadores involucrados en dicha operatoria.⁴ Aunque la asiduidad y proliferación de esta práctica pareciera “legitimarla socialmente”, no la torna menos gravosa ni menos conflictiva, sobre todo, si se considera que parte importante de la economía informal suele desarrollarse en forma paralela, e incluso físicamente cercana,⁵ al acaecimiento de actividades formales (registradas) que tributan impuestos. Vale decir, múltiples son las distorsiones que este fenómeno ocasiona.

Pese a ello, rumbo a completar el primer lustro de la segunda década del siglo XXI, es posible observar que la economía informal – a nivel latinoamericano e incluso mundial – ha registrado, en lugar de un retroceso, un avance significativo. Cabe preguntarse entonces ¿cuál pudo haber sido el caldo de cultivo para que tal situación socioeconómica proliferara en los albores del nuevo milenio? Seguramente la respuesta deba contemplar múltiples factores, pero una mirada a la historia reciente resulta ineludible.

Cuando se conjugan los efectos de las transformaciones experimentadas en el mundo económico entre las últimas décadas del siglo XX y comienzos del XXI, con el desempeño⁶ del factor demográfico⁷ y el avance tecnológico, el resultado es un contexto socioeconómico que se presenta proclive a convalidar la transgresión explícita de los marcos regulatorios⁸ como una forma de reacción frente a la imposibilidad de alcanzar el “pleno empleo formal”. En otras palabras, las nuevas sociedades cargan con la necesidad de avalar el avance de la actividad económica informal debido a la imposibilidad de absorber el exceso de oferta labo-

⁴ Una consecuencia que podría considerarse secundaria en relación a las mencionadas, es la imposibilidad de llevar registros estadísticos sobre el desempeño de la economía de una región o país.

⁵ Tal es el caso de vendedores ambulantes que desarrollan sus actividades en veredas o calles cercanas a comercios establecidos.

⁶ Evolución y traslación (migración).

⁷ Entre los años 1959 y 1999, la población mundial pasó aproximadamente de 3000 millones a 6000 millones de personas. La tasa mundial de crecimiento demográfico tocó su máximo de 2% entre 1965 y 1970 (*Estado de la Población Mundial 2011. 7 mil millones de personas: su mundo, sus posibilidades*, United Nations Population Fund (UNFPA), 2011, URL: www.unfpa.org.mx/publicaciones/SP-SWOP2011.pdf [disponible: 13.04.2013]). Por otra parte, según estimaciones de la ONU, la población total en el mundo en el año 2013 fue de 7.185.715 de personas. Véase: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Population Prospects*, URL: <http://esa.un.org/unpd/wpp/DataQuery/> [disponible: 13.04.2013].

⁸ Establecidos en las diversas economías del mundo.

ral, proveniente principalmente, aunque no exclusivamente, de sectores sociales más vulnerables y con menor capacitación. Por lo tanto, un punto de inflexión que marca el inicio de tales transformaciones debe ubicarse en los años 1970 del pasado siglo. Otro punto trascendente, aunque no de inflexión sino de profundización de la tendencia iniciada en los 1970, podría ubicarse en los años 1990;⁹ y un nuevo punto de inflexión parece insinuarse hacia la primera década del nuevo milenio, aunque todavía no es posible precisar si se trata de un cambio de tendencia, o simplemente de una variación coyuntural en la evolución de los procesos socioeconómicos.

Sucede que, para comienzos de los años 1970, gran parte de las economías occidentales venían de atravesar un promedio de dos décadas de crecimiento económico en el marco del recordado paradigma del *Welfare State* (Estado de Bienestar). La organización de los sistemas de seguridad social había posibilitado la ampliación de los beneficios para vastos sectores poblacionales antes excluidos, estableciendo un nuevo mecanismo de progreso y ascenso social. Pero, aunque los logros se reflejaban en la extensión de la clase media y la consecución de economías de “pleno empleo”, en muchos países el Estado de Bienestar se hallaba asentado sobre bases endebles: un creciente déficit fiscal. En tales condiciones, el modelo económico occidental se encaminó al dilema de continuar con las restricciones que imponía el “agonizante” régimen de Bretton Woods, por un lado, o ceder ante las fuerzas que pujaban por la desregulación financiera de los mercados de capitales, por el otro. El eje del sistema económico-financiero de la segunda posguerra había girado en torno a la moneda estadounidense que para ese entonces se hallaba prácticamente “en jaque”. La especulación generada en torno al sostenimiento de la paridad dólar-oro¹⁰ llevó a que el 15 de agosto de 1971, el gobierno del presidente Richard Nixon adoptara la inevitable decisión de abandonar la convertibilidad de su moneda, como único medio para resguardar las exiguas reservas del metal precioso en dicho país.¹¹ Tal decisión representó un duro golpe a las bases del régimen monetario creado en Bretton Woods e implicó el primer gran triunfo de las fuerzas del mercado sobre la capacidad regulatoria del Estado.¹²

⁹ Véase: F. Schneider y D. Enste, *op. cit.*, pág. 5.

¹⁰ Venía traduciéndose en procesos especulativos e incrementos generalizados del nivel de precios (inflación).

¹¹ J. A. Frieden, *Global Capitalism. Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, New York-London 2007, págs. 339-341.

¹² El abandono de la convertibilidad a oro del dólar estadounidense representó la derogación de uno de los principios fundamentales establecidos en los Acuerdos de Bretton Woods. Luego en 1973, las principales economías del mundo deciden abandonar el sistema de tipos de cambio

Cuando hacia fines del año 1973 aconteció la primera “crisis del petróleo”, el dilema se resolvió claramente en favor de la liberalización de regulaciones estatales y reducción de los déficits fiscales. Al agravar la situación de las grandes economías consumidoras de combustible,¹³ la crisis generó fuertes repercusiones en el nivel general de precios, a nivel internacional. Se había disparado el “extraño” fenómeno de la “estanflación” (estancamiento con inflación) que, como dice Greenspan, desorientó fuertemente a los políticos, debido a que la conjugación de ambas variables – estancamiento e inflación – no era posible bajo el paradigma keynesiano.¹⁴ Los acontecimientos llevaban gradualmente a convalidar los análisis que desde los 1950 realizaban economistas de la “Escuela de Chicago”,¹⁵ entre quienes destacaba Milton Friedman.¹⁶ Hacia la segunda mitad de los años 1970 la situación de la economía mundial no registró mejoras y el paradigma del Estado Benefactor empezaba a resquebrajarse. La segunda ronda de los shocks petroleros de la *Organización de Países Exportadores de Petróleo* (OPEC – *Organization of the Petroleum Exporting Countries*) (1979 y 1980) sólo reforzó la creencia de que la economía occidental se hallaba fuera de control.¹⁷

Diferentes administraciones de los EE.UU. se fueron topando con la disyuntiva de política económica que plasmaba la “curva de Phillips”:¹⁸ inflación o desempleo; la realidad parecía mostrar que no era posible controlar ambas variables a la vez, sólo una de ellas, y aprender a convivir con la otra. Las más de dos décadas de crecimiento y pleno empleo que caracterizaron los “años de oro del capitalismo occidental” impidieron a los decisores de políticas económicas vislumbrar la real

fijo y reemplazarlo por un sistema de cambios flotantes. Tal situación fue reflejada en la reforma del estatuto del FMI en 1976.

¹³ Especialmente la de los Estados Unidos, a raíz del embargo petrolero de octubre de ese año.

¹⁴ A. Greenspan, *La era de las turbulencias. Aventuras en un nuevo mundo*, título original: *The Age of Turbulence* [2007], trad. de G. Dols Gallardo, Barcelona 2008, págs. 75–76.

¹⁵ Tales estudios encontraban en los “acuciantes” déficits engendrados por el modelo regulador de Estado Benefactor – y su financiamiento con emisión monetaria, una de las principales causas de la inflación. Sus recomendaciones giraban a favor de reducir la intervención estatal, como paso necesario para avanzar en la eficiencia económica que genera el mercado.

¹⁶ Premio Nobel de economía en 1976.

¹⁷ J. A. Frieden, *op. cit.*, pág. 368. Aunque avivaron nuevamente la escalada de precios del petróleo, sus efectos fueron efímeros en comparación con la primera crisis debido a que se había desarrollado nuevas fuentes de abastecimiento, así como energías alternativas que restringieron el consumo del crudo (*ibidem*).

¹⁸ En 1958, Alban William Phillips de la Escuela de Londres analizó la relación entre el desempleo y la tasa de cambio de los índices salariales en dinero en el Reino Unido para los años 1861 a 1957, llegando a una representación gráfica conocida como “curva de Phillips”. En 1960, Paul Samuelson y Robert Solow efectuaron un diagrama de dispersión para analizar la economía de Estados Unidos, llegando a estimar la curva de Phillips a la que se enfrentaba Estados Unidos para ese entonces (S. L. Brue, R. R. Grant, *Historia del pensamiento económico*, séptima edición, trad. por G. Meza Staines, México 2009, pág. 460).

dimensión que podría adquirir el enquistamiento del desempleo, como problemática “estructural”. La prioridad de las agendas económicas desde Gerald Ford hasta Ronald Reagan sería entonces confrontar las causas de la “inflación”, dejando de lado la necesidad de avanzar en la generación de fuentes genuinas de empleo (ver gráfico 1).¹⁹ Las medidas involucraron desde una gradual liberalización de la economía y desmantelamiento de programas de seguridad social²⁰ hasta políticas monetarias restrictivas como tradicionalmente venían recomendando los economistas monetaristas. El consenso político apuntaba a deshacer el armado burocrático-deficitario que representaba el Estado de Bienestar, considerado el gran causante del fenómeno de la estanflación. Mismo camino recorrerían por entonces diversas economías latinoamericanas – muchas de ellas gestionadas por gobiernos *de facto*, como fue el caso de la Argentina.

Por otra parte, las transformaciones continuaron. Las dos crisis del petróleo habían generado repercusiones extras en las economías más desarrolladas al reorientar gradualmente el patrón de producción industrial fordista hacia un paradigma con preponderancia de industrias livianas y del sector de servicios. Tal desarrollo, el cual fue posibilitado por el avance tecnológico que conllevó la denominada “Tercera Revolución Industrial”, desplazó la demanda laboral del sector secundario²¹ hacia países asiáticos, en los que el costo laboral era relativamente más bajo. Ésta sería otra de las causas de la posterior emergencia del desempleo como problemática estructural, tanto en economías centrales como menos desarrolladas cuya mano de obra fuera incapaz de competir con los bajos salarios de los mercados asiáticos.²²

¹⁹ En su primera alocución al Congreso, el presidente estadounidense Ford identificó a la inflación como el “enemigo público número uno” (A. Greenspan, *op. cit.*, pág. 81).

²⁰ No obstante Estados Unidos avanzó en la privatización de diferentes sectores de su economía, continuó registrando un crecimiento sostenido de su déficit fiscal.

²¹ Muchas veces en condiciones explotadoras.

²² Hecho que se explicitará, sobre todo, en momentos de crisis, a causa de la aguda contracción del sector terciario de la economía.

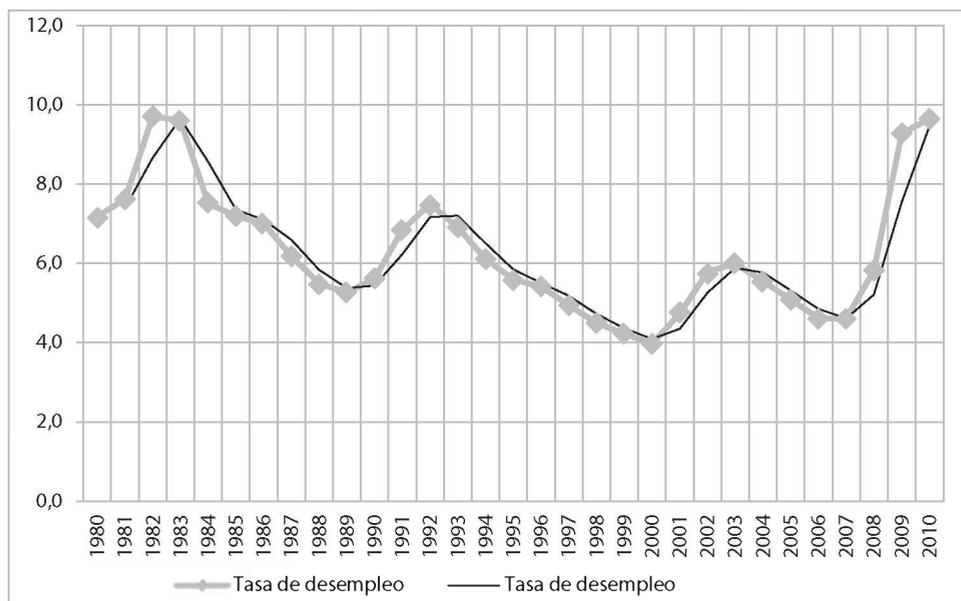


Gráfico 1. Estados Unidos: tasa de desempleo, promedio anual (Porcentaje de la Población Civil Laboral)

Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del U.S. Department of Commerce, U.S. Bureau of Economic Analysis.

Los años 1980, por su parte, quedaron como un período de transición hacia una creciente desregulación económica²³ que, al comenzar los 1980, se convirtió en globalización financiera, cuando, tras la desintegración del bloque soviético, se extendió la red de mercados de capitales concatenados. El fin de la Guerra Fría tuvo – entre otros efectos – la consecuencia de aumentar el número de países miembros del Fondo Monetario Internacional (FMI) hasta abarcar la casi totalidad de naciones del mundo.²⁴ De ese modo, la década del 1990 se asoció a un nuevo paradigma económico y político internacional; la caída de las barreras ideológicas y la integración de los mercados de capitales a nivel global posibilitó el retorno de un período de crecimiento económico que derramó sus efectos

²³ Que hacia fines de esa década se terminó plasmando en el conocido *Consenso de Washington*.

²⁴ J. M. Boughton, *El FMI a los 60. Reflexiones sobre la reforma del FMI y las exigencias de una economía mundial en evolución*, Fondo Monetario Internacional (FMI), “Finanzas & Desarrollo” septiembre de 2004, URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2004/09/pdf/boughton.pdf> [disponible: 13.04.2013].

también hacia las economías excluidas en los años 1980.²⁵ La economía estadounidense, aunque atravesará entonces por varios años de prosperidad – “los felices noventa” parafraseando a Joseph Stiglitz – irá asentando cada vez más su desarrollo en el sector de los servicios,²⁶ así como en una balanza comercial crecientemente deficitaria (ver gráfico 2).

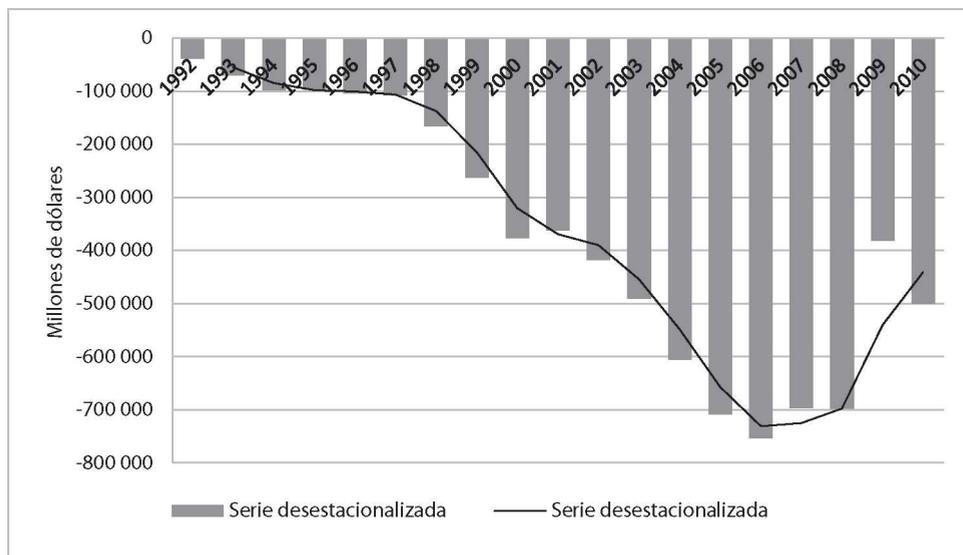


Gráfico 2. Estados Unidos: Balanza Comercial de Bienes y Servicios

Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del U.S. Department of Commerce, U.S. Bureau of Economic Analysis.

Sin embargo, la cara negativa del avance de la globalización financiera se explicitó en las sucesivas crisis económico-financieras internacionales que hacia la segunda mitad de los años 1990 afectaron especialmente a los denominados “mercados emergentes”. Ciertas economías sacudidas por las crisis irían experimentando un incremento en sus índices de desempleo y marginalidad social, sobre todo hacia la segunda mitad de los años 1990. Las políticas liberalizadoras, que predominaron en la última década del pasado siglo veinte, parecían incapaces para compensar la sostenida expulsión de mano de obra del mercado laboral, convirtiendo al desempleo en una problemática estructural. Pero tales

²⁵ Como fueron las de países menos desarrollados.

²⁶ Cuya productividad es inferior al sector de manufacturas.

circunstancias no impidieron que continuaran registrándose los naturales desplazamientos demográficos que se producen desde zonas más afectadas hacia regiones que se encuentran en mejor posición relativa.²⁷ En ciertas economías la recepción de los flujos migratorios no fue acompañada de una correspondiente absorción de trabajadores por parte del mercado laboral formal. La consecuencia sería que muchos trabajadores inmigrantes irían a engrosar la expansión del sector económico informal, frente a la imposibilidad de insertarse en mercados laborales formales, altamente competitivos.

Por ello, tal vez, no resulta sorprendente observar cómo en numerosas economías afectadas por las crisis financieras de los 1990, al igual que ocurrió posteriormente en países centrales sacudidos por la crisis del 2008/2009, la respuesta social exigió el retorno de nuevas regulaciones estatales, destinadas a evitar que las recesiones se transformaran en prolongadas depresiones económicas. Los comienzos del nuevo milenio evidencian un gradual retorno del intervencionismo estatal que en algunos países, especialmente economías latinoamericanas, parece buscar configurar un “neo-Estado Benefactor”.²⁸ La creciente tolerancia a la proliferación de la actividad económica informal parece responder a la incapacidad asumida por los respectivos gobiernos para generar y/o promover fuentes genuinas de creación de empleo formal.

Breve mirada sobre el abordaje contemporáneo de la economía informal

Martha A. Chen, fundadora y coordinadora internacional de la red global Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) – especializada en temas de trabajo informal, viene destacando desde hace años la relevancia que reviste la problemática de la informalidad en los países menos desarrollados. Ello especialmente en el estrato de trabajadoras mujeres.²⁹ En su artículo *La economía informal: definiciones, teorías y políticas*, Chen expresa que actualmente se evidencia un interés renovado sobre el tema de la economía

²⁷ En países desarrollados y menos avanzados.

²⁸ Aunque las condiciones económicas y el contexto distan mucho de ser las que mostró el otrora Estado Benefactor – de las décadas del 50 y 60.

²⁹ Véase: *The Progress of the World's Women 2005: Women, Work and Poverty* (Martha Chen, Joann Vanek, Francie Lund, James Heintz, Renana Jhabvala y Chris Bonner, UNIFEM, 2005); *Mainstreaming Informal Employment and Gender in Poverty Reduction* (Martha Chen, Marilyn Carr y Joann Vanek, Gender Section Social Transformation Programmes Division Commonwealth Secretariat Marlborough House, 2004); *Women and Men in the Informal Economy. A Statistical Picture* (Martha Chen, Joann Vanek et. Al., ILO, 2002).

informal, lo que atribuye en parte a que la misma “(...) ha crecido mundialmente y ha surgido con disfraces nuevos y en lugares inesperados (...) pero también a que se registra] un mayor reconocimiento de que la economía informal hoy en día está íntimamente unida a la economía formal (...)”.³⁰ Como se mostró anteriormente, ambos aspectos se verifican en la coyuntura económica que actualmente atraviesan tanto países desarrollados como en desarrollo.

Empero, las situaciones no son homogéneas, y el mayor o menor grado de prevalencia de las actividades informales sobre las formales depende de una multiplicidad de factores – entre los cuales pueden mencionarse: el grado de presión impositiva que existe en el lugar y de fiscalización por parte de las autoridades tributarias; el nivel de conciencia fiscal de los contribuyentes; la confianza que le inspiran las autoridades públicas (que deciden sobre la aplicación de esos fondos); el nivel de complejidad de los trámites impositivos; la gravedad de las penas tributarias y el grado de observancia de las mismas; si la población que se desenvuelve en la informalidad es predominantemente natural del lugar, o hay mano de obra inmigrante;³¹ el grado de organización o no de dicha mano de obra; el estado y dinámica del mercado laboral formal; el desempeño económico del país/región/localidad; y hasta la voluntad de adecuarse al cumplimiento de las normas o no que puedan tener los individuos, entre otros aspectos. Cabe destacar, además, que la economía informal puede abarcar un conjunto de “innumerables” actividades que comprenden, en forma concatenada o independiente, desde la obtención de la materia prima hasta la producción y distribución de los productos terminados, amén de los servicios y transacciones que, estando o no relacionados con las actividades productivas, evaden impuestos.

Tal panorama brinda una visión de la heterogeneidad del universo a que alude el término “economía lícita informal”, al cual deben sumarse los cambios que experimentó el vocablo en el uso desde su misma difusión. Como muestran Alejandro Portes y William Haller,³² también Marthe A. Chen,³³ esa complejidad derivó en el surgimiento de distintas perspectivas de análisis – enfoques y tratamientos – sobre la ontología y epistemología del concepto. Aun así, existe consenso en que el término “sector informal” fue introducido por el antropólogo británico Keith

³⁰ M. A. Chen, *La economía informal: definiciones, teorías y políticas*, Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO) “Documento de Trabajo” agosto de 2012, núm. 1, pág. 3, URL: <http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen-Informal-Economy-Definitions-WIEGO-WP1-Espanol.pdf> [disponible: 13.04.2013].

³¹ Que muchas veces encuentra ese camino como única posibilidad de desarrollo laboral.

³² Véase: A. Portes, W. Haller, *La economía informal*, División de Desarrollo Social, CEPAL, Naciones Unidas, “Serie 100. Políticas Sociales” noviembre de 2004, Santiago de Chile, URL: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/20845/sps100_lcl2218.pdf [disponible: 13.04.2013].

