

DIPLOMACIA

N° 112 • JULIO - SEPTIEMBRE 2007 • SANTIAGO DE CHILE

(ISSN 0716193X)

DESDE ITAIPU HASTA EL MERCOSUR. LOS PRINCIPALES ACUERDOS, TRATADOS Y NEGOCIACIONES QUE LLEVARON A ARGENTINA Y BRASIL DE LA RIVALIDAD A LA COOPERACION

Maite Jara Zuazagoitia

CAMBIO CLIMATICO: ¿QUIEN DEBE PAGAR?

Fernando Danús

**EL RIESGO EN LA TEORIA DE LA DECISION DEL DERECHO AMBIENTAL:
EL CASO DE LAS HARINAS DE PESCADO**

Roberto Ruiz

EL SIGNIFICADO DEL PANAMERICANISMO EN LA POLITICA EXTERIOR DE BRASIL (1889-1961)

Eugênio Vargas García

POR UNA DIPLOMACIA PROFESIONAL

José Miguel Barros

LOS DERECHOS HUMANOS OCCIDENTALES Y EL ISLAM

Uldaricio Figueroa P.

PROCESO DE PACIFICACION Y DESARROLLO DE SUDAFRICA. MECANISMOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS Y POLITICAS DE DESARROLLO

Rafael Ortiz Navarro

ARTE Y CULTURA

TOROS: CREATIVIDAD CONJUNTA DE PICASSO Y NERUDA

Gabriel Barros Ossa

DIRECTOR

Pedro Barros Urzúa

CONSEJO DE REDACCION

Gonzalo Arenas Valverde
Irene Bronfman Faivovich
Alicia Frohmann Steiberg
Alexis Guardia Basso
James Holger Blair
Ramón Huidobro Domínguez
Javier Illanes Fernández
María Teresa Infante Caffi
Francisco Orrego Vicuña
Carlos Portales Cifuentes
Francisco Rojas Aravena
Luciano Tomassini Olivares
Frank Tressler Zamorano

EDITOR

Luis Eugenio Cádiz Benavides

PRODUCCION Y DISTRIBUCION

Manuel Montecinos Mussiett

SECRETARIA

Maritza Bonifay Vidal

DISEÑO E IMPRESION

versión / producciones gráficas ltda.
teléfono: (56-2) 269 8489 / version@entelchile.net / Santiago de Chile

SECRETARIA Y REDACCION

Catedral 1183 / Teléfono (56-2) 696 8218 - 679 4734
Fax (56-2) 698 3120 / E-mail: mbonifay@minrel.gov.cl

Edición de 4.000 ejemplares

www.minrel.gov.cl (Academia Diplomática - Publicaciones)

INDICE

EDITORIAL	5
DESDE ITAIPU HASTA EL MERCOSUR. LOS PRINCIPALES ACUERDOS, TRATADOS Y NEGOCIACIONES QUE LLEVARON A ARGENTINA Y BRASIL DE LA RIVALIDAD A LA COOPERACION <i>Maite Jara Zuazagoitia</i>	6
CAMBIO CLIMATICO: ¿QUIEN DEBE PAGAR? <i>Fernando Danús</i>	24
EL RIESGO EN LA TEORIA DE LA DECISION DEL DERECHO AMBIENTAL: EL CASO DE LAS HARINAS DE PESCADO <i>Roberto Ruiz</i>	34
EL SIGNIFICADO DEL PANAMERICANISMO EN LA POLITICA EXTERIOR DE BRASIL (1889-1961) <i>Eugênio Vargas García</i>	56
POR UNA DIPLOMACIA PROFESIONAL <i>José Miguel Barros</i>	66
LOS DERECHOS HUMANOS OCCIDENTALES Y EL ISLAM <i>Uldaricio Figueroa P.</i>	73
PROCESO DE PACIFICACION Y DESARROLLO DE SUDAFRICA. MECANISMOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS Y POLITICAS DE DESARROLLO <i>Rafael Ortiz Navarro</i>	97
ARTE Y CULTURA	
TOROS: CREATIVIDAD CONJUNTA DE PICASSO Y NERUDA <i>Gabriel Barros Ossa</i>	111