³³ Véase: M. A. Chen, *op. cit.*

Hart en 1971,³⁴ quien posteriormente reconoció que lo utilizó para referirse a la brecha entre su experiencia en África y todo lo que había aprendido en Inglaterra hasta ese momento.³⁵ Así, en sus inicios el término tuvo una connotación “positiva” al referir al sector de trabajo cuentapropista capaz de generar sus propios ingresos.³⁶ Pero con el tiempo, la burocracia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue “desdibujándolo”, al otorgarle una connotación asociada a la pobreza.³⁷ De hecho, en el Reporte final del Seminario *Economía informal en Argentina: los desafíos de la inclusión*, organizado por la OIT en Buenos Aires, se destaca, además de la actualidad de la problemática y los desafíos que genera para la sociedad y el Estado, que la informalidad se considera un fenómeno heterogéneo con graves implicancias sociales, sinónimo de exclusión. No obstante, pueden hallarse otras perspectivas que abordan la problemática desde una óptica más voluntarista y/o positivista.³⁸

De modo que, básicamente, pueden distinguirse dos enfoques sobre las causas de la informalidad: uno considera a la informalidad como un estado de elección de sus participantes; el otro la relaciona con la pobreza y la exclusión, porque algunos individuos pueden verse incapacitados para permanecer dentro del sector formal.³⁹ Ejemplo del primer enfoque es la publicación del economista peruano, Hernando de Soto, *The Other Path* que define la informalidad como “la respuesta popular a la rigidez de los «Estados Mercantilistas» predominantes en Perú y otros países de América Latina, que sobreviven otorgando el privilegio de participar legalmente en la economía a una pequeña élite”.⁴⁰ Más allá de los debates teóricos, Marthe A. Chen señala que, si bien el interés por la economía informal

³⁴ Keith Hart en 1971 introdujo el término “sector informal” en un estudio sobre actividades de bajos ingresos entre personas sin formación que emigraban del norte de Ghana a la capital sin lograr conseguir un empleo asalariado (K. Hart, *Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana*, “The Journal of Modern African Studies” 1974, vol. 11, núm. 1 citado por M. A. Chen, *op. cit.*, pág. 2).

³⁵ K. Hart, *The Idea of the Economy: Six Modern Dissenters*, [en:] R. Friedland, A. F. Robertson (eds.), *Beyond the Marketplace, Rethinking Economy and Society*, citado por A. Portes, W. Haller, *op. cit.*, pág. 9.

³⁶ M. A. Chen, *op. cit.*, pág. 2.

³⁷ A. Portes, W. Haller, *op. cit.*, pág. 9.

³⁸ Reporte final del Seminario “Economía informal en Argentina: los desafíos de la inclusión”, Programa de Protección Social de CIPPEC, organizado por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en Buenos Aires, 25-26.11.2009, URL: <http://www.cippec.org/documents/10179/58583/Reporte+Proteccion+Social+Seminario+Economia+informal+en+Argentina+2009.pdf/3b7e51e7-e0b8-47bo-baoa-1ceb9871945b> [disponible: 13.04.2013].

³⁹ A. Lódola, D. Moccerro, *El dilema de la economía informal: evidencias y políticas*, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires de la República Argentina, “Cuadernos de Economía” 2001, núm. 59, URL: <http://www.ec.gba.gov.ar/prensa/Archivos/Cuaderno59.pdf> [disponible: 13.04.2013].

⁴⁰ H. de Soto, *The Other Path*, New York 1989 citado por A. Portes, W. Haller, *op. cit.*, pág. 10.

ha sufrido altibajos desde principios de la década de los años setenta, “el concepto ha seguido resultando útil (...) debido a] la importancia de la realidad que trata de reflejar: la gran parte de la fuerza laboral que contribuye de forma significativa a la economía mundial, pero que queda desprovista de la protección y regulación del Estado”.⁴¹

Por lo tanto, aunque la complejidad que rodea al término y su abordaje permiten comprender la dificultad de arribar a una concepción unívoca del mismo, lo cierto es que la preponderancia que la economía informal ha adquirido en los últimos años – así la tendencia del avance tecnológico a continuar produciendo una sistemática expulsión de mano de obra de los mercados “formales”, debe constituirse en signo de alerta para las autoridades gubernamentales, si lo que se pretende es mejorar las condiciones de vida en que se desenvuelvan las sociedades del futuro.

La Triple Frontera: un caso paradigmático de economía informal

La Triple Frontera argentino-brasileño-paraguaya, compartida por los municipios de Puerto Iguazú (del lado argentino), Foz de Iguazú (del lado brasileño) y Ciudad del Este (del lado paraguayo), es considerada un caso paradigmático de economía informal en la región latinoamericana. En los tres municipios es posible observar un importante desarrollo de actividades económicas informales, que tienen como centro de difusión a Ciudad del Este, que pasó a representar, entre fines del siglo XX y comienzos del XXI, uno de los focos de informalidad más importantes de América Latina. Si bien el desarrollo de este último municipio se remonta aproximadamente a la década del setenta del pasado siglo, el gran auge del mismo aconteció en los años 1990, cuando se conjugó la conformación del Mercosur con un sistema de libre comercio en Paraguay.⁴² De tal modo, Ciudad del Este se convirtió en un eje del comercio transfronterizo, dado el aliciente que genera para comerciantes de regiones vecinas traspasar la frontera en búsqueda de productos importados a costos más baratos.

⁴¹ M. A. Chen, *op. cit.*, pág. 3.

⁴² Paraguay tiene un régimen de libre importación y exportación. Además, de acuerdo con la normativa Mercosur, puede incorporar hasta un 60% de origen extrazona y 40% de origen regional para obtener “origen Mercosur” e ingresar sin aranceles al mercado (M. Belotto, *Algunas razones para invertir en Paraguay*, Unidad de Estudios Agroeconómicos, Dirección General de Planificación, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Paraguay 2010, URL: <http://www.mag.gov.py/INVERSION%20EN%20PARAGUAY.pdf> [disponible: 13.04.2013]).

Por otra parte, a la competitividad que el sistema arancelario e impositivo⁴³ le otorga a los productos que se comercializan allí hay que sumarle la gran informalidad en la venta ambulante y callejera de mercancías, que desde comienzos de los años dos mil el gobierno empezó a contrarrestar con un plan de regularización precario, consistente en la confección de un sistema de empadronamiento que permite el cobro de un canon mínimo, pero acorde al tamaño del puesto de venta.

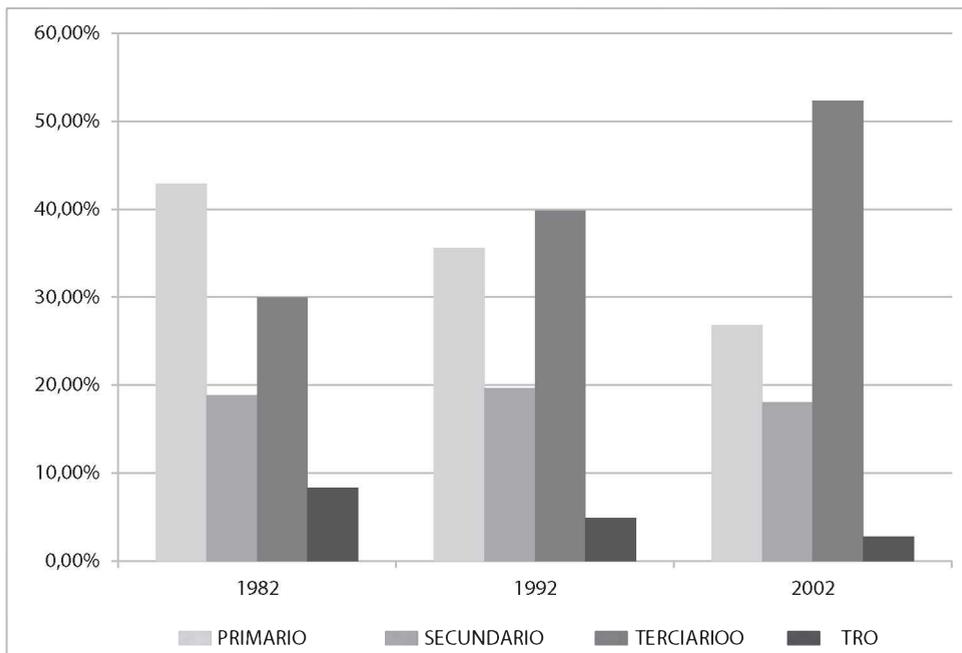


Gráfico 3. Participación de la PEA por sectores económicos, en el Total de PEA – Paraguay

Fuente: elaboración propia con base en el *Atlas Censal del Paraguay* (2002), realizado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), dependiente de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social.

Pese a esas reformas a favor de la formalización de la economía, resulta evidente que el gobierno paraguayo ha tolerado el desarrollo de ese polo de actividad económica informal como medio de contener los importantes contingentes de mano de obra, que desde los últimos años del siglo XX se fueron trasladando desde

⁴³ En términos comparativos, Paraguay tiene la menor carga impositiva de la región. La alícuota de IVA que percibe asciende a un 10% (en Argentina esta alícuota es del 21%); la de impuesto a la renta empresarial también está en un promedio de 10%, mientras que en Argentina asciende al 35%, y en Brasil al 34% (M. Belotto, *op. cit.*).

zonas agrícolas hacia los centros urbanos a fin de incorporarse al crecimiento del comercio y los servicios. Tal situación resulta evidente cuando se analizan los datos del Atlas Censal de Paraguay. Mientras en el año 1982 la participación de la población económicamente activa en el sector terciario era del 29,96%, en el secundario del 18,86%, y en el primario del 42,87%, diez años después – en 1992 – las respectivas participaciones porcentuales eran del 39,85%, 19,67% y 35,56%. En el año 2002, la tendencia se acentuó y las participaciones porcentuales pasaron a representar un 52,34%, 18,05% y 26,84% (Ver gráfico 3).⁴⁴

Sin embargo, el auge de la informalidad en Ciudad del Este generó fricciones con los países limítrofes, a causa del incremento del flujo comercial transfronterizo no registrado con dicho municipio. Tal es así que paralelamente a ese avance precario de la formalización de los puestos que operan en la zona, el gobierno de Paraguay firmó con Brasil en el año 2009 un acuerdo para implementar un registro de formalización del comercio por tierra entre Ciudad del Este y Foz de Iguazú. En Paraguay se conoce como el Régimen Fronterizo de Comercialización (RFC),⁴⁵ mientras que del lado brasileño se denomina Régimen de Tributación Unificado (RTU).⁴⁶ El propósito de este régimen es avanzar en la formalización del comercio transfronterizo mayormente realizado por microempresarios brasileños (*sacoleiros*), ya que permite a los mismos registrarse en Brasil para poder efectuar compras en Ciudad del Este e importar a su país mediante una operatoria impositiva simplificada con una alícuota más baja a la que abonan el resto de las importaciones en Brasil.⁴⁷ De ese modo, a la vez que se formaliza el flujo comercial entre ambas regiones, se facilita la operatoria comercial de quienes deciden transparentar sus operaciones, evitando los riesgos asociados al desarrollo de la actividad económica informal.⁴⁸

Posiblemente ese acercamiento de Brasil y Paraguay obedece a que las relaciones comerciales transfronterizas más significativas se han registrado entre Ciudad del Este y Foz de Iguazú⁴⁹. Incluso, el intenso tráfico comercial, no regulado entre

⁴⁴ *Atlas Censal del Paraguay*, realizado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), dependiente de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, Asunción 2002.

⁴⁵ Se rige por el Decreto 6699/11, y las resoluciones RG N° 63/11 y RG N° 72/12 (Paraguay).

⁴⁶ Se rige por la Ley 11.898/09, comúnmente conocida como “Ley de sacoleiros” en Brasil.

⁴⁷ El tributo único en Brasil asciende a un 25% y sustituye a todos los tributos que se pagan por importación – que en promedio rondan del 45 al 50% (M. Cáceres, C. Zapata, *Que implica el Régimen de Comercialización RTU*, Alianza Consultores Tributarios, Fascículos Tributarios Coleccionables Gratuitos, 19.03.2012, no 004/RCF o RTU, URL: http://www.leyes.com.py/documentaciones/fasciculos/pdf/regimenes%2oespeciales/Regimen_Especial__Decreto_6699_11__RFC_o_RTU.pdf [disponible: 13.04.2013]).

⁴⁸ Como el decomiso de mercaderías.

⁴⁹ Debido a las facilidades de infraestructura, la cercanía geográfica y el mayor desarrollo económico relativo del municipio brasileño con respecto a su par argentino.

esos dos municipios, había derivado en el desarrollo de diversas artimañas para lograr la concreción del acto de evasión impositiva en Brasil, como fue el caso de los denominados “laranjas”.⁵⁰ Aunque la implementación de este acuerdo se va concretando de modo muy gradual, a partir del año 2012, y sin lograr eliminar por completo el tráfico ilegal entre ambos municipios, puede considerarse un paso significativo en el camino a la formalización del comercio transfronterizo.

Cabe aclarar que hasta el momento no hay indicios de que el mencionado acuerdo pueda extenderse al tráfico comercial entre Ciudad del Este y el municipio de Puerto Iguazú. La conexión terrestre entre estas dos regiones no es tan directa,⁵¹ lo que hace que en términos relativos el flujo de comercio sea menor que el registrado entre sus dos vecinos. Por otra parte, desde comienzos de la segunda década del siglo XXI se ha registrado una importante disminución del tráfico comercial entre Puerto Iguazú y Ciudad del Este, motivada especialmente en la desvalorización relativa de la moneda argentina (peso) con relación a la moneda brasileña (real).⁵² No obstante ello, es posible observar también en Puerto Iguazú, al igual que en las otras dos localidades fronterizas, aunque en dimensiones bastante menores, la persistencia de una variada actividad económica informal.⁵³

De manera que, pese a los vaivenes registrados por las políticas implementadas en los respectivos países, la economía informal continúa teniendo una preponderancia significativa en el espacio comprendido entre las fronteras de Argentina, Brasil y Paraguay. Si a este hecho se añaden las sospechas de la proliferación de diferentes actividades ilícitas en la región,⁵⁴ se entiende por qué se fue confi-

⁵⁰ Los sacoleiros trabajan como intermediarios y distribuidores de los productos paraguayos en territorio brasileño, de forma independiente o para un patrón. Ante la imposibilidad de transportar toda la mercancía obtenida, los sacoleiros necesitan de los servicios de los laranjas, quienes ayudan a cruzar las mercancías en menores cantidades evitando que sean registradas a nombre del verdadero comprador. Muchas de estas personas que intervienen en este denominado “circuito sacoleiro” están excluidas del mercado laboral formal (E. G. Cardin, *Mecanismos de contrabando y tráfico en la Triple Frontera*, Resumen elaborado por D. G. Mejía, “Fronteras” marzo de 2011, núm. 7, URL: <https://www.flaco.org.ec/portal/pnTemp/PageMaster/pc8gkeis7pqz6z53zvbae8tgay2if.pdf> [disponible: 13.04.2013]).

⁵¹ Debe realizarse por medio del Puente de la Amistad (une Brasil con Paraguay), y luego del Puente Tancredo Neves (une Brasil con Argentina).

⁵² En ocasión de realizar una observación in situ de la feria de Ciudad del Este en julio de 2011 como parte del Proyecto UBACYT “La triple frontera argentino-brasileño-paraguaya: análisis, desde la perspectiva macroeconómica, de los procesos de integración, desarrollo y desigualdad socioeconómica en la región (2005–2010)”, se observó que los precios de los productos estaban expresados en reales o guaraníes, mientras que al consultar sobre la aceptación del peso (moneda argentina) se evidenció que el mismo era cotizado aproximadamente al 70% de su valor.

⁵³ Comprende desde las tradicionales reventas de productos – en su mayoría traídos de Ciudad del Este, hasta la venta ambulante de artesanías, realizadas por los pobladores originarios de la zona (guaraníes).

⁵⁴ Véase: P. Dreyfus, *Agenda de Seguridad en el MERCOSUR: La Triple Frontera como espacio de inseguridad regional*, Coordinador de Investigación del Proyecto Control de Armas de Fuego,

gurando, en parte del imaginario social, la idea de que se trata de una región que opera “al margen de la ley”. Aunque no es objetivo del presente trabajo indagar sobre aspectos que van más allá de la economía “lícita” informal, es posible observar que existe una importante ausencia de políticas coordinadas para incrementar la atención que se brinda a la región – de parte de los países miembros de Mercosur, especialmente tratándose la “Triple Frontera” de una verdadera zona “geoestratégica”.

La economía argentina a comienzos del nuevo milenio: una paradoja de crecimiento económico y proliferación de economía informal

A esta altura del trabajo resulta evidente que el fenómeno de la economía informal en Argentina no es ni exclusivo ni nuevo en este país; pero como se mencionó en reiteradas oportunidades, resulta significativo el grado de exteriorización que el mismo ha evidenciado a comienzos del nuevo milenio. Si bien en el caso de la economía argentina puede decirse que el caldo de cultivo también fueron las transformaciones experimentadas en las últimas décadas del siglo veinte – sobre todo la ocurrida en los años noventa, la crisis económica-político-social que estalló hacia fines del año 2001/comienzos del 2002 fue el gran factor coadyuvante para la proliferación de la actividad económica informal en dicho país.⁵⁵

El nuevo siglo significó para la economía argentina un *revival* de prácticas económicas rudimentarias destinadas a lograr la supervivencia de vastos sectores sociales que venían quedando al margen del mercado laboral formal desde fines del pasado siglo. Se asistió de ese modo al resurgimiento de “economías de trueque”; a la proliferación de “ferias” – de las que destaca “La Salada”,⁵⁶ en diversas plazas de los barrios urbanos; a un nuevo despertar del cooperativismo, que

Viva Rio/ISER, Trabajo de apoyo para los fundamentos y planeamiento del Programa Internacional de Seguridad Humana (PISH), Río de Janeiro, enero de 2005, URL: <http://www.comunidadese.org/files/DreyfusTriplefrontera.pdf> [disponible: 13.04.2013].

⁵⁵ Hacia comienzos de la segunda década del s. XXI, se estima que un tercio del PBI argentino se genera en la informalidad, y que la Argentina figura entre los treinta países con mayor evasión nominal del mundo. Véase: V. Giarrizzo, S. Chelala, *Economía de la evasión: la rebelión permanente*, págs. 11 y 12.

⁵⁶ La Salada es la feria de economía informal más grande de Argentina. Si bien la misma data del año 1991, cuando un grupo de inmigrantes bolivianos se instaló en la zona de Ingeniero Budge – Lomas de Zamora, su crecimiento explosivo fue producto de la crisis del 2001: “La Salada nació en la época en que la privatización de empresas de servicios públicos fue sólo una muestra del «achicamiento» que iba a sufrir el Estado Argentino y que habría de desembocar en la crisis de 2001–2002 (...) fue creciendo en forma desproporcionada; no hubo ningún organismo que interviniera adecuadamente, con lo cual después se tornó inmanejable” (I. Girón, *La Salada. Radiografía de la feria más polémica de Latinoamérica*, 2011, pág. 30).

fue de la mano del fenómeno de las “empresas recuperadas”;⁵⁷ a la expansión de los denominados “manteros”, que operan en la reventa de productos en lugares de tránsito común, entre otras expresiones de “precarización” de la actividad económica cotidiana. Tal como dice Chen, que el empleo informal tiende a expandirse durante las crisis económicas muestra que, además de la elección, es la necesidad la que impulsa la informalidad.⁵⁸ Quizás por ello, la “crisis del 2001” permitió que muchos de estos fenómenos fueran avalados, de manera implícita, desde el ámbito gubernamental y no gubernamental – al considerarse una reacción social ante la emergencia que azotaba a millones de argentinos, producto de la implosión de la economía nacional.

Sin embargo, la recuperación económica llegó tras el abandono del modelo de convertibilidad cambiaria⁵⁹ y posterior devaluación monetaria, y se convirtió en crecimiento económico desde el año 2003. El nuevo ciclo económico fue sostenido, entre otros factores, por el incremento en los precios internacionales de las materias primas y el resurgimiento del proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).⁶⁰ Aun así, lo paradójico del caso argentino es que ese crecimiento económico, que se profundizó hacia mediados de la primera década del nuevo siglo, no fue acompañado por un descenso de la actividad económica informal sino, contrariamente, por un crecimiento de la misma.⁶¹

Muchos son los factores que llevaron a esta “dualidad” de la economía argentina –coexistencia de formalidad e informalidad, pero algunos de ellos son ineludibles: la fuerte competitividad del mercado laboral; la falta de calificación de una parte significativa de la mano de obra, que desde hacía años se hallaba excluida del mercado laboral formal; las elevadas cargas sociales que recaen sobre las empresas que tienen trabajadores registrados y la elevada presión impositiva, en general, que incluso fomenta que el empleo informal sea avalado por los propios trabajadores;⁶² la elevada inmigración⁶³ que continuó recibiendo la Argentina

⁵⁷ Empresas que, al caer en quiebra, son tomadas por los trabajadores quienes, generalmente bajo la forma de cooperativas, deciden “recuperarlas” para preservar su fuente laboral.

⁵⁸ M. A. Chen, *op. cit.*, pág. 6.

⁵⁹ A comienzos del año 2002, la Argentina dejó sin vigencia “Ley de convertibilidad”, por la cual un peso era convertible en un dólar estadounidense.

⁶⁰ Debido al cierre relativo de la economía argentina (incremento de aranceles y tipo de cambio devaluado).

⁶¹ En términos relativos, el crecimiento de la informalidad promedio en la economía argentina durante el período 1999/2000–2005/2006 – un 2,76%, fue relativamente mayor al crecimiento del promedio (no ponderado) de la región – un 0,73%. Véase: J. F. Fernández, H. C. Corrales (coord.), *Economía Subterránea. El caso Paraguayo*, Asociación PRO Desarrollo Paraguay, 2013.

⁶² A fin de evitar descuentos impositivos en el salario.

⁶³ En los últimos años se ha sumado al tradicional flujo migratorio de países vecinos población de otros rincones del mundo – como la proveniente de ciertas regiones de África y Centroamérica, gran parte de los cuales se incorporan a desarrollar tareas en el sector económico informal.

desde países vecinos más empobrecidos en búsqueda de mejores condiciones de progreso, que muchas veces pasan directamente a desenvolverse en el sector informal, entre otros factores.⁶⁴

De modo que la conjugación de todas esas variables permite comprender por qué, rumbo a promediar la segunda década del siglo XXI, la actividad económica informal en Argentina ha registrado un avance significativo⁶⁵ y amenaza con establecerse como fenómeno “normal” en la vida económica argentina. No obstante, esa “dualidad” tiene – además de los costos expresados anteriormente – otros que se expresan en términos de conflictos sociales, que con frecuencia se explicitan en las disputas entre los comerciantes formalmente establecidos – que tributan impuestos por desarrollar su actividad – y quienes se desempeñan en la actividad económica informal.⁶⁶ Tales confrontaciones han originado frecuentes cuestionamientos sobre el accionar de la gestión pública nacional, provincial y municipal, y su pasividad frente al avance de la actividad económica informal. Aunque desde algunos sectores de gobierno se han efectuado, de modo intermitente, operativos para confiscar mercaderías comercializadas de modo informal y/o para reubicar a “manteros” en complejos feriales donde se pueda promover el pago de un canon mínimo (impositivo), los hechos muestran que la informalidad se está imponiendo como parte de la realidad de la economía argentina en el nuevo milenio.⁶⁷

Conclusiones

Es evidente que el fenómeno de la economía lícita informal ha existido desde siempre, pero en los últimos años ha incrementado de manera significativa su exteriorización, tanto en el ámbito regional como mundial. Si bien la característica

⁶⁴ Incluso, recientemente a estos factores se sumó un apoyo explícito por parte de autoridades del gobierno argentino a este tipo de operatoria – durante la gira comercial que desarrolló la delegación de la Secretaría de Comercio de Argentina a Angola en el año 2012, en la cual se promovieron productos realizados por la feria “La Salada”. Véase: *Guillermo Moreno resaltó la gira comercial por Angola y reivindicó a la Salada*, DiarioInédito.com, 8 de marzo de 2012). URL: <http://www.diarioinedito.com/Nota/6929> [disponible: 13.04.2013].