Guía para colaboraciones

Contenidos

DIPLOMACIA es una revista de la Academia Diplomática Andrés Bello que procura ofrecer material para análisis y discusión en diversos aspectos de los estudios internacionales, relaciones exteriores, diplomacia, estudios sobre seguridad y estrategia, problemas del desarrollo, comercio internacional, asuntos económicos, historia y las comunicaciones. La revista publica artículos, comentario de libros y documentos de consulta cuyo contenido y enfoque son de interés para una amplia gama de estudiosos. Su material es examinado por un Consejo Editorial en cuanto a su interés académico, pero los contenidos son de responsabilidad de los respectivos autores.

Formato y estilo

Se invita la contribución de artículos sobre los temas mencionados. El título de un original deberá ser conciso, descriptivo y no exceder, en lo posible, de quince palabras. La extensión del original debe ser entre 5.000 y 7.500 palabras para los artículos (excluyendo las notas), y de 1.500 a 2.500 palabras para los comentarios de libros. Todos los trabajos deben ser a doble espacio. **Las notas *deben* ser citas de fuentes más bien que comentarios de texto o de bibliografía. Los artículos *deben* incluir un resumen que describa sus aspectos principales en 100 palabras; en castellano y en lo posible en inglés.** La tipografía debe ser razonablemente legible, tal como *Times New Roman*, *Arial* o *Courier* y en tamaño 11 ó 12. No se aceptan ilustraciones, salvo gráficos o mapas, los que deben ser titulados. El margen izquierdo debe ser de 2,5 a 3 cm y **el margen derecho sin justificar.**

Procedimiento de entrega

Las contribuciones deben ser remitidas en papel (2 ejemplares) y en *diskette* de 3,5 pulgadas escrito en *Word*. DIPLOMACIA no acepta artículos que hayan sido publicados o que se considere ofrecer a otra publicación. Los originales serán editados en cuanto a precisión, organización, claridad y consistencia con el estilo y formato de la revista.

*Los artículos publicados en DIPLOMACIA,
se encuentran listados en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores:
minrel.gov.cl*

DIPLOMACIA. Publicación de la Academia Diplomática de Chile, inscrita en el Registro de Marcas del Ministerio de Economía. Todos los artículos son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores. Autorizada su reproducción, mencionando la revista y el autor.

El Consejo de Redacción se reserva el derecho de publicar o rechazar los artículos que no estén dentro de la línea editorial de la revista y no se compromete a la devolución de originales, ya sea en soporte de papel o magnético.

EDITORIAL

Diplomacia ha llegado a su número 112 y, sin duda, esta es una cifra afortunada. El contenido del presente número abarca una amplia gama de materias, todas atractivas para los interesados en las relaciones internacionales y para las mentes inquietas.

Recorreremos desde reflexiones sobre el concepto del Panamericanismo y la percepción y aplicación del mismo en la política exterior del Brasil, hasta temas de complejidad técnica como es el riesgo en la teoría del derecho ambiental.

Incluimos una reflexión sobre la evolución del Estado de Sudáfrica desde sus inicios hasta nuestros días y un análisis profundo y crítico sobre el profesionalismo en el Servicio Exterior de Chile.

El artículo sobre los derechos humanos occidentales y el Islam es toda una revelación y debe conducir a una meditación profunda.

Ofrecemos, también, una reflexión sobre los vínculos entre dos países que proyectan una imagen de rivalidad pero son, en un sentido profundo, aliados: Argentina y Brasil.

Finalmente, en el ámbito de la cultura, ofrecemos un muy interesante paralelo entre nuestro poeta Neruda y el incomparable Picasso en su visión de los toros, lo que envuelve el conjunto de nuestra cultura y tradición hispana mucho más allá de la arena.