⁶⁵ Convirtiendo a los principales centros comerciales de la Capital de Argentina en pequeños reflejos de un fenómeno que antes parecía propio de regiones fronterizas o más atrasadas, como Ciudad del Este.

⁶⁶ Quienes no sólo no tributan impuestos, sino que muchas veces desarrollan su actividad a puertas del comercio formalmente dispuesto.

⁶⁷ “La Salada jamás detuvo su crecimiento (...) sigue siendo un imán para miles de personas de los diferentes estratos de la cadena comercial [...Aunque no hay estadísticas oficiales, según datos de los administradores de la feria, la misma cuenta con:] 30.000 bocas de expendio para unos 250.000 compradores por jornada en la más pesimista de las estimaciones, 500.000 en las cautas o un millón en las más exageradas” (I. Girón, *op. cit.*, pág. 277).

principal de este tipo de operatoria es la irregularidad en su registro en los sistemas contables e impositivos – por lo que no se cuenta con datos estadísticos precisos, sino con estimaciones de la misma – múltiples son los estudios y análisis que demuestran su creciente participación en el total de las actividades económicas a nivel mundial. Aunque se trata primariamente de una alternativa de supervivencia para vastos sectores de la población, generalmente menos calificada, que por diversos motivos fue quedando al margen de la posibilidad de insertarse en mercados laborales formales, también se trata de sectores empresariales o cuentapropistas que encuentran en la informalidad un modo de reducir los costos de operatividad y generar mayores ganancias.⁶⁸

Más allá de los diversos factores que como se vieron posibilitan este suceso, el denominador más común para que la informalidad prolifere parecen ser economías en las cuales las transferencias de ingresos al Estado vía tributos no se asocian con un nivel “satisfactorio” de servicios públicos que usufructúa la población. De modo tal, algunos Estados parecen asumir la “culpa” que les imprime la imposibilidad de responder a las demandas sociales de generación de fuentes de trabajo formales, ya sea vía promoción de la iniciativa privada o mediante empleo público, “tolerando” el avance de la informalidad en la actividad económica, y hasta en ciertos casos promoviendo su desarrollo, como medio de contención y apaciguamiento de eventuales conflictos sociales.

No obstante, de sostenerse en el futuro la tendencia de crecimiento que viene registrando la economía informal en años recientes, es decir, de convertirse este proceso en irreversible, es posible que haya que replantear el rol que los Estados tradicionalmente han desempeñado frente a la sociedad. Ya sea paradigmático o paradójico, el fenómeno de la informalidad tiene consecuencias potencialmente inciertas en lo que se refiere a la capacidad estatal de financiamiento de los servicios públicos esenciales y a la inclusión de los vastos sectores sociales que se ven involucrados en dicha operatoria. Las actividades informales evaden tributos y los trabajadores informales no contribuyen con aportes al sistema de seguridad social – quedando no sólo excluidos de los beneficios que atañen a los trabajadores registrados, sino también afectando las fuentes de financiamiento del sistema jubilatorio y de otras prestaciones que provienen del Estado. Se genera, de ese modo, un círculo vicioso, en el que menor recaudación incide en un declive de la cantidad y calidad de prestaciones que debe brindar el Estado, y en un incremento de los sectores sociales más vulnerables y excluidos. Este ciclo declinante se contradice y, a la vez, socava el modelo de “más Estado” que han

⁶⁸ Que en algunos casos se entrelaza – de modos diversos – con la actividad económica formal.

venido reclamando diversos sectores sociales en distintos países del mundo, cuyas economías fueron azotadas por las crisis acontecidas en las últimas dos décadas.

Por lo tanto, si el incremento de la actividad económica lícita informal puede comprenderse como respuesta coyuntural frente a la emergencia que generan situaciones de crisis económicas, la instauración de este tipo de operatoria de modo cada vez más enraizado en la realidad económica de un país, es decir, su “normalización o legitimación social”, puede representar una seria amenaza para el futuro funcionamiento de los Estados frente a las crecientes demandas sociales. Esta situación comienza a evidenciarse de manera importante en los países latinoamericanos, pero también en las economías más desarrolladas, representando un equilibrio difícil de mantener en el largo plazo sin correr el riesgo de fomentar ámbitos propicios para futuros estallidos sociales.

Bibliografía

- Atlas Censal del Paraguay*, realizado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), dependiente de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, Asunción 2002.
- Belotto M., *Algunas razones para invertir en Paraguay*, Unidad de Estudios Agroeconómicos, Dirección General de Planificación, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Paraguay 2010, URL: <http://www.mag.gov.py/INVERSION%20EN%20PARAGUAY.pdf> [disponible: 13.04.2013].
- Boughton J. M., *El FMI a los 60. Reflexiones sobre la reforma del FMI y las exigencias de una economía mundial en evolución*, Fondo Monetario Internacional (FMI), “Finanzas & Desarrollo” septiembre 2004, URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2004/09/pdf/boughton.pdf> [disponible: 13.04.2013].
- Brue S. L., Grant R. R., *Historia del pensamiento económico*, séptima edición, trad. por G. Meza Staines, México 2009.
- Cáceres M., Zapata C., *Que implica el Régimen de Comercialización RTU*, Alianza Consultores Tributarios, Fascículos Tributarios Coleccionables Gratuitos, 19.03.2012, no 004/RCF o RTU, URL: http://www.leyes.com.py/documentaciones/fasciculos/pdf/regimenes%20especiales/Regimen_Especial___Decreto_6699_11___RFC_o_RTU.pdf [disponible: 13.04.2013].
- Cardin E. G., *Mecanismos de contrabando y tráfico en la Triple Frontera*, Resumen elaborado por D. G. Mejía, “Fronteras” marzo 2011, núm. 7, URL: <https://www.flacso.org.ec/portal/pnTemp/PageMaster/pc8gkeis7pqz6z53zvbae8tgayt2if.pdf> [disponible: 13.04.2013].

- Chen M. A., *La economía informal: definiciones, teorías y políticas*, Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO) “Documento de Trabajo” agosto 2012, no 1, URL: <http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen-Informal-Economy-Definitions-WIEGO-WP1-Espanol.pdf> [disponible: 13.04.2013].
- Dreyfus P., *Agenda de Seguridad en el Mercosur: La Triple Frontera como “espacio de inseguridad regional”*, Coordinador de Investigación del Proyecto Control de Armas de Fuego, Viva Rio/ISER, Trabajo de apoyo para los fundamentos y planeamiento del Programa Internacional de Seguridad Humana (PISH), Río de Janeiro, enero 2005, URL: <http://www.comunidadessegura.org/files/DreyfusTriplefrontera.pdf> [disponible: 13.04.2013].
- Estado de la Población Mundial 2011. 7 mil millones de personas: su mundo, sus posibilidades*, United Nations Population Fund (UNFPA), 2011, URL: www.unfpa.org.mx/publicaciones/SP-SWOP2011.pdf [disponible: 13.04.2013].
- Estados Unidos: Balanza comercial de Bienes y Servicios, 1992–2011 y Estados Unidos: tasa de desempleo, promedio anual (Porcentaje de la Población Civil Laboral)*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del U.S. Department of Commerce, U.S. Bureau of Economic Analysis.
- Fernández J. F., Corrales H. C. (coord.), *Economía Subterránea. El caso Paraguayo*, Asociación PRO Desarrollo Paraguay 2013.
- Frieden J. A., *Global Capitalism. Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, New York–London 2007.
- Giarrizzo V., Santiago Ch., *Economía de la evasión: la rebelión permanente*, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2012.
- Girón I., *La Salada. Radiografía de la feria más polémica de Latinoamérica*, 1º Ed. Ediciones B, Buenos Aires 2011.
- Guillermo Moreno resaltó la gira comercial por Angola y reivindicó a la Salada, DiarioInédito.com, 8 de marzo de 2012, URL: <http://www.diarioinedito.com/Nota/6929> [disponible: 13.04.2013].
- Greenspan A., *La era de las turbulencias. Aventuras en un nuevo mundo*, título original: *The Age of Turbulence* (2007), trad. de G. Dols Gallardo, Barcelona 2008.
- Lódola A., Moccero D., *El dilema de la economía informal: evidencias y políticas*, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires de la República Argentina, “Cuadernos de Economía” 2001, núm. 59, URL: <http://www.ec.gba.gov.ar/prensa/Archivos/Cuaderno59.pdf> [disponible: 13.04.2013].
- Portes A., Haller W., *La economía informal*, División de Desarrollo Social, CEPAL, Naciones Unidas, “Serie 100. Políticas Sociales” noviembre 2004, Santiago de Chile, URL: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/20845/sps100_lcl2218.pdf [disponible: 13.04.2013].

- Reporte final del Seminario "Economía informal en Argentina: los desafíos de la inclusión"*, Programa de Protección Social de CIPPEC, organizado por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en Buenos Aires, 25-26.11.2009, URL: <http://www.cippec.org/documents/10179/58583/Reporte+Proteccion+Social+Seminario+Economia+informal+en+Argentina+2009.pdf/3b7e51e7-e0b8-47bo-baoa-1ceb9871945b> [disponible: 13.04.2013].
- Schneider F., Enste D., *Ocultándose en las sombras. El crecimiento de la economía subterránea*, "Temas de Economía", núm. 30, International Monetary Fund, Publication Services, Washington 2002.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Population Prospects*, URL: <http://esa.un.org/unpd/wpp/DataQuery/> [disponible: 13.04.2013].

Justyna Trubalska

Wenezuelski „paradoks obfitości”

Wstęp

Podstawowym wyznacznikiem funkcjonowania państwa zarówno w jego wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym jest niezawodny dostęp do surowców energetycznych. Posiadane przez państwa zasoby stanowią o ich roli i pozycji w stosunkach międzynarodowych. Wskazana sytuacja jest konsekwencją nierównomiernego rozmieszczenia surowców energetycznych na świecie, które często występują na terytorium państw o niestabilnej sytuacji gospodarczej i politycznej. Sam fakt posiadania surowców energetycznych stanowi zatem wartość dodaną. Rozpatrując jednak ich znaczenie, należy stwierdzić, iż stwarzają one zarówno możliwości dla państwa, jeśli posiada ono mechanizmy sprawnego zarządzania zasobami, jak również wyzwania i zagrożenia, w przypadku braku takich mechanizmów.

W kontekście powyższych rozważań należy szczególną uwagę zwrócić na Wenezuelę, państwo, którego polityka wewnętrzna i zagraniczna od początku XX wieku jest ściśle powiązana z koncesjonowaniem, poszukiwaniem i eksploatacją złóż ropy naftowej na jej terytorium. Począwszy od pierwszego kryzysu naftowego w latach 70. XX wieku zaczęto dostrzegać, iż posiadanie znacznych zasobów surowców energetycznych nie implikuje tylko pozytywnych skutków. Zaczęto zauważać negatywne zjawiska związane z zasobami surowców energetycznych, które mają wpływ zarówno na płaszczyznę polityczną, gospodarczą, a także społeczną państw. Zjawiskiem, które w istotny sposób oddziaływuje na funkcjonowanie państw eksporterów, jest „paradoks obfitości”.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza zjawiska „paradoksu obfitości” na przykładzie Wenezueli. W tym celu poniższy artykuł podzielono na dwie części. W pierwszej dokonano analizy „paradoksu obfitości” z uwzględnieniem jego wpływu na funkcjonowanie państw we wszystkich jego płaszczyznach. W drugiej części artykułu omówiono analizowane zjawisko na przykładzie Wenezueli poprzez ukazanie etapów kształtowania polityki energetycznej tego państwa.

„Paradoks obfitości” w stosunkach międzynarodowych

Surowce energetyczne stanowią kluczowy element rozwoju gospodarczego współczesnych państw. Ich nierównomierne rozmieszczenie, a także prognozy zapowiadające ich kurczenie się powodują, że znaczenie surowców energetycznych dla funkcjonowania państw nieustannie wzrasta. Powszechnie uważa się, że państwa dysponujące znacznymi zasobami surowców energetycznych (państwa producenci) mają nieograniczone możliwości rozwoju gospodarczego i bogacenia się (Katar, Arabia Saudyjska), przy jednoczesnej nieograniczonej możliwości wpływania bądź prób kreowania polityki państw uzależnionych od ich importu (Federacja Rosyjska). Cechą charakterystyczną rozmieszczenia znacznych zasobów surowców energetycznych jest ich występowanie w państwach niestabilnych politycznie. Implikuje to wiele wyzwań oraz zagrożeń dla współzależnych powiązań transgranicznych pomiędzy państwami producentami a państwami konsumentami, co tworzy klimat niepewności dla polityki oraz inwestycji związanych z surowcami energetycznymi. W latach 50. XX wieku powszechnie uważano, że znaczne ilości zasobów surowców energetycznych są nieodłącznym i ważnym uwarunkowaniem, wyzwalającym pozytywne tendencje rozwoju gospodarczego państw, przy czym nie rozważano tej kwestii w kontekście wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa państw. Oczywiście wskazane twierdzenie stanowi duże uproszczenie i uogólnienie, które nie bierze pod uwagę czynników ograniczających wskazane możliwości. Negatywne czynniki mają endogenne pochodzenie i są konsekwencją przede wszystkim braku wypracowanych optymalnych mechanizmów zarządzania zasobami naturalnymi. Wraz z kryzysem naftowym w 1973 roku rządy państw producentów zaczęły dostrzegać współzależność pomiędzy spadkiem cen ropy naftowej a kondycją ich gospodarki. Po raz pierwszy określenia „paradoks obfitości” użył Richard M. Auty w 1993 roku dla określenia sytuacji, w której państwa bogate w surowce nie były w stanie wykorzystać ich do stymulowania wzrostu gospodarczego.¹

Zjawisko „paradoksu obfitości” (*paradox of plenty*), zamiennie nazywane również przekleństwem lub kłątwą surowcową (*resource curse*), występuje w państwach, które posiadają znaczne ilości nieodnawialnych surowców energetycznych, i dla

¹ R. M. Auty, *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, London 1993, s. 52–55; por. idem, *Patterns of Development: Resources, Policy, and Economic Growth*, London 1995; E. Neumayer, *Does the “Resource Curse” hold for Growth in Genuine Income as Well?*, “World Development” 2004, vol. 32, no 10, s. 1627–1640; J. A. Robinson, R. Torvik, Th. Verdier, *Political Foundations of the Resource Curse*, “Journal of Development Economics” 2006, no 79 (2), s. 447–468; F. Van der Ploeg, S. Poelhekke, *The Pungent Smell of ‘Red Herrings’: Subsoil Assets, Rents, Volatility and the Resource Curse*, “Journal of Environmental Economics and Management” 2010, no 60 (1), s. 44–55.

których cechą charakterystyczną jest monosektorowość gospodarki, czyli oparcie i rozwój gospodarki krajowej o jeden sektor – w przypadku Wenezueli – sektor ropy naftowej. Implikuje to wiele negatywnych konsekwencji zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Innymi słowy, państwa posiadające surowce energetyczne w ilościach pozwalających na ich eksport nie są zdolne do wykorzystania tak wypracowanego dochodu w celu wzrostu gospodarczego i zapewnienia dobrobytu społecznego.² Zatem analizowane zjawisko stanowi ograniczenie dla rozwoju gospodarczego biednych państw. Generują one mniejszy wzrost gospodarczy w porównaniu z państwami, które dysponują o wiele mniejszymi od nich zasobami. Znalazło to swoje potwierdzenie w badaniach Jeffrey’a Davida Sachsa i Andrew M. Warnera, którzy wykazali, że gospodarki państw posiadających znaczne zasoby surowców naturalnych charakteryzują się niższymi wskaźnikami wzrostu gospodarczego w stosunku do państw posiadających mniejsze ich ilości.³ Poniżej poddano analizie negatywne skutki zjawiska „paradoksu obfitości”. Przy czym należy zaznaczyć, że wskazane elementy nie muszą występować jednocześnie i z jednakowym natężeniem, aby stwierdzić, że dane państwo jest nim dotknięte. Bogactwo zasobów naturalnych prowadzi do zaburzeń funkcjonowania państwa, zarówno w odniesieniu do jego gospodarki, stosunków społecznych, kondycji środowiska naturalnego, jak również do stosunków politycznych, gospodarczych, społecznych oraz ekologicznych. Należy przy tym zauważyć, że każda z tych płaszczyzn jest współzależna, a przyczyny „paradoksu obfitości” mogą w różnym stopniu generować skutki o różnym natężeniu w każdej z nich. W tabeli 1 podjęto próbę uchwycenia możliwych przyczyn i skutków w oparciu o płaszczyzny funkcjonowania państwa.

Odkrycie i eksploatacja zasobów ropy naftowej na początku XX wieku doprowadziła do zmian w gospodarce, których efektem był wzrost dochodu pochodzącego z jej sprzedaży, jak również swego rodzaju „zachłyśnięcie się” powstałym dochodem i przestawienie się gospodarki na rozwój jednego najbardziej dochodowego sektora – sektora wydobywczego. Wzrost cen ropy naftowej w latach 50. i 60. XX wieku potwierdzał słuszność przyjętej strategii rozwoju państw producentów. Wzrost dochodów pochodzących z surowców energetycznych prowadził do rozwoju wskazanego sektora gospodarki. Problemy pojawiły się wraz ze spadkiem cen ropy naftowej na rynku światowym, głównie w państwach, których rozwój gospodarczy był uzależniony od sprzedaży surowców energetycznych.

² *Ibidem*.

³ J. D. Sachs, A. M. Warner, *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, „NEBE Working Paper” 1997, s. 28.

Należy również zauważyć, iż rozwój wydobycia ropy naftowej stworzył nowe miejsca pracy, większe dochody niż w innych gałęziach gospodarki, a przez to możliwość poprawy jakości życia. Efektem w początkowej fazie były migracje wewnętrzne ze wsi do miast. Masowa migracja spowodowała nieplanowaną urbanizację miast z jej negatywnymi konsekwencjami, które wyrażały się przede wszystkim w marginalizacji społecznej napływających obywateli. Miasta nie były w stanie zapewnić dostępu do wody, energii elektrycznej, a także powszechnej służby zdrowia czy też edukacji.⁴ Pociągało to za sobą wzrost niezadowolenia społecznego. Jednocześnie następowało odchodzenie od zatrudnienia w rolnictwie na rzecz zatrudnienia w sektorze wydobywczym, co z kolei doprowadziło do budowy i utrwalenia silnej zależności gospodarki od ropy naftowej. Dodatkowo fakt występowania zasobów surowców energetycznych w państwach, które nie posiadają wypracowanych mechanizmów demokracji o silnej władzy prezydenckiej, często w państwach, w których rządy są sprawowane w sposób autorytarny, powoduje wzrost niezadowolenia społecznego. Ma to z kolei przełożenie na niestabilne funkcjonowanie instytucji państwowych, niegospodarność rządów zainteresowanych państw⁵ oraz brak możliwości rozwoju silnych instytucji państwowych. Dodatkowo nadmierna tendencja do korupcji powoduje negatywne zjawiska w postaci konfliktów społecznych, a także nierzadko wojen domowych. Dochody pochodzące z eksportu ropy naftowej nie są przeznaczane na inwestycje mające przyczynić się do rozwoju gospodarczego państwa oraz walki z ubóstwem społecznym. Często są źródłem dodatkowego dochodu skorumpowanych urzędników oraz elit państwa, czego konsekwencją jest sytuacja, w której „gospodarka państwa jest bardziej zdominowana, skorumpowana i źle zarządzana”.⁶ Słabe zarządzanie państw wraz z krótkowzrocznością rządów powoduje, że państwo zamiast budować silną pozycję w stosunkach międzynarodowych, stopniowo ją traci.⁷ Implikuje to sytuację, w której kontrola nad zasobami surowców energetycznych warunkuje wewnętrzne konflikty społeczno-polityczne poprzez wykorzystanie dochodu pochodzącego ze sprzedaży ropy naftowej do walki z opozycją, represje polityczne, wojny domowe. Brak mechanizmów zapewniających przejrzystość procedur funkcjonowania przedsiębiorstw wydobywczych na terytorium państw producentów przyczynia się do konfliktów społecznych. Przejawiają się one często w ukrytych formach, na przykład na szczeblu pomiędzy różnymi ministerstwami

⁴ E. Chahla, *Victims of Wealth? The Venezuelan Petro-State: From Caudillismo to the Chavista Era*, International Relations Comprehensive Exercise, Winter 2005, s. 9, URL: <http://people.carleton.edu/~amontero/Elise%20Chahla.pdf> [dostęp: 10.01.2013].

⁵ M. L. Ross, *The Political Economy of the Resource Curse*, „World Politics” 1999, no 51, s. 298.

⁶ T. I. Palley, *Lifting the Natural Resource Curse*, „Foreign Service Journal” 2003, no 80, s. 56.

⁷ M. L. Ross, *op. cit.*, s. 298.

i departamentami rządowymi, a w konsekwencji prowadzi do zachwiania zdolności rządu do zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Z kolei złe zarządzanie na płaszczyźnie politycznej przekłada się na słabe wyniki gospodarcze oraz wzrost podatności państw na konflikty społeczne. W celu tłumienia niezadowolenia społecznego dochodzi do łamania praw człowieka, a w skrajnych przypadkach do wojen domowych. Powyższa sytuacja sprzyja militaryzacji państwa, której celem jest ochrona interesów głównych beneficjentów.⁸ Wydobycie ropy naftowej w wymiarze *stricte* wewnętrznym przyczynia się do wzmocnienia wąskiej grupy interesów. Skutkiem wzrostu znaczenia sektora wydobywczego ropy naftowej jest zahamowanie lub spowolnienie polityki wzrostu gospodarczego w ogóle. Dodatkowo Michael L. Ross przypisuje „klątwę surowcową” państwowym firmom kontrolującym poszukiwanie i wydobycie surowców energetycznych, które popierają skorumpowane rządy państw, na terytorium których funkcjonują.⁹

Tabela 1. „Paradoks obfitości” – charakterystyka

Paradoks obfitości	Polityczne	Gospodarcze	Społeczne	Ekologiczne
Przyczyny	<ul style="list-style-type: none"> • brak strategii rozwoju • korupcja • słabe instytucje 	<ul style="list-style-type: none"> • tzw. choroba holenderska 	–	<ul style="list-style-type: none"> • degradacja środowiska naturalnego
Skutki	<ul style="list-style-type: none"> • konflikty wewnętrzne • militaryzacja 	<ul style="list-style-type: none"> • zadłużenie państwa • nieefektywne zużycie energii • energochłonność gospodarki 	<ul style="list-style-type: none"> • wysiedlenia rdznej ludności • łamanie praw człowieka i obywatela • konflikty społeczne • zjawisko ubóstwa energetycznego 	<ul style="list-style-type: none"> • zanieczyszczenie wody, gleby • zanieczyszczenie powietrza

Źródło: Opracowanie własne.

Ze zjawiskiem „paradoksu obfitości” dość mocno są skorelowane działania związane z eksploatacją zasobów surowców energetycznych i tendencja do braku wypracowanej spójnej, długoterminowej polityki energetycznej państwa. Powoduje

⁸ S. Kretzmann, I. Nooruddin, *Drilling into Debt: An Investigation into the Relationship between Debt and Oil*, Oilchange International, The Institute for Public Policy Research, Jubilee USA, 2011, s. 24–25, URL: <http://priceofoil.org/content/uploads/2011/01/DrillingIntoDebt.pdf> [dostęp: 10.01.2013].

⁹ M. L. Ross, *op. cit.*, s. 29.

to, że strategia energetyczna państwa producenta realizowana jest „tu i teraz” i nie uwzględnia zasad zrównoważonego rozwoju. Zachowanie równowagi pomiędzy środowiskiem naturalnym, gospodarką oraz społeczeństwem stanowi podstawę zrównoważonego rozwoju.¹⁰ Tym samym nierozważna eksploatacja zasobów surowców energetycznych powoduje liczne komplikacje odnoszące się zarówno do płaszczyzny gospodarczej, politycznej, jak i ekologicznej, w postaci nieprze-myślanej, nadmiernej degradacji środowiska naturalnego.

Głównym założeniem zrównoważonego rozwoju jest kondycja środowiska naturalnego, która determinuje rozwój społeczno-gospodarczy, zarówno na poziomie państwa, jak i międzynarodowym, przy czym ze względu na swoje ograniczone możliwości, tj. nieodnawialność, generuje również poważne przeszkody dla jego rozwoju.¹¹ Z kolei kwestie związane z płaszczyzną gospodarczą sprowadzają się do wyboru sposobu użytkowania posiadanych zasobów w sposób racjonalny, przy zwiększaniu efektywności ich użytkowania oraz hamowaniu negatywnych zmian zachodzących w środowisku naturalnym. Natomiast społeczny wymiar zrównoważonego rozwoju w założeniu powinien dążyć do poprawy jakości życia oraz zrównoważonej konsumpcji, a cele ekologiczne powinny być osiągnięte jak najniższym kosztem społecznym (tzw. ekologizacja).¹² Analizując zjawisko „paradoksu obfitości”, należy zauważyć, że wyklucza on w pełni zrównoważony rozwój. Dzieje się tak poprzez wypaczenie jego zasad.¹³ Mimo iż państwa eksportujące mają uregulowane prawnie kwestie związane z koncesjonowaniem zasobów surowców energetycznych, nie biorą pod uwagę wymogów ochrony środowiska i planowania w kategoriach przyszłych pokoleń. W państwach dotkniętych zjawiskiem „paradoksu obfitości” obserwuje się przekraczanie pojemności środowiska oraz nieprzestrzeganie zasady ekologizacji gospodarki.¹⁴ Natomiast w przypadku wymiaru społecznego nie ma współdziałania w zakresie racjonalnego wykorzystania surowców energetycznych, na co wpływ mają wspomniany brak efektywności użytkowania energii i brak kultury energetycznej. Przystawienie się na eksploatację i zyski, pochodzące z zasobów surowców energetycznych, przyczyniają się do niedoinwestowania i często zaniechania rozwoju pozostałych sektorów gospodarki. Jednocześnie niski poziom dywersyfikacji gospodarki jest trudny do osiągnięcia ze względu na opłaczalność inwestycji związanych z wydobyciem

¹⁰ H. Kruk, *Zrównoważony rozwój regionów – ujęcie teoretyczne*, [w:] B. Kryk (red.), *Trendy i wyzwania zrównoważonego rozwoju*, Szczecin 2011, s. 215–216.

¹¹ V. Muerhofer, *3-D Sustainability: An Approach for Priority Setting in Situation of Conflicting Interests Towards a Sustainable Development*, „Ecological Economics” 2008, no 64, s. 497–502.

¹² H. Kruk, *op. cit.*, s. 221–224.

¹³ E. Albińska, *Człowiek w środowisku przyrodniczym i społecznym*, Lublin 2005, s. 202–205.

¹⁴ H. Kruk, *op. cit.*, s. 218.

surowców energetycznych. Przekłada się to bezpośrednio na wzrost zależności od eksportu surowców energetycznych, a co za tym idzie – sprawia, że z jednej strony gospodarka państw eksporterów jest narażona na wahania cen na światowych rynkach surowców. Z drugiej powoduje, że coraz większe ożywienie w eksporcie wpływa na coraz silniejszą stagnację w gospodarce państwa.¹⁵ Tym samym „paradoks obfityści” przyczynia się do spadku konkurencyjności sektorów gospodarki niezwiązanych z poszukiwaniem i wydobywaniem surowców energetycznych. Powoduje to sytuacje, w których państwo nie jest rzetelnym i stabilnym podmiotem lokowania kapitału zagranicznego. Oczekiwanie na większe dochody pochodzące z eksportu ropy naftowej w przyszłości sprawia, że ekipy rządowe są skłonne do zwiększenia zadłużenia zagranicznego państwa. Dla państw producentów wskazana sytuacja jest warunkowana poprzez traktowanie surowców energetycznych jako zabezpieczenia kredytów, a także ze względu na założenie, że w przyszłości zwiększy się dochód ze sprzedaży ropy naftowej.

Jednocześnie praktyka działania państw producentów jest związana z polityką firm państwowych polegającą na krótkoterminowym zysku, który generuje większe wydatki. Dochody pochodzące ze sprzedaży ropy naftowej nie są przeznaczane na rozwój społeczno-gospodarczy, dywersyfikację struktury przemysłu, działania inwestycyjne, które w przyszłości mogłyby zrównoważyć wyczerpanie zasobów ropy naftowej.¹⁶ Ze względu na zagwarantowane źródło dochodu w postaci wpływów pochodzących z eksploatacji i sprzedaży surowców energetycznych rządy państw nie wprowadzają podatków.¹⁷ Prowadzi to do niewykorzystania osiągniętego dochodu w celu wyrównywania dysproporcji społecznych, jak również powoduje nieefektywne zarządzanie na płaszczyźnie politycznej. W praktyce przekłada się to na sytuację, w której wąska grupa osób bogaci się, a coraz większa część społeczeństwa żyje w ubóstwie. Dodatkowo rząd nie promuje programów, których celem jest rozwój społeczny, poprawa i rozwój programów zdrowotnych, edukacyjnych, które mają doprowadzić do wzrostu dobrobytu społecznego.¹⁸

Zmiany zachodzące w stosunkach międzynarodowych przyczyniły się do przeniesienia środka ciężkości z geopolityki na geoekonomię. Tendencja ta jest szczególnie widoczna w odniesieniu do surowców energetycznych. Biorąc

¹⁵ M. L. Ross, *op. cit.*, s. 305.

¹⁶ J. L. Hammond, *The Resource Curse and Oil Revenues in Angola and Venezuela*, „Science & Society” 2011, vol. 75, no 3, s. 350.

¹⁷ D. Bräutigam, *Taxation and Governance in Africa. Take a Second Look*, „Developing Policy Outlook” April 2008, no 1, s. 3, URL: http://www.aci.org/files/2008/04/11/20080415_0122972DPO.pdf [dostęp: 10.01.2013].

¹⁸ T. Gylfason, *Natural Resources, Education, and Economic Development*, „European Economic Review” 2000, no 45, s. 850–852; T. L. Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, London 1997, s. 16–25.

pod uwagę ich fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju państw, zjawisko „paradoksu obfitości” należy postrzegać jako powodujące negatywne skutki we wszystkich płaszczyznach funkcjonowania państwa, tym samym jego konsekwencje stanowią wyzwanie dla bezpieczeństwa państwa.

Case study: Wenezuela

Według *Oil and Gas Journal*, Wenezuela w 2011 roku posiadała potwierdzone złoża ropy naftowej w ilości 211 mld baryłek i tym samym jest drugim co do wielkości rezerw państwem na świecie. W 2011 roku wydobycie wynosiło 2,47 mln baryłek dziennie.¹⁹ Ze względu na trudny charakter złóż należy zaznaczyć, że pola naftowe Wenezueli wymagają dużych nakładów inwestycyjnych. Niemniej sektor ropy naftowej ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania gospodarki Wenezueli i jej pozycji międzynarodowej. Przyczyną powyższego stanu rzeczy jest wielkość eksportowanej ropy naftowej, z której dochód w około 80% zaspokaja połowę wszystkich dochodów publicznych oraz 1/3 PKB.²⁰ W praktyce przekłada się to na silne uzależnienie od cen ropy naftowej na rynkach światowych. Jednocześnie Wenezuela importuje podstawowe dobra: produkty rolne, zwierzęta, maszyny, środki transportu, sprzęt medyczny, leki, materiały budowlane.

Analiza polityki energetycznej wskazanego państwa w jednoznaczny sposób dowodzi, iż zjawisko „paradoksu obfitości” jest charakterystyczne dla Wenezueli od drugiej dekady XX wieku. Wskazana sytuacja jest związana z zaobserwowanym wzrostem eksportu ropy naftowej i – jak zaznaczyła Elise Chahla – z wypaczonym rozwojem wenezuelskiej gospodarki, która była związana ze skokowym wzrostem cen ropy naftowej.²¹ Sektor wydobywczy w Wenezueli ma długą historię, która sięga XIX wieku. Początek rozwoju wydobycia ropy naftowej jest datowany na 12 października 1878 roku, kiedy utworzono pierwszy wenezuelski koncern naftowy.²² Według różnych źródeł pierwszy odwiert powstał w 1912 lub 1913 roku,²³ natomiast pierwszym międzynarodowym koncernem naftowym, któremu rząd udzielił koncesji w 1917 roku, był Shell. Na początku XX wieku rynek

¹⁹ *Venezuela – Analysis*, U.S. Energy Information Administration (EIA), 2012, URL: <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=VE> [dostęp: 10.01.2013].

²⁰ T. Młynarski, *Bezpieczeństwo energetyczne w pierwszej dekadzie XXI wieku. Mozaika interesów i geostrategii*, Kraków 2011, s. 79.

²¹ E. Chahla, *op. cit.*, s. 7–9.

²² F. Travieso, *La historia petrolera venezolana “La Petrolia”: el acuerdo de Achnacarry y la Petrolia del Táchira*, Caracas 2012, s. 17.

²³ G. Wilpert, *Changing Venezuela by Taking Power: The History and Policies of the Chávez Government*, London 2007, s. 72.

wydobywczy Wenezueli był zdominowany przez zagraniczne przedsiębiorstwa naftowe, przy czym od 1918 roku rząd Wenezueli określił, iż wydobywanie może odbywać się jedynie na podstawie koncesji.²⁴ Wskazana regulacja obowiązuje od tamtej pory, natomiast w zależności od uwarunkowań politycznych zmienia się charakter i zakres koncesjonowania. Udział eksportu ropy naftowej w całkowitym eksporcie Wenezueli w 1920 roku wyniósł 1,9%, w 1925 roku – 41,6%, by w 1926 roku osiągnąć wielkość 91,2%.²⁵ Jednocześnie nastąpił spadek eksportu innych produktów, a także osłabienie rozwoju rolnictwa. Rozpoczął się proces powiązania rozwoju gospodarczego z sektorem wydobywczym ropy naftowej. Spektakularny rozwój przemysłu naftowego w ówczesnym okresie przyczynił się do jego dominacji w gospodarce Wenezueli. Tym samym nagły i niespodziewany rozwój sektora ropy naftowej spowodował, iż nastąpił spadek opłacalności innych gałęzi gospodarki. Wskazana wyżej urbanizacja miast, przy jednoczesnym ignorowaniu przez rząd problemów społecznych, wpływała w kolejnych latach na wzrost niezadowolenia społecznego w Wenezueli.

Od czasów objęcia urzędu prezydenta przez Isaíasa Medinę Angaritę podjęto próby zwiększenia kontroli państwa nad zasobami ropy naftowej. W tym celu w 1943 roku uchwalono ustawę o węglowodorach, która w niezmienionej formie obowiązywała do 1976 roku. Ustawa wprowadziła jednolitą politykę w zakresie koncesji na wydobywanie ropy naftowej. Jej szczególny charakter przejawiał się w tym, iż została uchwalona poprzez negocjacje i ustalenia pomiędzy rządem Wenezueli a zagranicznymi firmami naftowymi.²⁶ Na jej mocy podniesiono podatki, a państwo zwiększyło zakres kontroli nad złożami ropy naftowej. Koncesje na wydobywanie obejmowały udział państwa na poziomie 50%. Nastąpił wzrost znaczenia ropy naftowej w polityce Wenezueli i wykorzystanie jej jako instrumentu rozwoju gospodarczego państwa. Z kolei wzmocnienie roli Wenezueli w stosunkach międzynarodowych nastąpiło po dojściu do władzy Rómulo Betancourta. Cechą charakterystyczną jego rządów było przekierowanie dochodów ze sprzedaży ropy naftowej na modernizację gospodarki państwa, a także zwiększenie jego roli w zarządzaniu zasobami surowców energetycznych. W tym celu utworzono pierwsze państwowe przedsiębiorstwo naftowe Wenezueli – *Corporación Venezolana del Petróleo* (CVP). Była to jednocześnie pierwsza udana próba nacjonalizacji sektora ropy naftowej. Chęć zwiększenia kontroli nad zasobami ropy naftowej spowodowała, że od 1970 roku państwa wchodzące w skład Organizacji Państw Eksportujących Ropę Naftową (OPEC – *Organization of the Petroleum Exporting*

²⁴ Zob. K. Krzywicka, *Polityka energetyczna Wenezueli w XX w.*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *Ameryka Łacińska wobec wyzwań globalizacji*, Toruń 2006, s. 217–220.

²⁵ E. Chahla, *op. cit.*, s. 9.

²⁶ K. Krzywicka, *op. cit.*, s. 218.

Countries) podjęły negocjacje z firmami wydobywającymi ropę naftową, w celu zwiększenia swojego udziału w przyznanach koncesjach do 60%. Efektem negocjacji była zmiana umów, która nastąpiła w 1973 roku, a także wzrost cen ropy naftowej, wpływający w sposób wymierny na wzrost gospodarczy w Wenezueli. Fakt ten stworzył też rządowi poczucie posiadania nieograniczonych możliwości rozwoju gospodarczego.²⁷ Wenezuela odczuła znaczny wzrost dochodów pochodzących ze sprzedaży ropy naftowej, a tym samym nastąpił wzrost poczucia zaufania do ówczesnego prezydenta Carlosa Andresa Pereza. W omawianym okresie prezydent rozpoczął świadome kreowanie polityki społecznej, która była finansowana z dochodu pochodzącego z eksportu ropy naftowej. Program Pereza *sembrar el petróleo*, tj. „rozsiewanie ropy”,²⁸ polegał na przekierowaniu dochodów pochodzących z eksportu ropy naftowej do innych gałęzi produkcyjnych. Celem ówczesnej polityki była próba zniwelowania dysproporcji występującej w rozwoju gospodarczym Wenezueli na tle państw rozwiniętych. Rząd Pereza podjął również próbę kreowania polityki stabilności, której głównym celem było zapewnienie lepszych warunków życia obywateli. Dodatkowym celem programu było przezwyciężenie modelu gospodarki monokulturowej.²⁹ Polityka prospołeczna była ukierunkowana na podniesienie poziomu opieki medycznej oraz walkę z ubóstwem. Wiele z planowanych projektów oraz inwestycji nie zostało zrealizowanych. Lata 70. XX wieku sprzyjały podjęciu inicjatyw mających na celu nacjonalizację sektora ropy naftowej. 29 sierpnia 1975 roku przyjęto ustawę nacjonalizującą sektor ropy naftowej, która weszła w życie 1 stycznia 1976 roku, w praktyce oznaczała anulowanie koncesji naftowych. Efektem programu „rozsiewania ropy” była nacjonalizacja sektora ropy naftowej w 1976 roku i utworzenie trzech państwowych firm w tym sektorze: Maraven, Corpoven i Lagoven, których działalność została poddana pod koordynację przedsiębiorstwa *Petróleos de Venezuela SA (PDVSA)*. Należy nadmienić, że PDVSA uzyskało właściwie nieograniczoną władzę w zakresie zarządzania zasobami ropy naftowej. Rząd Wenezueli nie był przygotowany do zarządzania w sposób racjonalny i efektywny zyskami pochodzącymi ze znacjonalizowanych przedsiębiorstw. Cechą charakterystyczną ówczesnego okresu był wzrost korupcji, marnotrawstwo oraz wzrost długu publicznego,³⁰ których konsekwencje były odczuwane w następnych latach.

²⁷ U. Müller-Plantenberg, *Wenezuelskie ambicje regionalne*, [w:] A. Dembic (red.), *Ameryka Łacińska – wyzwania roku 2007. Pokłosie roku wyborczego 2006 w Ameryce Łacińskiej*, CESLA UW, seria: „Dokumenty Robocze”, nr 45, Warszawa 2007, s. 53.

²⁸ Zob. A. Fijałkowska, M. F. Gawrycki, *Wenezuela w procesie (r)ewolucyjnych przemian*, Warszawa 2010, s. 64–71.

²⁹ *Ibidem*, s. 65.

³⁰ K. Krzywicka, *op. cit.*, s. 223.

Podsumowując, należy stwierdzić, że po II wojnie światowej rząd Wenezueli miał kontrolę nad kształtowaniem swojej polityki energetycznej, która polegała przede wszystkim na wydawaniu koncesji. Próby tworzenia samodzielnej polityki energetycznej sprowadzały się do kreowania cen, a także subsydiowania sektora wydobywania. Efektem tak prowadzonej polityki była nieefektywność energetyczna,³¹ która doprowadziła do recesji, spotęgowanej zadłużeniem zagranicznym państwa w 1980 roku. Następca prezydenta Pereza, Luis Herrera Campins, w celu realizacji rozpoczętych programów społecznych zwiększył zadłużenie państwa, przy czym nie udało mu się poprawić kondycji państwa.³²

Pod koniec lat 80. XX wieku Wenezuela stanęła w obliczu wysokiego zadłużenia zagranicznego, deficytu budżetowego oraz rosnącej inflacji.³³ Od początku 1990 roku zarząd PDVSA próbował wprowadzić kapitalistyczną wizję zarządzania firmą. Było to możliwe poprzez realizowanie polityki otwarcia tzw. *la apertura petrolera*. Zmiany, które proponowano, były związane przede wszystkim z próbami uniezależnienia od administracji państwowej. Polityka *apertura* nie jest w literaturze przedmiotu oceniana jednoznacznie. Dla Terry’ego Lynna Karla stanowiła ona odpowiedź na walkę z przekleństwem zasobów,³⁴ z kolei Daniel Hellinger i Bernard Mommer prezentują odwrotny pogląd, twierdząc, iż stanowiła ona utrwalenie negatywnych efektów „paradoksu obfitości”.³⁵

W następnych latach w zdecydowany sposób Wenezuela powróciła do prywatyzacji sektora wydobywczego. Rząd podjął działania mające na celu liberalizację, która doprowadziła do wzrostu konkurencji, a także do wzrostu efektywności gospodarki. Nastąpiło ponowne „zwiększenie” zainteresowania państwa sektorem wydobywczym, a także powrócono do renacjonalizacji sektora ropy naftowej. Renacjonalizacja była przede wszystkim warunkowana ochroną interesu narodowego poszczególnych państw, a także stała się sposobem na rozwiązanie problemów związanych z zatrudnieniem. Głównym założeniem był wzrost udziału państwa w zyskach osiągniętych przez przedsiębiorstwa energetyczne, przy jednoczesnym ograniczeniu inwestycji zagranicznych w Wenezueli, co jest przejawem wzmocnienia nacjonalizmu surowcowego.

³¹ H. Sangmeister, *Energiawirtschaftliche Herausforderungen in Lateinamerika*, „Brennpunkt Lateinamerika” 2001, nr 16, s. 173–174.

³² J. L. Hammond, *op. cit.*, s. 364; T. L. Karl, *op. cit.*, s. 78–84; G. Wilpert, *op. cit.*, s. 87–92.

³³ U. Müller-Plantenberg, *op. cit.*, s. 53.

³⁴ Zob. T. L. Karl, *op. cit.*

³⁵ D. Hellinger, *Venezuelan Oil: Free Gift of Nature or Wealth of a Nation?*, „International Journal” 2006, vol. 52, no 1, s. 55–67; B. Mommer, *Subversive Oil*, [w:] S. Ellner, D. Hellinger (eds.), *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization, and Conflict*, Boulder CO 2003, s. 131–145; J. L. Hammond, *op. cit.*, s. 364.

Polityka energetyczna pod rządami prezydenta Hugo Chaveza była wielokierunkowa i polegała na realizacji różnego typu programów. Między innymi wprowadzono w życie hasło „rozsiewania ropy”, powrócono również do nacjonalizacji sektora ropy naftowej. Polityka energetyczna ówczesnego prezydenta miała na celu wzmocnienie suwerenności państwa. W celu udrożnienia przepływu dochodów pochodzących ze sprzedaży ropy naftowej wspierał on program polityczno-ekonomiczny pod nazwą *Socjalizm XXI wieku*. Program polegał na realizacji działań podejmowanych pod egidą państwa w celu redystrybucji dóbr, której efektem była walka z ubóstwem. Wdrażanie wskazanego programu wiązało się również z działaniami na arenie międzynarodowej w ramach OPEC, w której Chávez opowiadał się za przyjęciem kwot produkcyjnych, co doprowadziłoby do wzrostu cen ropy naftowej, a w konsekwencji wzrostu dochodów państwa. Powstałe nadwyżki zostały przeznaczone na programy społeczne w dziedzinie zdrowia oraz edukacji. Wydany w 2001 roku przez Chaveza dekret (z mocą ustawy) o węglowodorach przyczynił się do wzrostu należności wpłacanych, zarówno przez PDVSA, jak i firmy zagraniczne, za eksploatację surowców energetycznych do budżetu państwa.³⁶ Zdecydowana i jednokierunkowa polityka ówczesnego prezydenta doprowadziła do prób zamachu stanu. W grudniu 2002 roku rozpoczął się dwumiesięczny strajk w PDVSA. Konsekwencją był spadek produkcji, a także zwolnienia (pracę straciła około połowa pracowników przedsiębiorstwa). Spójna i konsekwentna polityka Chaveza doprowadziła do przyjęcia w 2007 roku przez parlament Wenezueli dekretu dotyczącego zmian własnościowych firm naftowych w Pasie Orinoko.

Obok programu *Socjalizmu XXI wieku*, rząd Wenezueli zainicjował program społeczny – *misiones*, którego celem jest walka z ubóstwem na poziomie lokalnym. Działania w ramach *misiones* dotyczą szkoleń zawodowych, szeroko pojętej edukacji, opieki zdrowotnej, a także zagadnień związanych z rozwojem infrastruktury. Należy zauważyć, że wydatki na cele społeczne wzrosły. W 1998 roku przeznaczano na nie 8,2% PKB, natomiast w 2006 – 13,6% PKB,³⁷ czego konsekwencją była poprawa jakości życia w Wenezueli.