Esta amplia diversidad contribuye a desarrollar una visión integral, que nos enriquece y nos ayuda cuando tratamos de comprender la diversidad del medio en que debe desempeñarse la diplomacia. ■

DESDE ITAIPU HASTA EL MERCOSUR. LOS PRINCIPALES ACUERDOS, TRATADOS Y NEGOCIACIONES QUE LLEVARON A ARGENTINA Y BRASIL DE LA RIVALIDAD A LA COOPERACION

MAITE JARA ZUAZAGOITÍA*

Resumen

La autora busca los cimientos del acercamiento entre Argentina y Brasil que permiten a fines del siglo xx cambiar el curso de la historia de las relaciones bilaterales. En el texto se hace mención a los principales conflictos desde la Colonia para ahondar, posteriormente, en temas como el Tratado de Itaipú, la cooperación nuclear, el apoyo de Brasil a Argentina frente a la guerra de 1982 y el Mercosur; asuntos que imprimen un nuevo significado al intercambio mutuo, desde la rivalidad a la cooperación.

Abstract

The author looks for the foundations that promote a new kind of relationship between Argentina and Brazil at the end of the Twentieth Century. The article mentions the principal conflicts between both countries since the period of independence, then it deepens into issues such as the Treaty of Itaipú, nuclear cooperation, Brazil's support to Argentina during the war of 1982, and Mercosur. These have been identified by the author as the main issues that give new significance to their mutual exchange, from rivalry to cooperation.

Introducción

Históricos rivales, pero sólo una vez enemigos, estos dos países dejaron los recelos de lado y comenzaron la cooperación en los puntos más sensibles, la cuenca de la Plata y los programas nucleares. Llegaron a un momento en que los dos se necesitaban mutuamente, uno quería salir del aislamiento político y económico y el otro quería ser un actor en el escenario internacional. Para eso debían limar las asperezas y comenzar a trabajar en conjunto. Debían dejar atrás los resquemores de décadas de desconfianza y competencia por el poder para un fin más grande, ganarse

* Periodista de la Universidad de Los Andes.

la confianza mundial y llevar a cabo el más ambicioso de sus proyectos: el MERCOSUR.

Cómo Argentina y Brasil lograron cambiar una historia de antagonismo y lograr un diálogo que los llevó hacia la cooperación. A continuación se presentarán las principales instancias que hicieron que esto se lograra.

Antecedentes

Los conflictos entre Argentina y Brasil se remontan a la Colonia desde el período Virreinal, en que se encuentra la rivalidad entre las coronas española y portuguesa por el dominio de la cuenca de la Plata, que fue momentáneamente solucionada por el Tratado de Madrid a mediados del siglo XVIII en que “España le reconoció a Portugal la posesión de la cuenca Amazónica a cambio del control de la cuenca de la Plata”¹. Pero luego de la independencia de Argentina y Brasil, la disputa por la región continuó, por lo que los países se enfrentaron en la única guerra que han sostenido en la historia, en 1825 por la posesión de la Banda Oriental y que finalizó en 1828 con la firma del Tratado de Paz el 26 de agosto de ese año. Tiempo después los dos países se unirían con Uruguay para formar la Triple Alianza contra Paraguay entre 1865 y 1870. Finalizada la guerra, entre los años 1870-1876, se solucionaron los problemas limítrofes entre las naciones que participaron en el conflicto, este último período se puede contar como un momento de rivalidad entre Argentina y Brasil².

Con la llegada del siglo XX, estos países comenzaron una carrera armamentista naval que duró desde 1905 hasta 1913 y que fue resuelta por el mutuo acuerdo de los países de no comprar navíos para fortalecer sus respectivas escuadras³. Pocos años después vendría un período de distensión con el Tratado del ABC, entre Argentina, Brasil y Chile en el que las naciones se comprometían a una resolución pacífica de los conflictos⁴.

¹ Leonel Itaussu Almeida Mello. *Brasil y Argentina en perspectiva: Competencia, distensión e integración. Teoría y filosofía política. La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano*. Buenos Aires, 2002; p. 294 (<http://168.96.200.17/ar/libros/filopol2/mello.pdf>).