Wzrost nierówności społecznych, a także spadek zaufania, zarówno do państwa, jak i jego instytucji, w państwach dotkniętych „paradoksem obfitości” są dodatkowo potęgowane przez korupcję. W płaszczyźnie społecznej przejawia się to we wzroście niezadowolenia społecznego, destabilizacji i konfliktach wewnętrznych. Poziom korupcji określa *Corruption Perceptions Index* publikowany corocznie

³⁶ G. Wilpert, *op. cit.*, s. 95.

³⁷ J. L. Hammond, *op. cit.*, s. 368.

przez organizację Transparency International.³⁸ Dla Wenezueli w 2012 roku wynosił on 19 punktów,³⁹ co świadczy o poważnym problemie w tym obszarze. W wymiarze społecznym przekłada się to na występujące nierówności społeczne. Ich wymierny charakter przejawia się w braku dostępu ubogiej części ludności do podstawowych świadczeń, jak opieka zdrowotna czy edukacja. Zdaniem Gustavo Coronela, korupcja za rządów Chaveza osiągnęła rekordowy poziom, nieporównywalny do poprzednich rządów.⁴⁰

Od początku celem rozwoju sektora ropy naftowej w Wenezueli – jak wskazuje Katarzyna Krzywicka – jest „maksymalizacja zysku z wydobycia i zwiększenia wpływu w sferze działalności przemysłu naftowego. Proces ten odbywał się zasadniczo na drodze uzgodnień i negocjacji z przedstawicielami transnarodowego kapitału naftowego”.⁴¹ Jednocześnie dodatkowym celem kolejnych rządów jest próba dywersyfikacji gospodarki.⁴² Ze względu na silne uzależnienie pozostałych jej sektorów od dochodu wypracowanego przez PDVSA, należy stwierdzić, że w Wenezueli występuje zjawisko „paradoksu obfitości”. Przejawia się ono w silnej korelacji dochodu państwa z poziomem eksportu ropy naftowej, a tym samym sprawia, iż Wenezuela jest uzależniona od światowych cen ropy naftowej.

Polityka Wenezueli, której celem stało się zapewnienie dobrobytu społecznego, w dalszym ciągu nie jest połączona ze wzrostem wydajności gospodarki. Silne uzależnienie od eksportu ropy naftowej powoduje, że pomimo działań prospołecznych podejmowanych przez rząd, zjawisko „paradoksu obfitości” występuje nadal. Wahanie cen ropy naftowej na rynku światowym powoduje utrudnienia w planowaniu budżetu państwa, a także przeprowadzeniu poważnych reform w sektorze przemysłu.

Zasoby surowców energetycznych za czasów prezydentury Chaveza stały się istotnym elementem polityki zagranicznej państwa. Ma to swoje odzwierciedlenie w promowaniu integracji państw Ameryki Łacińskiej.⁴³ Analizując sytuację Wenezueli, należy zauważyć, że jej polityka energetyczna koncentruje się na działaniach, których celem jest wzrost eksploatacji zasobów ropy naftowej, przy czym nie rozwiązuje problemów poprzez dywersyfikację gospodarki czy

³⁸ Poziom korupcji określa się poprzez skalę od 0 do 100 punktów. Wynik oscylujący w granicach 0 punktów świadczy o wysokim poziomie korupcji w badanym państwie. Wynik poniżej 50 punktów wskazuje na poważny problem z korupcją.

³⁹ *Corruption Perceptions Index 2012*, Transparency International, URL: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> [dostęp: 10.01.2013].

⁴⁰ G. Coronel, *Corruption, Mismanagement, and Abuse of Power in Hugo Chávez's Venezuela*, Cato Institute, Center for Global Liberty & Prosperity, „Development Policy Analysis” 27.11.2006, no 2, s. 8, URL: <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/dpa2.pdf> [dostęp: 10.01.2013].

⁴¹ K. Krzywicka, *op. cit.*, s. 216.

⁴² A. Fijałkowska, M. F. Gawrycki, *op. cit.*, s. 65.

⁴³ Zob. M. F. Gawrycki (red.), *Procesy integracji w Ameryce Łacińskiej*, Warszawa 2007.

też poprawę efektywności energetycznej państwa. Działania zarówno Carlosa Anresa Pereza, jak i Hugo Chaveza, mimo że pozornie nosiły znamiona walki z negatywnymi skutkami „paradoksu obfitości”, w praktyce utrwaliły negatywną strukturę przemysłu Wenezueli.

Jednocześnie polityka energetyczna poczynawszy od prezydentury Rómulo Betancourta poprzez Raúla Leoniego, Rafaela Calderę, Carlosa Andresa Pereza, a skończywszy na Hugo Chávezie polegała na spójności i kontynuacji w kwestiach odnoszących się do zasady nacjonalizmu sektora ropy naftowej, uwzględniając zasadę własności, suwerenności oraz rozwoju w zakresie sektora ropy naftowej. Było to związane przede wszystkim z chęcią zwiększenia korzyści płynących z ropy naftowej dla państwa oraz zwiększenia kontroli nad sektorem ropy naftowej. W Wenezueli panuje względna niestabilność, która doprowadziła do kilku kryzysów zadłużeniowych. Mimo że nastąpiła poprawa, w dalszym ciągu istnieje zagrożenie w postaci populistycznych, nacjonalistycznych rządów, które realizują błędną politykę gospodarczo-społeczną,⁴⁴ skoncentrowaną na maksymalizacji zysków pochodzących z ropy naftowej, bez podejmowania inicjatyw mających doprowadzić do pobudzenia innych gałęzi gospodarki.

Podsumowanie

Znaczenie surowców energetycznych dla rządów współczesnych państw stanowi istotny instrument kształtowania ich polityki wewnętrznej i zagranicznej. Odnosi się to zarówno do kreowania polityki gospodarczej, poprzez pobudzanie i tworzenie warunków sprzyjających napływowi inwestycji zagranicznych, a także do polityki wewnętrznej, która buduje silne instytucje państwowe i umacnia mechanizmy demokracji.

W Wenezueli występuje zjawisko „paradoksu obfitości”. Mimo iż ma ono częściowy charakter,⁴⁵ implikuje zagrożenia dla funkcjonowania państwa we wszystkich jego wymiarach. Częściowy charakter analizowanego zjawiska jest konsekwencją polityki prowadzonej przez Chaveza, który uznał, że zasoby ropy naftowej stanowią bogactwo całego narodu i w związku z tym podjął działania zmierzające do przekazywania dochodu z ropy naftowej na cele społeczne, głównie na edukację, ochronę zdrowia oraz ogólny wzrost poziomu życia społeczeństwa.

Redystrybucja dochodów w ograniczonym zakresie, a także brak działań, które mogłyby doprowadzić do pobudzenia innych gałęzi gospodarki, budowa silnych

⁴⁴ F. B. Salazar, *Renewable Energy Policies in Latin America: The Role of the State*, Vienna 2008, s. 9.

⁴⁵ J. L. Hammond, *op. cit.*, s. 350.

instytucji państwowych oraz walka z korupcją powodują, że Wenezuela nieustannie, mimo posiadanych zasobów surowców energetycznych, jest państwem słabym, nadal niestabilnym, uzależnionym od importu podstawowych dóbr.

W perspektywie rosnącego zapotrzebowania na surowce energetyczne ze strony Chin i Indii, a także w związku z koniecznością rozwoju gospodarczego w oparciu o zasady zrównoważonego rozwoju rząd Wenezueli stoi przed wyzwaniem określenia konkretnych celów polityki energetycznej. Wyznaczenie konkretnych celów oraz działań przyczyni się do przezwyciężenia „paradoksu obfitości”, co w konsekwencji spowoduje wzmocnienie pozycji Wenezueli w stosunkach międzynarodowych.

Bibliografia

- Albińska E., *Człowiek w środowisku przyrodniczym i społecznym*, Lublin 2005.
- Auty R. M., *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, London 1993.
- Auty R. M., *Patterns of Development: Resources, Policy, and Economic Growth*, London 1995.
- Bräutigam D., *Taxation and Governance in Africa. Take a second Look*, “Developing Policy Outlook” April 2008, no 1, URL: http://www.aei.org/files/2008/04/11/20080415_0122972DPO.pdf [dostęp: 10.01.2013].
- Chahla E., *Victims of Wealth? The Venezuelan Petro-State: From Caudillismo to the Chavista Era*, International Relations Comprehensive Exercise, Winter 2005, URL: <http://people.carleton.edu/~amontero/Elise%20Chahla.pdf> [dostęp: 10.01.2013].
- Coronel G., *Corruption, Mismanagement, and Abuse of Power in Hugo Chávez's Venezuela*, Cato Institute, Center for Global Liberty & Prosperity, “Development Policy Analysis” 27.11.2006, no 2, URL: <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/dpa2.pdf> [dostęp: 10.01.2013].
- Corruption Perceptions Index 2012*, Transparency International, URL: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> [dostęp: 10.01.2013].
- Dembicz A. (red.), *Ameryka Łacińska – wyzwania roku 2007. Pokłosie roku wyborczego 2006 w Ameryce Łacińskiej*, CESLA UW, seria: „Dokumenty Robocze”, nr 45, Warszawa 2007.
- Ellner S., Hellinger D. (eds.), *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization, and Conflict*, Boulder CO 2003.
- Fijałkowska A., Gawrycki M. F., *Wenezuela w procesie (r)ewolucyjnych przemian*, Warszawa 2010.
- Gawrycki M. F. (red.), *Ameryka Łacińska wobec wyzwań globalizacji*, Toruń 2006.
- Gawrycki M. F. (red.), *Procesy integracyjne w Ameryce Łacińskiej*, Warszawa 2007.

- Gylfason T., *Natural Resources, Education, and Economic Development*, "European Economic Review" 2000, no 45.
- Hammond J. L., *The Resource Curse and Oil Revenues in Angola and Venezuela*, "Science & Society" 2011, vol. 75, no 3.
- Hellinger D., *Venezuelan Oil: Free Gift of Nature or Wealth of a Nation?*, "International Journal" 2006, vol. 52, no 1.
- Karl T. L., *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, London 1997.
- Kretzmann S., Nooruddin I., *Drilling into Debt: An Investigation into the Relationship between Debt and Oil*, Oilchange International, The Institute for Public Policy Research, Jubilee USA, 2011, URL: <http://priceofoil.org/content/uploads/2011/01/DrillingIntoDebt.pdf> [dostęp: 10.01.2013].
- Kruk H., *Zrównoważony rozwój regionów – ujęcie teoretyczne*, [w:] B. Kryk (red.), *Trendy i wyzwania zrównoważonego rozwoju*, Szczecin 2011.
- Kryk B. (red.), *Trendy i wyzwania zrównoważonego rozwoju*, Szczecin 2011.
- Krzywicka K., *Polityka energetyczna Wenezueli w XX w.*, [w:] M. F. Gawrycki (red.), *Ameryka Łacińska wobec wyzwań globalizacji*, Toruń 2006.
- Młynarski T., *Bezpieczeństwo energetyczne w pierwszej dekadzie XXI wieku. Mozaika interesów i geostrategii*, Kraków 2011.
- Mommer B., *Subversive Oil*, [w:] S. Ellner, D. Hellinger (eds.), *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization, and Conflict*, Boulder CO 2003.
- Muerhofer V., *3-D Sustainability: An Approach for Priority Setting in Situation of Conflicting Interests Towards a Sustainable Development*, "Ecological Economics" 2008, no 64.
- Müller-Plantenberg U., *Wenezuelskie ambicje regionalne*, [w:] A. Dembicz (red.), *Ameryka Łacińska – wyzwania roku 2007. Pokłosie roku wyborczego 2006 w Ameryce Łacińskiej*, CESLA UW, seria: „Dokumenty Robocze”, nr 45, Warszawa 2007.
- Neumayer E., *Does the "Resource Curse" hold for Growth in Genuine Income as Well?*, "World Development" 2004, vol. 32, no 10.
- Palley T. I., *Lifting the Natural Resource Curse*, "Foreign Service Journal" 2003, no 80.
- Robinson J. A., Torvik R., Verdier Th., *Political Foundations of the Resource Curse*, "Journal of Development Economics" 2006, no 79 (2).
- Ross M. L., *The Political Economy of the Resource Curse*, "World Politics" 1999, no 51.
- Sachs J. D., Warner A. M., *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, "NEBE Working Paper" 1997.
- Salazar F. B., *Renewable Energy Policies in Latin America: The Role of the State*, Vienna 2008.
- Sangmeister H., *Energiewirtschaftliche Herausforderungen in Lateinamerika*, "Brennpunkt Lateinamerika" 2001, nr 16.
- Travieso F., *La historia petrolera venezolana "La Petrolia": el acuerdo de Achnacarry y la Petrolia del Táchira*, Caracas 2012.

- Van der Ploeg F., Poelhekke S., *The Pungent Smell of ‘Red Herrings’: Subsoil Assets, Rents, Volatility and the Resource Curse*, “Journal of Environmental Economics and Management” 2010, no 60 (1).
- Venezuela – Analysis*, U.S. Energy Information Administration (EIA), 2012, URL: <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=VE> [dostęp: 10.01.2013].
- Wilpert G., *Changing Venezuela by Taking Power: The History and Policies of the Chávez Government*, London 2007.

Ana Lía del Valle Guerrero

Gepolítica y seguridad energética en la región sudamericana

Introducción

El propósito de este artículo es analizar los cambios ocurridos en el sector energético sudamericano donde, como alternativa frente a los cambios del escenario global, puede reconocerse la existencia de una nueva geopolítica de la energía que busca garantizar la seguridad energética a través de procesos de nacionalización de los recursos junto al resurgimiento de la presencia del Estado en la búsqueda y dominio de los recursos energéticos. Esta sería una de las dinámicas centrales de los asuntos mundiales en las próximas décadas.

Toda civilización tiene un orden energético que implica una articulación entre productores y consumidores y que tiene como eje central de acción, conciliación y conflicto una fuente energética dominante.¹ En este contexto, la construcción de un nuevo orden energético mundial está en el centro de los conflictos actuales que pueden entenderse como posicionamientos en relación con el control de los recursos, puesto que sin energía no hay desarrollo. La geopolítica de la energía procura analizar y comprender estos conflictos.

Sin embargo, no todos los recursos tienen el carácter de recursos estratégicos. Sólo se considera de este modo a todo recurso natural escaso que actual o potencialmente es vital para el desarrollo de la actividad económica o para el mantenimiento de la calidad de vida de un país. El recurso estratégico tiende a concentrarse en pocas manos, ser escaso a escala global y tener especificidad territorial, es decir, es propio de determinados territorios, por ello puede ser factor de conflicto en materia política, económica o militar. El conflicto surge cuando el recurso es abundante para un país y escaso para otro, sumado a la diferente

¹ F. Sánchez Albavera, *América Latina y la búsqueda de un nuevo orden energético mundial*, "Nueva Sociedad" 2006, núm. 204, pág. 39, URL: http://www.nuso.org/upload/articulos/3364_1.pdf [disponible: 2.04.2013].

situación de los Estados en cuanto a la capacidad de protegerlos. El componente geopolítico del recurso influye en su valoración a nivel global. Los Estados en desarrollo con abundantes recursos naturales formulan políticas de Estado para la protección de los mismos, mientras que otros con debilidad institucional encuentran dificultades para defender los intereses de la comunidad frente a las empresas transnacionales por el control de un recurso natural estratégico.

Por otra parte, se advierte que existen diferencias en la relación población/recurso de una región a otra, de un país a otro, no sólo por una distribución espacial irregular, sino también porque los patrones de consumo difieren debido a que las poblaciones han alcanzado niveles distintos de satisfacción de sus necesidades, así como también diferentes niveles de desarrollo tecnológico que les permitan acceder al recurso. Estos conceptos son de suma importancia para el caso de los hidrocarburos y de los recursos no convencionales (*shale oil, shale gas, tight oil, tight gas* y *coal bed methane*) en particular, que habían pasado desapercibidos como recursos por la falta de conocimientos tecnológicos o por la necesidad de elevadas inversiones que los tornaran accesibles para la satisfacción de necesidades humanas.

Queda entonces claramente definido que recurso natural es un concepto social, en el cual los elementos y funciones de la naturaleza son recursos sólo en relación con una sociedad particular y en un momento histórico que define una forma de explotación, distribución y consumo.² Esto es importante de destacar, puesto que la situación actual alcanzada por EE.UU. en el uso de recursos no convencionales ha generado un cambio de gran magnitud para ese país que, queda por comprobar, si es extrapolable a otros países, con iguales recursos, pero diversas situaciones en su desarrollo tecnológico, en sus relaciones producción/consumo y en su valoración sobre la mayor importancia del ambiente o de la seguridad energética para su población.

En síntesis, es importante no sólo contar con los recursos naturales, sino también conocer el valor que otorga a tales recursos una sociedad, así como las posibilidades concretas que tiene para explotarlos. También son importantes las decisiones políticas y económicas que interfieren o facilitan sus acciones. Este marco conceptual de los recursos naturales en relación con aspectos económicos, geopolíticos y estratégicos es el que permite analizar y comprender la situación actual de la seguridad energética, centrada en los hidrocarburos, tanto a escala global como regional y nacional.

² N. Prudkin, *Manejo integrado de recursos naturales a nivel urbano y regional*, Centro de Investigaciones Ambientales de la Universidad Nacional de Mar del Plata, 1996.

Geopolítica de la energía y seguridad energética

En este contexto, la seguridad energética se encuentra frente a nuevos desafíos, en tanto el Estado debe definir a qué y quiénes defender en un escenario donde se superponen los intereses de las empresas y la calidad de vida de la población y donde la amenaza reside de igual modo en la sobreexplotación del recurso y el riesgo ambiental derivado de la misma, puesto que la explotación de un recurso estratégico puede perjudicar a la población por diferentes motivos: métodos de exploración y explotación que no aseguren el desarrollo sustentable; concesiones a empresas privadas que restrinjan el acceso al recurso; privatizaciones que monopolicen el uso del recurso; conflictos armados por el control del recurso.

Más allá de la seguridad energética, se debe abordar la seguridad de manera integral, puesto que:

La seguridad supone actuar anticipadamente. Requiere un sistema de observación, de análisis, y de comunicación capaz de detectar a tiempo los indicios de crisis y contrarrestar los fenómenos capaces de transformar una situación de crisis en una de conflicto. Por eso, la prevención es el concepto estratégico moderno. Es, ante el conflicto contemporáneo, lo que la disuasión ha sido ante el enfrentamiento militar directo. Pero la prevención limitada a la dimensión diplomática o a gestos militares no es suficiente para basar una estrategia. Se requiere una prevención fundada en la información, en el conocimiento anticipado de los actores y las situaciones.³

Para garantizar la seguridad energética de un Estado es necesario entonces no sólo contar con los recursos, sino conocer los actores involucrados que pueden poseer los recursos económicos o la tecnología para su extracción. Esta situación les otorga poder a quienes lo poseen y genera una relación de dependencia entre aquellos países que poseen los recursos y quieren lograr sus fines, como autoabastecimiento energético en el caso de la geopolítica de la energía, pero dependen de los medios (económicos, tecnológicos) que les aportan actores globales para conseguirlos. Por lo tanto, la vulnerabilidad o dependencia que experimenta un país representa el grado de poder que llegan a tener otros países sobre él y que condiciona su accionar.

La perspectiva geopolítica de la energía contemporánea muestra cambios de singular importancia en esta segunda década del siglo XXI. La energía es uno de los elementos claves que marcan estos cambios en las relaciones de poder entre

³ J. Castro, *Kosovo y el Nuevo Sistema de Seguridad Internacional*, "Archivos del Presente" julio-agosto-septiembre de 1999, núm. 17, pág. 199.

Estados y la pregunta es cómo afectarán al mercado global de energía y cuáles serán los efectos sobre la seguridad energética, tanto a escala global como regional, cuáles serán los cambios de dependencias y nuevas vulnerabilidades que se producirán a partir de la utilización de recursos naturales no convencionales como *shale gas* o *shale oil*. Todos estos interrogantes, focalizados en la región sudamericana, pueden responderse desde un enfoque geopolítico que supere el sesgo económico, dominante en la cuestión energética.

En este marco, se destacan los aportes de la geopolítica como modelo de análisis alternativo/complementario en estudios económicos y la consideración del territorio como anclaje territorial y no sólo como enclave productivo, pues allí existen, entre otros, recursos y actores como protagonistas principales. El eje de la propuesta a desarrollar se centra tanto en un análisis geopolítico que contemple las cuestiones vinculadas a la seguridad energética en Sudamérica como en un análisis multiescalar que tenga en cuenta las escalas global, regional y nacional.

En este contexto, aparecen dos puntos de vista geopolíticos en la relación entre energía y seguridad. El primero, relacionado con la seguridad del Estado y la competencia internacional por asegurarse la posesión de recursos considerados estratégicos que otorgan poder al Estado. El segundo se ubica por encima de lo nacional, se preocupa por la seguridad, desarrollo y bienestar de la sociedad a nivel regional y global, a través de procesos que favorezcan la integración energética. Más allá de lo deseable, la realidad muestra que prevalece el primer punto de vista.⁴

Sin embargo, como alternativa frente a los cambios del escenario global, puede reconocerse en la región sudamericana la existencia de una geopolítica de la energía que busca garantizar la seguridad energética de los Estados a través de procesos de nacionalización de los recursos y el resurgimiento de la presencia del Estado en la búsqueda y dominio de los recursos energéticos.

Asimismo, también los principales países proveedores de recursos intentan maximizar los beneficios y ventajas que les da esta posición dentro del nuevo orden energético mundial, dando origen al concepto de nacionalismo de recursos que podría definirse como la administración de los flujos energéticos de acuerdo con los intereses vitales del Estado, intentando convertir ese poder latente en una ventaja política. Se siguen entonces los objetivos que disponen los respectivos gobiernos y en algunos casos se utilizan como instrumentos de política exterior.⁵

⁴ Adaptado de E. Cardozo, *La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía*, "Nueva Sociedad" 2006, núm. 204, págs. 136-149, URL: http://www.nuso.org/upload/articulos/3370_1.pdf [disponible: 2.04.2013].

⁵ M. T. Klare, *Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy*, New York 2008, págs. 34-35.

Estas empresas nacionales se involucran cada vez más en todos los eslabones de los circuitos de producción, transporte y comercialización de los productos, sea gas o petróleo.

Además, otro cambio a considerar es el relativo al contenido del concepto de seguridad energética que, desde la visión clásica, se ha centrado en la protección física de las infraestructuras y la garantía de la continuidad del suministro. Destaca el elemento físico y territorial – sobre instalaciones y conexiones – así como las relaciones comerciales y de política económica respecto de los suministradores. Desde una visión moderna, el enfoque es integrado y multidimensional. Predominan los elementos funcionales sobre el físico-territorial, y su consideración sistémica. Busca la salvaguarda de la independencia y resiliencia, reducción de la vulnerabilidad y sensibilidad del sector energético. Conjuga los campos de la seguridad, la defensa, la economía y las relaciones internacionales, contemplando varios planos de acción sobre aspectos tangibles e inmateriales del sector energético, desde la clásica securización de instalaciones hasta la protección del *goodwill*⁶ empresarial y la gestión del conocimiento. Esta nueva concepción de la seguridad energética en la doctrina de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) parte de la aprobación del nuevo Concepto Estratégico a finales del año 2010 donde se introduce la seguridad energética entre los cometidos de esa Alianza Atlántica.⁷

Rafael José de Espona sostiene que, desde la perspectiva de seguridad energética, los puntos de vista económico, político, militar, entre otros, no siempre coinciden en parámetros, tiempos y objetivos, aún cuando el sector energético incide y se ve influido por todos ellos a la vez. Así, las relaciones comerciales o inversoras de una compañía energética de importancia estratégica para la nación pueden ser beneficiosas para su actividad mercantil, pero al mismo tiempo generar riesgos para el interés general estatal (y, en definitiva, para ella misma). Proliferan entonces amenazas multivectoriales de distinta naturaleza, lo cual requiere respuestas ajustadas. Por lo tanto, sólo con una visión amplia e integrada sobre seguridad energética pueden darse respuestas adecuadas para cada caso.⁸

En conformidad con el Tratado de Lisboa, los principales objetivos de la política energética de la Unión Europea son: garantizar el funcionamiento del mercado

⁶ Término anglosajón, alusivo al activo intangible de la empresa integrado por su reputación, imagen y relaciones de negocios.

⁷ R. J. de Espona, *El moderno concepto integrado de seguridad energética*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, “Documento de Opinión” abril 2013, núm. 32, págs. 2–3, URL: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO32-2013_SeguridadEnergetica_RafaelJ.Espona.pdf [disponible: 2.04.2013].

⁸ *Ibidem*.

de la energía; garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión; fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de formas de energía nuevas y renovables; y fomentar la interconexión de las redes energéticas. En virtud del artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), algunos ámbitos de la política energética pasan a ser una competencia compartida, lo que supone un paso hacia una política energética común. No obstante, cada Estado miembro mantiene su derecho a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético (artículo 194, apartado 2).⁹

El contexto global y regional de la energía

Desde esta visión ampliada de la seguridad energética, la segunda década del siglo XXI muestra que se está originando un cambio del paradigma energético donde, contrariamente a lo que se mencionaba respecto a la llegada del *peak oil* del petróleo y del gas, así como su reemplazo por energías alternativas, existe un resurgimiento de los hidrocarburos a partir de recursos no convencionales como *shale oil*, *shale gas*, *tight oil*, *tight gas* y *coal bed methane*, que revierten la declinación de los recursos provenientes de hidrocarburos convencionales gracias a avances en la tecnología (fractura hidráulica y perforación horizontal). La tecnología usa agua, arena y químicos para fragmentar formaciones rocosas en la roca madre y así tener acceso al gas natural o al petróleo que se encuentra enquistado en su interior.¹⁰

La curva de aprendizaje, desarrollada particularmente por EE.UU. en los últimos diez años, permite una disminución en los costos de extracción y su utilización como recursos técnicamente recuperables. Concordando con esta posición, el informe del “*BP Statistical Review of World Energy Junio de 2012*” sostiene que “...en lo que llevamos del año la producción mundial de petróleo está superando el consumo por un amplio margen”.¹¹

⁹ URL: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.7.1.html [disponible: 2.04.2013].

¹⁰ D. Soeder, *Shale Gas Development in the United States*, [en:] Hamid al-Megren (ed.), *Advances in Natural Gas Technology*, Arabia Saudita 2012; In Tech, págs. 3–28 y A. Alonso Suárez A, *The Expansion of Unconventional Production of Natural Gas (Tight gas, shale gas and coal bed methane)*, [en:] Hamid al-Megren (ed.), *Advances in Natural Gas Technology*, In Tech, Arabia Saudita 2012, págs. 123–146.

¹¹ Ch. Rühl, *BP Statistical Review of World Energy Junio de 2012*, Londres, pág. 8, URL: http://www.inmesol.es/blog/wp-content/uploads/2013/01/StatisticalReview_2012_ES.pdf [disponible: 2.04.2013].

Sin embargo, el uso de los recursos no convencionales está sustituyendo esta problemática de escasez de hidrocarburos por otra problemática, saber que existe el recurso – por lo tanto se dejan de lado los riesgos que implica la exploración – pero no puede llegar a extraerse, ya sea por cuestiones económicas (necesidad de grandes inversiones), tecnológicas (disponer de las tecnologías necesarias para su extracción) o ambientales (ante temores por contaminación del agua, mayor sismicidad o filtraciones de químicos en las perforaciones que estas nuevas tecnologías de extracción de recursos pueden generar).

Asimismo, se plantea la alternativa de priorizar garantizar la seguridad energética y el abastecimiento fluido de energía a la población desde una visión clásica de la seguridad o cuidar el ambiente desde una visión más integral que contempla las percepciones de la población y posibles efectos negativos sobre las mismas por la aplicación de las nuevas tecnologías, más allá de la posibilidad que representan estos recursos no convencionales para garantizar un abastecimiento fluido de recursos. Estas decisiones políticas de los gobiernos son las que determinarán el futuro uso de los recursos, más allá de que sean técnicamente recuperables y económicamente viables.

Los aspectos señalados en los párrafos anteriores contribuyen a reconocer las características que definen a la seguridad energética en la nueva geopolítica de la energía que el trabajo propone analizar, donde se observan cambios en el mapa energético mundial y de la región sudamericana en particular, así como en las relaciones entre energía y poder, derivados principalmente de nuevos actores y recursos en el panorama energético internacional que afectan a la geopolítica global, puesto que el logro de la independencia energética modifica las relaciones de poder y asegura poder a quienes poseen el recurso a costos inferiores a los de otros países del mundo. Actualmente, los europeos y los asiáticos pagan entre cuatro y seis veces más por su gas natural que los norteamericanos, gracias a los avances en la tecnología de extracción de recursos no convencionales como el *shale gas*. En este contexto, el ejemplo de EE.UU. es la muestra más evidente de los cambios que pueden producirse en el mercado global, si otros países siguen sus pasos. EE.UU. pasó de importador a autoabastecerse de gas y petróleo (en un futuro cercano). Además, con la posibilidad de generar excedentes y transformarse, en un breve plazo, en exportador de gas natural licuado hacia Europa. Disminuyó así su vulnerabilidad y dependencia de otros países (principalmente Medio Oriente) y generó impactos en el mercado global de la energía derivados de la sustitución entre combustibles fósiles (gas por carbón, el excedente de carbón de EE.UU. fue enviado a Europa) y en la posibilidad de incidir en el grado de dependencia de Europa respecto a Rusia.

Asimismo, se destaca el fuerte crecimiento de la demanda asiática y el cambio de dirección de las exportaciones de Europa hacia Asia.

Adquieren relevancia entonces las relaciones entre los Estados involucrados y las decisiones políticas de uso de los hidrocarburos que se localizan en un determinado territorio y no en otros – especificidad territorial del recurso – a lo que se suma su valor como recurso natural estratégico por el alto grado de incidencia en el desarrollo económico de un país. Además, esta relación entre territorio, recurso y política implica una territorialización de la política, así como el retorno del territorio a la geopolítica, en general, y a la geopolítica de la energía, en particular. En el caso sudamericano, los procesos de nacionalización de los recursos son un ejemplo de esta territorialización de la política, producida como consecuencia de las decisiones y alianzas políticas entre los Estados – centradas no en el mercado, sino en el poder político que se ejerce sobre un territorio – que conducen a una dinámica territorial de incertidumbre e inestabilidad en materia energética a escala regional.

El resurgimiento de conductas “estatistas” respecto a los recursos energéticos es consecuencia de la dependencia de los Estados de los hidrocarburos, cuya escasez genera, simultáneamente, amenazas a la seguridad energética y a la calidad de vida de la población de los países más desarrollados, a la vez que remarca condiciones de vulnerabilidad y dependencia en los principales países consumidores. Todas estas economías – tradicionales y emergentes – crecen y compiten por las mismas fuentes de energía.

Coincidiendo con lo sostenido por Paul Isbell

(...) hoy en día, la materia prima de la energía – particularmente petróleo y potencialmente también el gas natural – han surgido como una de las importantes variables en el contexto geopolítico mundial. Aunque América Latina posee relativamente pocos recursos energéticos, comparada con Oriente Medio o Rusia, en su propio contexto regional podría lograr una autosuficiencia energética, representar una fuente directa de oferta energética para EE.UU. y desempeñar un papel muy relevante en el juego geopolítico mundial de la energía.¹²

Se argumenta desde la visión clásica de seguridad energética que – puesto que para cualquier país es esencial garantizar el suministro copioso de energía – cualquier acto que pudiese reducir ese flujo supondría una amenaza automática

¹² P. Isbell, *Energía y geopolítica en América Latina*, Real Instituto Elcano, “Documento de trabajo” 2008, núm. 12, pág. 4, URL: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8a122e004fo1972aa480e43170baead1/DT12-2008_Isbell_energia_geopolitica_America_Latina.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8a122e004fo1972aa480e43170baead1 [disponible: 2.04.2013].

a intereses vitales de seguridad nacional. Por ello se considera, principalmente, al petróleo y al gas como recursos naturales estratégicos, por lo tanto asegurarse los proveedores es una prioridad de los Estados para garantizar su seguridad energética.

Como consecuencia de la interacción de las dos visiones – clásica y moderna – se explica que, en el nuevo escenario geopolítico energético global y sudamericano, en particular, actores globales – tal es el caso de EE.UU., Irán, Francia, China, (que poseen el recurso, la tecnología o los capitales necesarios para inversiones en infraestructura) – aparecen junto a actores regionales como Venezuela, Bolivia o Brasil. También se da la aparente contradicción entre alejarse de la órbita de EE.UU. para evitar la dependencia y la necesidad de acercarse a estos actores globales con los cuales se generan también relaciones de dependencia que buscan superarse a través de la transferencia de tecnología, que les permitiría en futuro despegar por sí mismos y ampliar sus bases de poder, al contar con medios propios para alcanzar sus fines y llegar a ser dueños de sus recursos en el sentido más amplio (tal es el caso de las relaciones Francia-Brasil quien pretende desarrollar submarinos nucleares para controlar sus nuevos descubrimientos en el pre-sal). De este modo se produce una diversificación de la dependencia y por lo tanto, al no estar concentrada la dependencia en un solo país, se disminuye el poder de presión del resto de los países.

En Sudamérica, la geopolítica de la energía presenta una superposición de escenarios que contrastan proyectos con realidades y procesos de integración junto a conflictos crecientes que generan inestabilidad. La mayoría de los problemas con los recursos no coinciden con la viabilidad de los proyectos ni con la distribución o reservas del recurso, tampoco dependen de las obras de infraestructura, sino que obedecen a decisiones económicas y políticas provenientes de la década del 90 que se dieron en la región y que se están redefiniendo en la actualidad, sumadas a conflictos geopolíticos históricos aún irresueltos.

El análisis geopolítico permite comprender la realidad sudamericana como producto de una realidad – cambiante e incierta – e interpretar la complejidad de las dinámicas existentes en los procesos sociales, políticos y económicos que le dieron origen. También comprender las relaciones de poder que se establecen frente a la aparición de nuevas situaciones geopolíticas en el espacio regional y mundial, donde la realidad se está construyendo en la cotidianeidad.

En este contexto, en el escenario sudamericano se producen los tres mayores cambios en cuanto al crecimiento de reservas a nivel mundial. En primer término – en 2008 y aún continúan – grandes descubrimientos de hidrocarburos en Brasil, en el área del presal, en aguas profundas y ultraprofundas, que lo posicionan no sólo como un país que logró su autoabastecimiento energético, sino también como

un país superavitario en recursos energéticos, que, sumado a su creciente presencia económica y política como país emergente con una de las mayores extensiones en superficie y numerosa población, agrega una mejora notable de su posicionamiento a nivel global.¹³ A ello se suma la última certificación de reservas de petróleo en Venezuela en 2010 (recordando que en muchos casos está asociado con yacimientos de gas) que lo colocan en primer lugar, por encima de Arabia Saudita, según el informe de la Agencia Internacional de Energía (AIE) de 2012.¹⁴ Por último, en 2011 se posiciona a Argentina como la tercera mayor reserva de recursos no convencionales de *shale gas* a escala global, además con presencia de *shale oil* y *tight oil*. En 2013, se produjo una rectificación, pasando Argentina a ocupar el segundo lugar en reservas de *shale gas*.¹⁵ Este aumento de la disponibilidad de recursos en la región sudamericana le otorga mayor potencialidad de crecimiento en el mercado global de energía.

En coincidencia con este punto de vista, que no es el aceptado mayoritariamente, la revista “Foreign Policy” publica una opinión de Amy Myers Jaffe, directora del Foro de Energía del Instituto Baker en la Universidad Rice, titulada “Adiós OPEC”, donde sostiene que la OPEC perderá gran parte de su poder en la década de 2020 porque “...las Américas, no el Medio Oriente, serán para entonces la capital mundial de la energía”. Este cambio se dará por factores tecnológicos y políticos (creciente inestabilidad regional, al igual que en África, que genera caídas de la producción frente a una mayor estabilidad en América).¹⁶ Sin duda, esta situación no ha pasado desapercibida para las grandes potencias como China y EE.UU. que ya han iniciado negociaciones con Brasil para el futuro uso de sus recursos y han aumentado su presencia en la región, así como también Irán, Francia, España y Rusia, entre otros.

Frente al incremento de la producción derivada del uso de recursos no convencionales en EE.UU. y Canadá, surge el interrogante si otros países podrán seguir su misma trayectoria de crecimiento. Los dos países que le siguen en cantidad de reservas de *shale gas* – según el informe de abril de 2011 del Departamento de Energía de EE.UU. – son: China, en primer lugar, y Argentina, en tercer lugar.

¹³ A. Dias Leite, *Towards a Renewable Energy Dominated System. Chapter 4 Fossil Fuels*, [en:] *Energy in Brazil*, Earthscan, Londres 2009, págs. 77 a 107 y E. Fagundes De Almeida, *Dinámicas de las industrias de petróleo y gas*, IEE-880, Instituto de Economía UFRJ, Brasil 2009.

¹⁴ International Energy Agency, *World Energy Outlook 2012*, Resumen ejecutivo, Londres noviembre de 2012, URL: <http://www.worldenergyoutlook.org/> [disponible: 2.12.2012].

¹⁵ Energy Information Agency (EIA), *Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States*, June 2013, URL: <http://www.eia.gov> [disponible: 13.08.2013].

¹⁶ A. Oppenheimer, *El nuevo centro petrolero del mundo*, “El Nuevo Herald” 29.09.2011, URL: <http://www.portafolio.co/opinion/el-nuevo-centro-petrolero-del-mundo> [disponible: 2.04.2013].

En 2013, se realizó una revisión y hubo una rectificación, quedando primera China en reservas de *shale gas*, seguida por Argentina, Argelia y EE.UU. en cuarto lugar. Sin embargo, el único que ha tornado a estos recursos técnicamente recuperables y económicamente viables es Estados Unidos.¹⁷

En este marco, la distribución de los países proveedores de recursos cambiaría, puesto que los recursos no convencionales se encuentran distribuidos en países que no son los tradicionales productores de estos recursos. Se tornan visibles, de este modo, tres hechos: en primer lugar, como un cambio en el uso de uno de los recursos tiene impacto sobre el total del mercado energético; en segundo lugar y derivado del primero, se observa claramente la interacción entre la escala regional y global; por último, se hace evidente que existe una multiplicidad de factores que producen estos cambios que afectan a la seguridad energética global en sentido amplio: utilización de nuevos recursos derivados de mejoras en la tecnología (uso del *shale gas* y *shale oil*); disminución o variación de precios entre recursos que pueden ser sustituibles entre sí (gas, carbón, petróleo), así como también accidentes derivados de desastres naturales (terremoto, tsunami) que se transforman en catástrofes sociales (accidente en central nuclear de Fukushima, Japón) y derivan en un cambio en la tendencia de uso de la energía nuclear a escala global.

Asimismo, contrariamente a lo deseable, se observa también que el cambio no se da pensando en la sustentabilidad energética y la protección del ambiente, sino en función de parámetros económicos, más allá del reconocimiento de los efectos que una disminución en el uso de hidrocarburos provocaría sobre el cambio climático global. El cambio de gas por carbón en Europa, como lo demuestra el informe 2012 de la AIE,¹⁸ es un claro ejemplo de esta situación.

En síntesis, los avances en la curva de aprendizaje de las nuevas tecnologías de *fracking* (fractura hidráulica y perforación horizontal) para la explotación de recursos no convencionales han provocado un descenso de los precios de producción que impactan en el sistema energético global derivado de la sustitución entre combustible (carbón por gas en EE.UU. y gas por carbón en Europa) y una tendencia hacia una especialización del petróleo para el transporte, aunque con menor presión sobre ese recurso por el uso de gas natural comprimido (GNC) para transporte y biocombustibles de corte obligatorio en las naftas en algunos países, como es el caso de Argentina.

¹⁷ C. Rühl, *La energía en 2013: haciendo balance BP Statistical Review of World Energy 2014*, Londres 2014, URL: http://www.bp.com/content/dam/bpcountry/es_es/downloads/PDF/StatisticalReview2014.pdf [disponible: 12.05.2015].

¹⁸ Energy Information Administration (IEA), *Annual Energy Outlook*, Departamento de Energía de Estados Unidos, URL: <http://www.eia.gov/forecasts/aeo/> [disponible: 12.10.2015].

Desde el punto de vista geopolítico y con una visión integral y multidimensional de la seguridad energética, se observa que:

- En la escala global, más que la competencia, una interdependencia entre los Estados permitiría alcanzar una seguridad energética global.
- En la escala regional, no sólo se producen cambios entre los países productores y consumidores, sino también en los recursos consumidos por sustitución entre diversos recursos entre regiones, en función de variedad de factores que inciden en el logro del objetivo de alcanzar seguridad energética.
- En la escala nacional, se observan cambios donde pesan los recursos propios de cada país, la definición de sus políticas energéticas y las inversiones en infraestructura y posibilidad de acceso a las nuevas tecnologías para llegar a garantizar la seguridad energética.

De lo expuesto se desprenden tres cuestiones: en principio, la falta de estudios sobre la cuestión energética desde el punto de vista geográfico, con énfasis en las cuestiones territoriales y en la interacción sociedad-naturaleza (considerando al recurso como un concepto social dependiente de la tecnología existente en cada momento histórico para cada país). En segundo término, se observa también la velocidad de los cambios, como lo demuestra el cambio de situación de EE.UU. que entre 2010 y 2015, como resultado de una curva de aprendizaje de 10 años, pasó de importador del recurso gas a la posibilidad de transformarse en exportador gracias al desarrollo de los recursos no convencionales como el *shale gas*. En tercer lugar, la necesidad de realizar este estudio desde una perspectiva sudamericana y no latinoamericana, puesto que, al tomar Latinoamérica se incluye a México que funciona integrado a América del Norte, con una mayor dependencia del mercado estadounidense y a América Central que presenta un pasado económico, histórico y político diferente a Sudamérica. Todo ello sin dejar de lado el contexto global en que se desarrolla el sistema energético y reconocer el creciente peso de la región sudamericana en relación a Medio Oriente por nuevos descubrimientos, sumados a un contexto de mayor estabilidad política.

La contracara de la seguridad energética: vulnerabilidad y dependencia

Para completar el análisis de la seguridad energética es importante conocer su contracara y diferenciar dos conceptos en relación directa con la misma: dependencia y vulnerabilidad. Un aspecto esencial que debe destacarse es que la vulnerabilidad no es estática sino dinámica, esto es, puede aumentar o disminuir y, por lo tanto,

resulta imprescindible que su análisis contemple la dimensión temporal. Aunque el problema de abastecimiento sea repentino, el origen de la vulnerabilidad puede ser causada por diferentes procesos históricos, algunos de origen geopolítico, como los existentes entre Bolivia y Chile (pérdida de salida al mar de Bolivia luego de la Guerra del Pacífico), y otros por circunstancias más recientes (como una crisis económica o la falta de inversiones en exploración e infraestructura, casos Argentina y Bolivia). Es decir, la vulnerabilidad integra elementos del pasado y del presente.

Algunos autores consideran que la dependencia es menos relevante para la seguridad de abastecimiento que la vulnerabilidad.¹⁹ La respuesta a la dependencia energética ha consistido históricamente en la diversificación de las fuentes de energía y de los proveedores, pero esto no contrarresta la dependencia, sino la vulnerabilidad física (es el grado de concentración geográfica de los suministros). Reducir la dependencia implica reducir las importaciones de energía para alcanzar la autosuficiencia, pero ello no siempre es factible y, además, tampoco es necesario para alcanzar la seguridad energética.

La vulnerabilidad de cada país es el resultado de una multitud de causas que se pueden agrupar en tres categorías o niveles superpuestos²⁰ que se dan simultáneamente:

- las causas raíces o estructurales,
- los procesos de crisis a medio o corto plazo,
- los determinantes particulares de cada país.

Por otra parte, el concepto de dependencia energética es el más utilizado y discutido, pero puede resultar más adecuado hablar de interdependencia energética, y ésta se divide en dos conceptos:

- dependencia física (porcentaje de las importaciones netas sobre el total de la energía primaria producida o consumida),
- dependencia económica (valor de las importaciones energéticas).

Gonzalo Escribano proporciona un ejemplo que contribuye a aclarar estos conceptos: “una gran dependencia física o económica no implica inseguridad si las importaciones proceden de fuentes percibidas como seguras, pues no hay sensación de vulnerabilidad. Alternativamente, una menor dependencia global puede entrañar inseguridad al aumentar la vulnerabilidad con el peso de las importaciones

¹⁹ Véase: A. F. Alhajji, J. L. Williams, *Measures of Petroleum Dependence and Vulnerability in OECD Countries*, “Middle East Economic Survey” 21.04.2013, vol. 46, núm. 16.

²⁰ Adaptado de K. Pérez de Armiño, *Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África*, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del País Vasco, Bilbao, “Cuadernos de Trabajo de Hegoa” julio 1999, núm. 24, URL: http://publ.hegoa.efaber.net/assets/pdfs/123/Cuaderno_de_trabajo_24.pdf?1304002061 [disponible: 2.04.2013].

procedentes de fuentes percibidas como inseguras. La vulnerabilidad es más compleja de cuantificar, pues además de depender del tipo de energía de que se trate tiene un mayor componente de subjetividad”.²¹ En este sentido, se debe recordar que la vulnerabilidad es una dimensión relativa, es decir, todos los países son vulnerables, pero cada uno, en función de sus circunstancias socioeconómicas y condicionantes particulares, tiene su propio nivel de vulnerabilidad, así como también su propio tipo de vulnerabilidad. Por lo tanto, la seguridad energética puede obtenerse a pesar de tener una dependencia energética del exterior, pero no así en el caso de tener una vulnerabilidad energética.

Seguridad energética en Sudamérica

El tema de la seguridad energética regional a partir de la crisis energética iniciada en 2004 en la Argentina, con efectos en la región que aún continúan, se presenta como una de las problemáticas a considerar en la agenda de seguridad sudamericana. Ello se refleja en el tema recurrente de la energía como una de las preocupaciones constantes en las diferentes cumbres presidenciales. Se evidencia también una debilidad del proceso de integración que pretende apoyarse sólo en bases económicas sin ningún tipo de sostén político y geopolítico que amplíe sus bases de poder.

Simultáneamente, a nivel regional, se observan también cambios y desplazamientos entre los principales países de la región en torno a los proveedores y consumidores del recurso gas, principalmente Bolivia como principal exportador de la región que sufrió un descenso en sus reservas de gas y la Argentina que pasó de exportador de gas a importador principalmente de gas natural licuado en 2008 con un consumo creciente de este recurso. En síntesis, el escenario geopolítico de la energía en la región sudamericana en 2015, en relación con la seguridad energética, muestra importantes cambios.

En la región, la situación geopolítica y estratégica que se presenta es la necesidad que tiene cada Estado de garantizar el abastecimiento fluido de energía a su población. Para ello requiere de la firma de acuerdos que permitan superar los conflictos de intereses que se presentan entre los actores de la región, e internamente dentro de cada Estado, por ejemplo, en Argentina abastecer a su población o exportar a Chile, en Bolivia cumplir los contratos con Brasil

²¹ G. Escribano, *Geopolítica de la seguridad energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE*, [en:] *Energía del Siglo XXI: Perspectivas Europeas y Tendencias Globales*, 2009, URL: http://www.academia.edu/1153577/Energia_del_Siglo_XXI_Perspectivas_Europeas_y_Tendencias_Globales [disponible: 2.04.2013].

y con Argentina, además de asegurar el abastecimiento interno. La gran escalada del precio del petróleo que se produjo hasta fines de 2014 colocó a la mayoría de los países de América del Sur frente al desafío de instrumentar políticas y estrategias que los pongan a salvo de posibles crisis energéticas. Ante este panorama, los distintos gobiernos optaron por realizar diferentes acciones.

ARGENTINA: el 90% de su matriz energética depende del petróleo y el gas. Sin embargo, ambas producciones caen casi de manera ininterrumpida desde 1998. Probablemente sea uno de los países más afectados por la crisis energética, ya que pasó de ser un país exportador a ser un país importador neto de energía, principalmente gas natural licuado (GNL). Las reservas de gas natural comprobadas al 31 de diciembre de 2011 eran de 333.000 millones de m³, la mitad de las que había una década atrás cuando eran de 664.000 millones de m³ (2002), con una caída del 7% entre 2010 y 2011. La producción decrece desde 2004 (cuando alcanzó un volumen de 52.100 millones de m³), el horizonte de reservas también se acorta: en diciembre 2011 era de 7,3 años, o sea, aproximadamente la mitad del horizonte que se preveía en 2002.²² En el futuro, la explotación de reservas de *tight gas* y *shale gas* descubiertas en un “megayacimiento”²³ de gas no convencional en la cuenca neuquina permitiría ampliar las reservas de gas de 6 a 16 años. En el año 2008, se traen 6 cargamentos de GNL (441 millones de m³). Pero el número de cargamentos comprados se eleva año a año: 10 en 2009 (783 millones de m³), 23 en 2010, 50 en 2011, 80 en 2012, 83 en 2013 y los cargamentos previstos para el año 2014 se mantienen en esos valores.²⁴ Argentina pierde su posición como uno de los principales exportadores de la región, principalmente de gas, así como también se reducen sus posibilidades de autoabastecimiento debido a la disminución de sus reservas y falta de inversiones en tareas de exploración e infraestructura. Pasó de ser un país exportador de energía a ser un país dependiente de la importación de recursos energéticos (GNL, *fuel oil*, combustibles). Ya en 2012, fue un importador neto de hidrocarburos, después de dos décadas de autoabastecimiento, y además, es vulnerable desde el punto de vista de los altos costos que debe pagar para asegurarse la provisión de esos recursos y su impacto

²² Véase: L. Caratori, *Evolución de las reservas de hidrocarburos en Argentina entre 2002 y 2011*, Informe del Instituto Argentino de la Energía, “General Mosconi” 14.08.2012, págs. 5-6, URL: http://www.iae.org.ar/especiales/informe_reservas_2011.pdf [disponible: 2.04.2013].

²³ C. Boyadján, *Gas no convencional: la gran apuesta de las petroleras*, “Clarín” 13.02.2011, URL: http://www.ieco.clarin.com/economia/Gas-convencional-gran-apuesta-petroleras_o_426557595.html [disponible: 2.04.2013].

²⁴ A. Guerrero, S. Carrizo, *Tendencias y conflictos en el sector del gas en Argentina. Interacciones regionales y globales*, [CD-ROM], CEINLADI, 24, 25 y 26 de octubre de 2012, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

en el PBI y la balanza comercial. Por otra parte, la alternativa de la explotación de gas no convencional aún es potencial, pues no se han realizado las inversiones necesarias en tareas de exploración y explotación, además de la necesidad de dar seguridad jurídica y precios que den rentabilidad para atraer las inversiones. La caída del precio del petróleo en 2015 dificulta aún más tanto la posibilidad de atraer inversiones como la de obtener rentabilidad en el corto plazo, a pesar de los acuerdos firmados con empresas de Estados Unidos (Chevron) y China (Sinopec).

CHILE: el 53% de la matriz energética lo representa el sistema hidroeléctrico que se encuentra afectado por sequías que le impiden operar a pleno. A ello se suma una crisis de abastecimiento de gas que inició en 2004, cuando Argentina comenzó a restringir los envíos, lo que se acentúa aún más actualmente. La respuesta a la crisis ha sido el desarrollo de centrales termoeléctricas a carbón; para 2015 se espera que esta tecnología represente casi un 30% de la matriz del SIC, el principal sistema eléctrico del país (el triple de la actual participación). Otra estrategia ha sido la instalación de plantas regasificadoras que le permiten traer el recurso desde cualquier lugar del mundo y ya está pensando en la exportación del recurso hacia Argentina y desde aquí a otros países como Uruguay, Paraguay y Brasil. El 27 de enero de 2011 se firmó este acuerdo. Chile también puede considerarse un ganador. Su condición es un claro ejemplo de un país dependiente, pero no vulnerable, puesto que posee plantas regasificadoras y fuentes de abastecimiento seguras y variadas – aunque provengan de países alejados – que no le generan vulnerabilidad. Además, retomó la inversión en energía hidroeléctrica y carbón, así como también tomó medidas de racionamiento energético preventivo.

PERÚ: trata de cambiar su matriz energética y dejar de utilizar los derivados del petróleo para aprovechar el gas natural del yacimiento de Camisea (Departamento del Cuzco). Pero, pese a los avances existentes en la penetración de ese gas natural, el alza internacional del crudo sigue teniendo un impacto fuerte en la economía peruana que luego se vio beneficiada por el descenso del precio de los hidrocarburos en 2015. Además, la idea de un anillo energético que la comunicara con Chile y de allí a Argentina se dejó de lado y se reiniciaron algunos contactos con Petrobras (Petróleo Brasileiro S.A.) respecto a la instalación de refinerías en ese país. Perú exportó en 2011 165 mil toneladas métricas (TM) de GNL y proyecta realizar alrededor de 52 embarques de GNL a diversas partes del mundo. Además, la producción de gas natural ha pasado de 327 millones de pies cúbicos por día a alrededor de 700 millones de pies cúbicos.

BRASIL: fue uno de los países menos afectados por el aumento del precio del petróleo que se produjo hasta 2014 puesto que ya logró el autoabastecimiento petrolero y es, además, el que tiene mayor potencialidad a nivel regional para evitar crisis energéticas, propias y regionales, una vez que consiga liberarse de los inestables envíos de gas desde Bolivia. Posee una matriz energética con un 46,6% de energía procedente de recursos renovables (la media es del 13%). Es el principal ganador de la región gracias a los inmensos descubrimientos de recursos petrolíferos y gasíferos realizados en su plataforma submarina durante 2007/2008, que aún en 2015 se continúan ampliando. Tiene un plan en marcha que lo transformaría en un país superavitario en recursos energéticos (gas, petróleo, energía hidroeléctrica, energías alternativas, etanol). Sin embargo, a pesar de tener el autoabastecimiento petrolero desde el 2007, en el corto plazo se muestra vulnerable por su dependencia del inseguro abastecimiento de gas desde Bolivia. En 2013, la empresa Petrobras debió desprenderse de activos en países como Argentina, para mantener el alto nivel de inversiones necesarias para la exploración y explotación en las aguas profundas y ultraprofundas del presal. En 2015, el descenso del precio del petróleo afectó las inversiones que se realizan para el desarrollo de los recursos hidrocarbúricos en aguas profundas y ultraprofundas del presal.

BOLIVIA: posee la segunda reserva de gas de la región, siendo su proveedor más importante. La inestabilidad política y la inseguridad jurídica le impidieron consolidar esa posición por la falta de inversiones en infraestructura que le permitan explotar el recurso. Inclusive presenta conflictos en el abastecimiento interno, ya que la nacionalización de los hidrocarburos por sí sola no genera riqueza, son necesarias las inversiones extranjeras cuando el país no posee los recursos económicos para tornarlos rentables y a partir de allí generar ganancias que puedan distribuirse entre la población. El presidente de la estatal petrolera, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Carlos Villegas, anunció que se requiere una inversión de 40.670 millones USD en el sector de hidrocarburos hasta el 2025, distribuido en exploración (44%), producción (22%), refinación (17%), distribución (3%), industrialización (14%) y en ciencia y tecnología (1%), con el fin de incrementar las reservas de gas natural, aumentar las inversiones para exploración y establecer un plan de incentivos a la exploración que se traducirá en un anteproyecto de ley. En ese sentido, ratificó que se espera descubrir, hasta el 2025, al menos 18 trillones de pies cúbicos (TFC) de gas natural y 500 millones de barriles de hidrocarburos líquidos, principalmente en los

departamentos de Santa Cruz, Cochabamba, Chuquisaca y Tarija.²⁵ Es un caso particular de vulnerabilidad y dependencia ya que depende, por un lado, de las inversiones en infraestructura que realicen terceros países y, por otro, de la venta de su principal recurso, el gas, a países como Argentina y Brasil, lo cual le genera vulnerabilidad por la importancia que constituyen estos ingresos para su PBI. En este sentido, también fue afectado por el descenso del precio del petróleo en 2015, que se incluye en la canasta de precios que determina el valor del gas de exportación, y, por lo tanto, sufrió una importante disminución de sus ingresos.

VENEZUELA: posee la primera reserva de gas de la región, pero se da la particularidad que no exporta gas a la región, debido a la inexistencia de gasoductos o plantas de licuefacción, y se concentra más en la exportación de petróleo que en el gas. El 90% de sus yacimientos de petróleo son con gas asociado y el gas libre se encuentra principalmente en la plataforma del delta del Río Orinoco, sin ser explotado aún. Su política energética en el mercado interno está orientada al desarrollo de la industria del gas natural, pero para ello necesita promover la construcción de redes de gas en los principales centros urbanos, ampliar los sistemas de distribución e incentivar proyectos de industrialización. Sin embargo, en la actualidad la penetración del gas en los servicios residenciales es reducida y se concentra principalmente en la industria. Además, un porcentaje importante del volumen de gas extraído se devuelve al subsuelo con el propósito de mantener la presión de los yacimientos petroleros.

Por otra parte, la presión fiscal desde el Ejecutivo venezolano sobre la industria petrolera se mantiene y se refleja en las previsiones de inversión y aporte social. El Plan actual, denominado Siembra Petrolera 2010-2015, engloba inversiones por 252 mil millones de dólares, de los cuales Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) deberá proveer 197 mil millones de dólares, para avanzar hacia cuatro objetivos estratégicos:

la aceleración del desarrollo de la Faja Petrolífera del Orinoco para incorporar 2,8 millones de barriles diarios de producción para el año 2030; el desarrollo del gas Costa Afuera para satisfacer el mercado interno y exportar a mercados estratégicos;

²⁵ *Bolivia, YPFB revela que requiere invertir Us\$40670 millones para el sector hidrocarburos hasta 2025*, América Economía digital, Agencia Boliviana de Información, 30.10.2013, URL: <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/ypfb-revela-que-requiere-invertir-us40670m-para-el-sector-hidrocarburos-hasta-20> [disponible: 2.04.2013].

el impulso al desarrollo socialista integral del país y el equilibrio territorial; y la absoluta soberanía sobre el recurso petrolero y gasífero.²⁶

En 2012, Colombia y Venezuela buscan profundizar su integración energética a través de actividades de exploración y explotación de Ecopetrol en Venezuela en alianza con PDVSA en la zona de Maracaibo, Apure y Barinas, la construcción de un oleoducto binacional, así como el desarrollo de un gasoducto entre Colombia, Venezuela y Centroamérica.²⁷

El hecho de explotar principalmente el petróleo le genera vulnerabilidad por la dependencia extrema del PBI del país de los recursos que obtiene de esa exportación. Al igual que Bolivia y Brasil, el país se vio afectado por la caída del precio del petróleo, a lo cual se sumó un contexto político y económico inestable con la inflación más alta del mundo. Sin embargo, según cifras divulgadas por ministro de Petróleo, Rafael Ramírez,²⁸ “el país posee un volumen de reservas de petróleo de 297.000 millones de barriles, con lo cual sería el primer país con mayores napas comprobadas de crudo, por delante de Arabia, que cuenta con 266.000 millones de barriles, y de países como Irán o Kuwait”. Ratificando esta afirmación, el *Annual Statistical Bulletin 2010/2011* de la *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC) presenta las reservas probadas de petróleo por país en 2010, dónde emerge Venezuela con 296.501 millones de barriles, desplazando a Arabia Saudita con 264.516.²⁹ Cabe acotar que todavía estos recursos no están en producción, además es un petróleo pesado que necesita de refinerías especiales que se encuentran en Estados Unidos. Posee también las mayores reservas de gas en América que aún no son explotadas y actualmente debe importar el recurso gas desde Colombia. Tal vez debería pensar, en el corto y mediano plazo, en la exportación a través de barcos metaneros, puesto que la idea del Gasoducto del Sur mostró muchos obstáculos que lo transforman en prácticamente inviable.

²⁶ E. J. Tovar, *PDVSA redujo en 61% su meta de inversiones para el año 2011*, “El Universal” 17.01.2011, URL: http://www.eluniversal.com/2011/01/17/imp_eco_art_pdvsa-redujo-en-61_2161110 [disponible: 2.04.2013].

²⁷ *Colombia y Venezuela vuelven a retomar tema del oleoducto binacional*, “El Espectador” 28.03.2012, URL: <http://www.elespectador.com/economia/articulo-335075-colombia-y-venezuela-vuelven-retomar-tema-del-oleoducto-binacion> [disponible: 2.04.2013] y L. J. Acosta, *Colombia y Venezuela buscan producir petróleo en alianza*, Reuters América Latina, 29.03.2012, URL: <http://Ita.reuters.com/article/domesticNews/idLTASIE82S02A20120329> [disponible: 2.04.2013].

²⁸ *Venezuela asegura registrar mayores reservas de petróleo del mundo*, AFP, 19.01.2011, URL: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/venezuela-asegura-registrar-mayores-reservas-de-petroleo-articulo-245909> [disponible: 2.04.2013].

²⁹ *Annual Statistical Bulletin 2010/2011*, Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC), *World proven crude oil reserves by country (m b)*, pág. 22, URL: http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2010_2011.pdf [disponible: 2.04.2014].

En este sentido, existe una propuesta de Energía Argentina S.A. (ENARSA) y PDVSA para establecer una empresa mixta con el fin de construir una planta de licuefacción de GNL en el complejo Gran Mariscal de Ayacucho en el estado de Sucre.³⁰ Asimismo, también está pensando en el futuro desarrollo de la energía nuclear con el apoyo de Rusia e Irán. Hasta el momento, Venezuela sólo le provee *fuel oil* a Argentina y, a pesar de ser el país de mayores reservas de gas en América, no provee gas a la región.

Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina son países exportadores de energía que están nacionalizando sus reservas para aumentar su margen de negociación con las grandes multinacionales con la finalidad de obtener mayores ingresos derivados de las rentas del gas y del petróleo, pero generando conflictos respecto a la seguridad jurídica de los inversores. Como consecuencia de ello, estos no realizan las inversiones necesarias en infraestructura y ello repercute en sus posibilidades de crecimiento.

Un hecho destacado es el ingreso de actores globales en la región, tales como Rusia, Francia, China, Irán y España, a raíz de la presencia de abundantes recursos naturales. Esta situación muestra la necesidad de los consumidores de asegurarse la provisión de los mismos para no ser vulnerables. Por otra parte, en el caso de Sudamérica, los poseedores de los recursos sienten la necesidad de asegurarse la posibilidad de protegerlos efectivamente, a través de un equipamiento militar disuasorio. Buscan para ello obtener la transferencia de tecnología que ofrece Francia y no EE.UU., así como el apoyo de Rusia y China. Esto generó un aumento del gasto militar en la región.

En síntesis, Bolivia y Venezuela, los dos países con las mayores reservas de gas de la región, afectan en distinta medida a la región, debido a: escasas inversiones en infraestructura; inestabilidad política creciente y falta de seguridad jurídica, generando vulnerabilidad en países de la región como Brasil y Argentina, dependientes del gas de Bolivia, pero sin ninguna certeza de abastecimiento continuo, a pesar de la existencia de gasoductos y contratos de largo plazo ya firmados. Por su parte, Venezuela no ha desarrollado aún la industria del gas y por lo tanto no ofrece el recurso en la región, mientras que el petróleo se dirige principalmente a EE.UU. Como consecuencia de estos obstáculos, a partir del año 2008, la región sudamericana se incorpora al mercado global del gas natural licuado y comienza a depender del mercado externo para el abastecimiento de gas.

³⁰ M. Roca, *Gas Natural Licuado una alternativa viable*, "Revista DEF" julio 2008, no 35, págs. 44-46.

Consideraciones finales

El relevamiento del potencial energético de los países sudamericanos es un paso previo necesario para una explotación sustentable de los recursos que permita la utilización de todas las alternativas energéticas de que dispone la región. La vulnerabilidad es la contracara de la seguridad energética a la que aspira todo país y se debe evitar con acciones conjuntas a nivel regional que favorezca la integración. De lo expuesto, surgen tres incertidumbres críticas que deben ser consideradas en la región sudamericana.

La primera incertidumbre, crítica y fundamental, es si la región sudamericana, a pesar de la existencia del nacionalismo de recursos cada vez más desarrollado en los países de la región, podrá generar confianza para atraer inversiones extranjeras necesarias para transformar en recursos técnicamente recuperables los recursos existentes aún potenciales tales como los nuevos descubrimientos de recursos no convencionales (*shale gas, shale oil, tight oil*), recursos convencionales de gas y petróleo, y recursos en aguas profundas y ultraprofundas del presal. Esta incertidumbre se profundiza en 2015 por las consecuencias que produce la caída del precio del petróleo, tanto por su efecto sobre la posibilidad de atraer inversiones para desarrollar nuevos recursos que generan baja rentabilidad en el corto plazo, como por el impacto que produce sobre el PBI de los países dependientes de la exportación de estos recursos como Bolivia y Venezuela.

La segunda de las incertidumbres críticas deriva de la primera y es si la región sudamericana logrará superar los conflictos de poder entre Estados, reconocer la importancia de la interdependencia energética – como modo de alcanzar la seguridad energética regional – y desarrollar su potencial de petróleo y gas que le permitirían competir con Medio Oriente y África, dada la mayor estabilidad política regional dentro del contexto geopolítico global.

La tercera incertidumbre crítica es si, después de la muerte del presidente Chávez, Venezuela mantendrá su cooperativismo energético con Cuba y países de América Central, a través del apoyo económico, político y social brindado en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), cuyo actor principal es Venezuela como abastecedor de recursos energéticos y como contrapeso de la influencia de EE.UU. en América Central. Actualmente, las decisiones del nuevo gobierno encabezado por Nicolás Maduro se ven afectadas por la caída del precio del petróleo a escala global, que impacta en la región y en sus posibilidades de mantener esta solidaridad

energética con dichos países que surgió en un marco del barril de petróleo por encima de los 100 dólares frente a los 37 dólares actuales³¹.

Finalmente, existen certezas: la región tiene cantidad y variedad de recursos no renovables y renovables, aún no explotados, también tiene bajo consumo y un alto ratio producción/reservas. Todo ello la posiciona como una región con potencial para autoabastecerse y generar excedentes que le permitan una futura inserción a escala global.

Sin embargo, la suma de diferentes factores que se desarrollan en el trabajo permiten vislumbrar, en el corto plazo, una nueva crisis en la región en el período 2015–2020, si no se adoptan las medidas necesarias para revertir la actual situación que genera falta de seguridad energética, principalmente a partir de la caída del precio internacional del petróleo que afecta a los países cuyo PBI depende fundamentalmente de esos ingresos como Venezuela, Ecuador y Bolivia. Al mismo tiempo también esta caída afecta las posibilidades de ingreso de nuevas inversiones que permitan el desarrollo de nuevos recursos que son técnicamente recuperables, pero que en este contexto resultan económicamente inviables.

El año 2008 marca para la región sudamericana un momento de quiebre donde se pasa de la búsqueda de soluciones intraregionales a problemas de abastecimiento de gas que surgen en la Argentina mediante la construcción de gasoductos (el Anillo Energético con centro en Perú y el Gran Gasoducto del Sur con centro en Venezuela) que no se concretan por problemas geopolíticos históricos aún irresueltos (conflictos por la delimitación del mar territorial entre Chile y Perú; conflictos por la pérdida de salida al mar de Bolivia con Chile y Perú). Como consecuencia, la región halla como una solución alternativa la incorporación al mercado global del gas natural licuado. Esta decisión implica una dependencia del mercado externo y la inserción de la región sudamericana en el mercado global de la energía, junto a la pérdida del autoabastecimiento y la integración regional.

Para superar esta situación y favorecer la integración energética regional debería construirse una alianza estratégica con la participación de los actores estatales que demandan el recurso y aquellos que lo ofrecen dentro de la región. En este punto, se plantea otro desafío, no menor al de la integración, desde una visión moderna del concepto de seguridad energética: autoabastecerse y exportar energía, pero al mismo tiempo desarrollarse, con la consecuente mejora de la calidad de vida de los habitantes a partir de un recurso específico de estos territorios, la energía.

³¹ N. Hume, D. Sheppard, A. Raval, *Oil Rout Extends Brent Crude's 11-year Low*, [en:] FT January 7 2016, URL: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/4fb3f922-b521-11e5-b147-e5e5bba42e51.html#axzz3yMMZBosA> [disponible: 2.04.2014].

Bibliografía

- Acosta L. J., *Colombia y Venezuela buscan producir petróleo en alianza*, Reuters América Latina, 29.03.2012, URL: <http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTA-SIE82S02A20120329> [disponible: 2.04.2013].
- Alhajji A. F., Williams J. L., *Measures of Petroleum Dependence and Vulnerability in OECD Countries*, “Middle East Economic Survey” 21.04.2013, vol. 46, núm. 16.
- Alonso Suárez A., *The Expansion of Unconventional Production of Natural Gas (Tight gas, shale gas and coal bed methane)*, [en:] Hamid al-Megren (ed.), *Advances in Natural Gas Technology*, In Tech, Arabia Saudita 2012, págs. 123–146.
- Annual Statistical Bulletin 2010/2011*, Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC), *World proven crude oil reserves by country (m b)*, pág. 22. URL: http://www.pec.org/pec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2010_2011.pdf [disponible: 2.04.2013].
- Boyadjián C., *Gas no convencional: la gran apuesta de las petroleras*, “Clarín” 13.02.2011, URL: http://www.ieco.clarin.com/economia/Gas-convencional-gran-apuesta-petroleras_0_426557595.html [disponible: 2.04.2013].
- Caratori L., *Evolución de las reservas de hidrocarburos en Argentina entre 2002 y 2011*, Informe del Instituto Argentino de la Energía General Mosconi” 14.08.2012, págs. 5–6, URL: http://www.iae.org.ar/especiales/informe_reservas_2011.pdf [disponible: 2.04.2013].
- Cardozo E., *La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía*, “Nueva Sociedad” 2006, núm. 204, URL: http://www.nuso.org/upload/articulos/3370_1.pdf [disponible: 2.04.2013].
- Castro J., *Kosovo y el Nuevo Sistema de Seguridad Internacional*, “Archivos del Presente” julio–agosto–septiembre 1999, núm. 17.
- Colombia y Venezuela vuelven a retomar tema del oleoducto binacional*, “El Espectador” 28.03.2012, URL: <http://www.elspectador.com/economia/articulo-335075-colombia-y-venezuela-vuelven-retomar-tema-del-oleoducto-binacion> [disponible: 2.04.2013].
- Escribano G., *Geopolítica de la Seguridad energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE*, [en:] *Energía del Siglo XXI: Perspectivas Europeas y Tendencias Globales*, 2009, URL: http://www.academia.edu/1153577/Energia_del_Siglo_XXI_Perspectivas_Europeas_y_Tendencias_Globales [disponible: 2.04.2013].
- Espona R. J. de, *El moderno concepto integrado de seguridad energética*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, “Documento de Opinión” Abril 2013, núm. 32, URL: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEEO32_2013_SeguridadEnergetica_RafaelJ.Espona.pdf [disponible: 2.04.2013].

- Fagundes De Almeida E., *Dinámicas de las industrias de petróleo y gas*, IEE-880, Instituto de Economía UFRJ, Brasil 2009.
- Guerrero A., Carrizo S., *Tendencias y conflictos en el sector del gas en Argentina. Interacciones regionales y globales*, [CD-ROM], CEINLADI, 24, 25 y 26 de octubre de 2012, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Hume N., Sheppard D., Raval A., *Oil Rout Extends Brent Crude's 11-year Low*, [en:] FT January 7, 2016, URL: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/4fb3f922-b521-11e5-b147-e5e5bba42e51.html#axzz3yMMZBosA> [disponible: 7.01.2016].
- Isbell P., *Energía y geopolítica en América Latina*, Real Instituto Elcano, "Documento de trabajo" 2008, núm. 12, URL: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8a122e004fo1972aa480e43170baead1/DT122008_Isbell_energia_geopolitica_America_Latina.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8a122e004fo1972aa480e43170baead1 [disponible: 2.04.2013].
- Klare M. T., *Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy*, New York 2008.
- Oppenheimer A., *El nuevo centro petrolero del mundo*, "El Nuevo Herald" 29.09.2011, URL: <http://www.portafolio.co/opinion/el-nuevo-centro-petrolero-del-mundo> [disponible: 2.04.2013].
- Pérez de Armiño K., *Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África*, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del País Vasco, Bilbao, "Cuadernos de Trabajo de Hegoa" julio 1999, núm. 24, URL: http://publ.hegoa.efaber.net/assets/pdfs/123/Cuaderno_de_trabajo_24.pdf?1304002061 [disponible: 2.04.2013].
- Prudkin N., *Manejo integrado de recursos naturales a nivel urbano y regional*, Centro de Investigaciones Ambientales de la Universidad Nacional de Mar del Plata, 1996.
- Roca M., Bronstein: "Estamos a las puertas de una crisis energética global", "Revista DEF" 2010, núm. 64, URL: <http://www.defonline.com.ar/?p=644> [disponible: 2.04.2013].
- Roca M., *Gas Natural Licuado una alternativa viable*, "Revista DEF" 2008, núm. 35, págs. 44-46.
- Rühl Ch., *BP Statistical Review of World Energy Junio de 2012*, Londres, URL: http://www.inmesol.es/blog/wp-content/uploads/2013/01/StatisticalReview_2012_ES.pdf [disponible: 2.04.2013].
- Rühl C., *La energía en 2013: haciendo balance*, BP Statistical Review of World Energy 2014, Londres 2014, URL: http://www.bp.com/content/dam/bpcountry/es_es/downloads/PDF/StatisticalReview2014.pdf [disponible: 12.05.2015].
- Sánchez Albavera F., *América Latina y la búsqueda de un nuevo orden energético mundial*, "Nueva Sociedad" 2006, núm. 204, URL: http://www.nuso.org/upload/articulos/3364_1.pdf [disponible: 2.04.2013].
- Seguridad energética*, URL: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.7.1.html [disponible: 2.04.2014].

- Soeder D., *Shale Gas Development in the United States*, [en:] Hamid al-Megren (ed.), *Advances in Natural Gas Technology*, In Tech, Arabia Saudita 2012, págs. 3-28.
- Tovar E. J., *PDVSA redujo en 61% su meta de inversiones para el año 2011*, "El Universal" 17.01.2011, URL: http://www.eluniversal.com/2011/01/17/imp_eco_art_pdv-sa-redujo-en-61_2161110 [disponible: 2.04.2013].
- Venezuela asegura registrar mayores reservas de petróleo del mundo*, AFP, 19.01.2011, URL: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/venezuela-asegura-registrar-mayores-reservas-de-petrole-articulo-245909> [disponible: 2.04.2013].

Autorzy – Autores

MÉLANY BARRAGÁN MANJON – doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Miembro del equipo de investigación del proyecto de Elites Parlamentarias de la Universidad de Salamanca. Docente e investigadora de la Universidad de Salamanca, e investigadora de FLACSO – España.

KLAUS BODEMER – doctor en Ciencia Política por la Universidad de Freiburg. Profesor de la Universidad de Hamburgo en la carrera de Estudios Latinoamericanos y Senior Fellow en el GIGA Instituto de Estudios Latinoamericanos, Hamburgo; de 1996–2006 fue Director del Instituto de Estudios Iberoamericanos. Fue Profesor Visitante en la FLACSO (Buenos Aires, Argentina), la UERJ (Rio de Janeiro, Brasil), la Universidad Nacional (San José, Costa Rica), la Universidad de Antioquia, la Universidad Javeriana y EAFIT (Medellín, Colombia), el Instituto Barcelonés de Estudios Internacionales (Barcelona, España) y la Universidad Autónoma de Baja California (Tijuana, México). Presidente de la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina – ADLAF (1998–2002), Presidente del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina – CEISAL (2007–2010). Sus trabajos de investigación y docencia se concentran en las teorías y políticas de desarrollo, América Latina en el sistema internacional, integración regional, reforma del Estado, políticas de seguridad, política energética y, finalmente, las relaciones triangulares entre Europa, América Latina y EE.UU. Su enfoque regional es Venezuela y el Cono Sur (Argentina, Uruguay y Brasil).

LUIS ANTONIO FRETES CARRERAS – abogado y politólogo. Investigador y profesor asociado del Centro de Estudos Internacionais, Instituto Universitário de Lisboa (CEI-IUL), Portugal. Director e investigador del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Paraguay. Fue el primer Embajador Extraordinario y Plenipotenciario del Paraguay ante la República Portuguesa con sede en Lisboa (2009–2014).

KATARZYNA CHOLEWIŃSKA – doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwentka Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW. Jest autorką kilku artykułów naukowych

z zakresu studiów latynoamerykańskich. Interesuje się problematyką ludów tubylczych, stosunkami międzynarodowymi w Ameryce Łacińskiej, a także Nową Lewicą latynoamerykańską.

HUGO FERNANDO GUERRERO SIERRA – doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, España. Máster en Cooperación Internacional de la misma universidad. Máster en Gobernabilidad y Gestión Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset en Madrid. Docente e investigador del Programa de Relaciones Internacionales en la Universidad de La Salle en Bogotá, Colombia.

ANA LÍA DEL VALLE GUERRERO – doctora en Geografía por la Universidad Nacional del Sur (UNS), Bahía Blanca, Argentina. Magister en Políticas y Estrategias y profesora adjunta con dedicación exclusiva en geografía de América y Oceanía y seminario Argentina y Mercosur. Licenciada en geografía egresada de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora especializada en temas energéticos, particularmente en geopolítica de la energía. Autora de libros y artículos publicados en el ámbito nacional e internacional.

KARINA JĘDRZEJOWSKA – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, adiunkt w Zakładzie Ekonomii Politycznej Stosunków Międzynarodowych Instytutu Stosunków Międzynarodowych w Uniwersytecie Warszawskim. Absolwentka University of Manchester (MSc in Globalisation & Development), Szkoły Głównej Handlowej (Finanse i Bankowość, specjalizacja: międzynarodowe rynki finansowe) oraz Instytutu Stosunków Międzynarodowych WDiNP UW. Odbyła staże zagraniczne na Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität w Bonn, Uniwersytecie Państwowym w St. Petersburgu oraz Freie Universität w Berlinie. Laureatka II nagrody w konkursie Ministra Spraw Zagranicznych za najlepszą pracę magisterską z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych w roku 2006.

MARCIN KOMOSA – doktor, politolog i antropolog kultury. Autor dwóch monografii *Komisja Prawdy. Mechanizm odpowiedzialności za naruszenie praw człowieka* (2013), *Sprawa Pinocheta. Odpowiedzialność za naruszenia praw człowieka* (2005) oraz wielu artykułów w publikacjach zbiorowych. Jego rozprawa doktorska zdobyła w 2013 roku nagrodę im. Profesora Remigiusza Bierzanka dla najlepszej pracy w dziedzinie międzynarodowego prawa humanitarnego.

KATARZYNA KRZYWICKA – doktor habilitowana, politolog i latynoamerykanista, prof. nadzw. w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Autorka monografii: *Ameryka Łacińska u progu XXI wieku. Studia i szkice* (2009), *El continente en cambio. Ensayos para un debate sobre América Latina* (2009), *América Latina y el Caribe. Estudios Políticos* (2002), *Kuba w środowisku międzynarodowym* (1998). Redaktor naukowa sześciu publikacji współautorskich. Założycielka (2011) i redaktor naukowa serii wydawniczej „Studia Iberoamerykańskie UMCS”. Założycielka (2014) i redaktor naczelna czasopisma „Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” wydawanego przez Wydział Politologii UMCS. Autorka kilkudziesięciu artykułów naukowych opublikowanych w kraju i za granicą. Prowadziła wykłady na Wydziale Nauk Politycznych i Socjologii Uniwersytetu w Granadzie (Hiszpania), w Uniwersytecie Buenos Aires (Argentyna), Uniwersytecie Iberoamerykańskim w Puebla (Meksyk). Zainteresowania badawcze koncentruje na problematyce bezpieczeństwa i demokratyzacji systemów politycznych państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów.

VIRGINIE LAURENT – doctora en sociología del Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL) de la Universidad de París III – Sorbonne Nouvelle. Profesora asociada del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Investigadora asociada del Instituto investigación y debate sobre la gobernanza (IRG), Miembro del Grupo Internacional de Trabajo sobre Enfoque Plural de las Constituciones de dicha Institución, en el marco del proyecto Diversidades, gobernanza democrática y acción pública. Miradas cruzadas entre África, América Latina, Europa y Mundo Árabe. Autora del libro *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990–1998. Motivaciones, campos de acción e impactos* (2005).

MARÍA DE MONSERRAT LLAIRO – doctora en Historia con especialidad en Historia de las Relaciones Internacionales y Política Económica por la Universidad del Salvador, Argentina. Profesora titular de Historia Económica y Social Argentina y de Historia Económica y Social General de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Directora del Centro de Investigación de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas. Profesora de los cursos de posgrado de la red REDESFRON (Regionalismo, Desarrollo y Fronteras) del Plan Alfa, Unión Europea (2005–2008). Profesora en los cursos de posgrado del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de los

Andes, Venezuela. Autora de libros y artículos publicados en el ámbito nacional e internacional.

HUGO MARCOS MARNÉ – es candidato a doctor e investigador del área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, España. Estudió Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Salamanca. Becario del Programa de Formación de Personal Universitario del Ministerio de Educación Cultura y Deportes de España. Sus líneas de investigación giran en torno de la política comparada, las identidades y los nacionalismos.

JANIEL DAVID MELAMED VISBAL – máster en Gobierno, Seguridad Nacional y Contraterrorismo de la Lauder School of Government, Diplomacy and Strategy en Israel. Abogado con especialización en Derecho Penal de la Universidad del Norte, Colombia. Analista de medios de comunicación de carácter internacional en temas relacionados a los conflictos armados, relaciones internacionales y geopolítica. Docente e investigador del Programa de Relaciones Internacionales en la Universidad de La Salle en Bogotá, Colombia.

MARCOS PABLO MOLOEZNİK – doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares, España. Profesor-Investigador Titular “C”, Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México. Reconocimiento como Profesor Perfil Deseable, Subsecretaría de Educación Superior, Secretaría de Educación Pública, México. Coordinador del Proyecto de Investigación titulado *Las políticas públicas federales en materia de seguridad pública y su impacto en el Estado de Jalisco*, de Ciencia Básica del CONACyT México. Difusor de Derecho Internacional Humanitario, Delegación Regional del Comité Internacional de la Cruz Roja para México, Centroamérica y Cuba e Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo, Italia. Profesor Visitante de las Universidades de Colonia y Libre de Berlín, Alemania; Buenos Aires, El Salvador y Nacional de Rosario en Argentina; Leiden en Holanda y Universidad de Varsovia, Polonia.

CARLOS MOREIRA – doctor en Ciencia Política por la FLACSO, México. Profesor Investigador en la Universidad Autónoma de Baja California, México y en la Universidad Nacional de Lanús, Argentina. Director fundador de “Doxa-Cuadernos de Ciencias Sociales”, Buenos Aires, integrante del Comité Editorial de la “Revista Uruguaya de Ciencia Política”. Becario investigador del CONICET en Argentina y de la Comisión Sectorial para la Investigación Científica en Uruguay, integrante de la Red de Estudios de la Calidad de la Democracia

en América Latina – RECDAL y de diversos Grupos de Trabajo de CLACSO. Entre sus libros se encuentran *Una mirada a la democracia uruguaya. Reforma del Estado y Delegación legislativa 1995–1999* (México, 2003), *Apuntes sobre el primer gobierno del Frente Amplio en Uruguay (2005–2010)* (Argentina, 2010), *Elecciones, participación política y calidad de la democracia en América Latina*, compilación en colaboración con Dante Avaro, Daniel Bello y Jesús Tovar (Chile, 2012).

NUBIA NIETO – doctora en Geopolítica por la Universidad de la Sorbona Panteón-París I, París, Francia. Maestría en Sociedades Latinoamericanas (DEA) por el Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL), París III. Maestría en Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México. Diplomado en Estudios Latinoamericanos (DELA), por IHEAL. Diplomado en Análisis de Coyuntura Política, UNAM. Licenciaturas en Sociología y en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Metropolitana UAM-Xochimilco, México. Seminarios en Métodos de Investigación y en gestión administrativa por la Universidad de Greenwich, Londres. Certificado en Análisis de Políticas Internacionales por la Universidad de Birkbeck, Inglaterra.

PRISCILA PALACIO – doctoranda en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL), Buenos Aires, Argentina. Magíster en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Profesor Regular de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Investigador Categorizado de la Universidad de Buenos Aires – adscripto al Centro de Investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI-FCE-UBA). Docente de Posgrado en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y en la Facultad de Ciencias Económicas de la USAL. Integrante del Comité Editorial de la revista “Latitud Sur”, y de los “Cuadernos de Investigación del CEINLADI”. Autora de libros y artículos publicados en el ámbito nacional e internacional.

RENATA SIUDA-AMBROZIAK – doktor nauk humanistycznych (filozofia społeczna), latynoamerykanista (brazylianista). Wicedyrektor Instytutu Ameryki i Europy Uniwersytetu Warszawskiego (UW). Pracownik naukowy Centrum Studiów Latynoamerykańskich UW. W latach 2013–2016 Instytucjonalny Koordynator ds. Rankingów UW. W latach 2012–2015 Sekretarz Generalny Polskiego Towarzystwa Studiów Latynoamerykanistycznych. Autorka monografii *Religia w Brazylii. Uwarunkowania społeczno-kulturowe* (2015). Zajmuje się badaniami z zakresu filozofii i psychologii społecznej, koncentrując się przede wszystkim na Brazylii. Autorka publikacji na tematy dotyczące: brazylijskiej

Polonii, przemian kulturowych (zwłaszcza w kontekście religii i polityki oraz ich wzajemnych wpływów), ruchów społecznych, zjawisk marginalizacji i inkluzji oraz działalności brazylijskiego trzeciego sektora.

DOMINIK SMYRGALA – doktor, politolog, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych i Zrównoważonego Rozwoju Collegium Civitas, kierownik studium podyplomowego „Bezpieczeństwo energetyczne: państwo, samorząd, biznes”. Autor książek *Oś naftowa. Latynoamerykańskie imperium Hugo Cháveza* (2011), *Latynoamerykańska teologia wyzwolenia – wiara, rewolucja pasywna, nacjonalizm antykolonialny* (2014) oraz publikacji z zakresu bezpieczeństwa energetycznego, stosunków międzynarodowych w Ameryce Łacińskiej i na Bałkanach, a także analiz dla instytucji państwowych, w tym Biura Bezpieczeństwa Narodowego i Ośrodka Studiów Wschodnich oraz firm komercyjnych.

ARIEL SRIBMAN MITTELMAN – doctor en Ciencia Política, estudio Humanidades en el Colegio Nacional de Buenos Aires y en la Universidad de Salamanca en España. Sus temas predilectos de investigación son la Historia Política y la Filosofía Política.

JESÚS TOVAR MENDOZA – doctor en Ciencia Política por la FLACSO, México. Profesor Investigador de Tiempo Completo del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México. Especialista en liderazgo político, calidad de la democracia y procesos electorales. Investigador Nacional Nivel I, Sistema Nacional de Investigadores CONACyT – Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Director Ejecutivo de la Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina. Secretario de Relaciones Internacionales de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP). Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Miembro del Comité Ejecutivo de la International Political Science Association (IPSA).

PAWEŁ TREFLER – doktor, politolog i latynoamerykanista, absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Rektor Państwowej Wyższej Szkoły Wschodnioeuropejskiej w Przemyślu. Był stypendystą The Tokyo Foundation na Uniwersytecie Diego Portalesa w Santiago de Chile i wolontariuszem programu Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP „Wolontariat – Polska Pomoc 2008” w Meksyku (Chiapas). Pracował w mediach i trzecim sektorze. Współzałożyciel i wiceprezes Fundacji Wymiany Kulturowej ToTU ToTAM. Jest autorem książki *Sily zbrojne i polityka w Argentynie, Brazylii i Chile. Historia i współczesność* (2014)

oraz współredaktorem naukowym pracy *Prawa człowieka w perspektywie regionalnej* (2011). Zajmuje się badaniem instytucjonalnego wpływu sił zbrojnych na politykę i kwestiami bezpieczeństwa w Ameryce Łacińskiej.

JUSTYNA TRUBALSKA – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Absolwentka kierunku Stosunki Międzynarodowe na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Adiunkt w Wyższej Szkole Ekonomii i Innowacji w Lublinie, kierownik Pracowni Nauki o Bezpieczeństwie. Członek Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych, ekspert Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego. Zainteresowania badawcze: polityka energetyczna państw, ze szczególnym uwzględnieniem państw Ameryki Łacińskiej, bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo energetyczne Polski, procesy integracji w Ameryce Łacińskiej oraz rola USA w regionie Ameryki Łacińskiej. Autorka publikacji naukowych oraz analiz z zakresu polityki energetycznej państw.

LORENA CECILIA VEGA DUEÑAS – doctora por la Universidad de Salamanca, España. Programa de Doctorado “Estado de Derecho y Gobernanza Global”. Máster en Estudios Latinoamericanos. Grado en Derecho. Investigadora de la Universidad de la Sabana en Bogotá, Colombia. Miembro del Grupo de estudio sobre la Corrupción, Universidad de Salamanca.

ANNA WRÓBEL – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce. Adiunkt w Zakładzie Ekonomii Politycznej Stosunków Międzynarodowych, Instytutu Stosunków Międzynarodowych w Uniwersytecie Warszawskim. Absolwentka Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW oraz Studium Handlu Zagranicznego SGH. Zainteresowania badawcze koncentruje na procesach liberalizacji międzynarodowych obrotów gospodarczych, w szczególności liberalizacji międzynarodowego handlu usługami; bezpieczeństwie żywnościowym, międzynarodowym handlu surowcami rolno-spożywczymi, regionalnej integracji gospodarczej, ekonomicznym wymiarze procesów globalizacji, zagadnieniach rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się. Autorka monografii *Międzynarodowa wymiana usług* (2009), *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej* (2014).



W serii wydawniczej
STUDIA IBEROAMERYKAŃSKIE UMCS
ukazały się:

WOLUMEN I

Bicentenario de la Independencia de América Latina.

Cambios y realidades

red. naukowy Katarzyna Krzywicka, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2012

WOLUMEN II

Dwieście lat niepodległości państw Ameryki Łacińskiej.

Perspektywa historyczna i wyzwania współczesności

red. naukowy Katarzyna Krzywicka, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2012

WOLUMEN III

Transformacje demokratyczne w Ameryce Łacińskiej.

Problemy – wyzwania – implikacje

red. naukowy Katarzyna Krzywicka, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014

El libro *Transformaciones geopolíticas y nuevas amenazas en América Latina*, bajo la redacción de la Prof. Dra. Katarzyna Krzywicka y el Dr. Paweł Trefler, tiene un gran significado para la comprensión y análisis de la problemática regional debido a que analiza temas como democracia, vinculándola con el desarrollo económico y social, diferentes aspectos de la seguridad económica y pública de los Estados latinoamericanos, y la institucionalidad. Además de su revisión conceptual, se examinan estudios de caso de países como México, Paraguay o Colombia, entre otros. Dentro de todos ellos, los factores externos e internos, así como el papel de los más variados actores, resultan fundamentales. Es por ello que este libro tiene una gran pertinencia y presenta importantes aportes para comprender la evolución de la actual realidad latinoamericana.

PROF. DRA.
MARTHA ARDILA
Universidad Externado de Colombia

Książka *Przeobrażenia geopolityczne i nowe zagrożenia w Ameryce Łacińskiej* jest kolejnym ważnym przedsięwzięciem w tworzeniu się – coraz lepiej rysującej się – sieci badaczy z Polski, Niemiec i świata iberoamerykańskiego, zajmujących się Ameryką Łacińską. Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie systematycznie wzmacnia swoją rolę, będąc istotnym w niej ogniwem.

PROF. DR HAB.
LUBOMIR W. ZYBLIKIEWICZ
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

ISSN 2084-8072