² Jorge Hugo Herrera. “Las políticas exteriores de la Argentina y de Brasil: Divergencias y convergencias”. En: Felipe A.M. De la Balze. *Argentina y Brasil. Enfrentando el siglo XXI*. Argentina: Asociación de Bancos de la República Argentina-Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 1995; p. 172.

³ Vicente Massot. “Del equilibrio de enemistades a la cooperación bilateral”. En: Felipe A.M. De la Balze. *Argentina y Brasil. Enfrentando el siglo XXI*. Argentina: Asociación de Bancos de la República Argentina-Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 1995; p. 217.

⁴ *Ibid*, p. 218.

Nuevamente tomaron posiciones diferentes durante la guerra del Chaco (1932-1935), en que Argentina apoyó a Paraguay y Brasil a Bolivia. Durante la II Guerra Mundial Argentina se mantuvo neutral y Brasil apoyó a los Aliados.

Durante la segunda mitad del siglo xx y hasta fines de los años setenta en que se zanja la disputa por las hidroeléctricas de Corpus e Itaipú, las relaciones bilaterales se pueden resumir en:

Las presiones entre las dos más grandes y poderosas naciones sudamericanas de la época, se dieron dentro de un doble marco: el de la guerra fría, en la que ambas se encontraban en el mismo campo, y el de la puja geopolítica subcontinental, donde las diferencias que marcaron los derroteros de una y otra cancillería no llegaron nunca a los extremos que sí llegó, por ejemplo, la relación de nuestro país (Argentina) y Chile en 1978. Es que si bien las Fuerzas Armadas de Brasil y de la Argentina se consideraban entre sí adversarios potenciales, y a uno y otro lado de la frontera se forjaron hasta hace no mucho tiempo, planes de carácter militar en prevención de que estallase un conflicto, nunca los entredichos pusieron en serio riesgo una paz, que como quiera que fuese, podía ser definida como “un equilibrio de enemistades”⁵.

Itaipú-Corpus

En la década de 1970, las relaciones entre Argentina y Brasil estuvieron marcadas por el problema causado por la utilización de los recursos hídricos en la cuenca de la Plata. Este pleito enfrentó a las dos naciones en “todos los aspectos de las relaciones bilaterales y políticas exteriores, de desarrollo económico, energético, militares y hasta “geopolíticas”⁶. Todo comenzó cuando los gobiernos de Brasil y Paraguay, dieron a conocer sus intenciones de construir una usina binacional, al firmar el 22 de junio de 1966, los respectivos Ministros de Relaciones Exteriores, el Acta de Yguazú, en la que se dejó constancia de su disposición para estudiar la posibilidad de aprovechar los recursos hídricos que compartían, como el río Paraná⁷.

⁵ *Ibíd*, p. 221.

⁶ Jorge Hugo Herrera, *op. cit.*, p. 201.

⁷ *Paraguay y Brasil se unen en Itaipú* (<http://www.itaipú.gov.py>).

En 1973, Brasil y Paraguay firmaron el Tratado de Itaipú, para la creación de la central hidroeléctrica más grande del mundo, que sería construida a 17 kilómetros de la frontera con Argentina. El principal problema para Argentina frente a este proyecto era el peligro de que Paraguay se alineara con Brasil y por lo tanto se produjera un desequilibrio geopolítico en la cuenca de la Plata⁸. Para Resende-Santos, la disputa entre las naciones por este sector nunca fue por tomar posesión de él, sino sólo de controlar los accesos fluviales que compartían⁹. Además, a Buenos Aires le preocupaba que Itaipú provocara perjuicio en la navegación del río Paraná, lo que le produciría problemas económicos¹⁰.

Pero Argentina también contaba con su propio proyecto de construir una hidroeléctrica en el Paraná. Con este fin, en diciembre de 1973, ocho meses después que Brasil firmó un acuerdo con Paraguay. A la vez, tenía la intención de levantar una segunda usina, llamada Corpus.

Para frenar la construcción de Itaipú, Argentina trató de imponer infructuosamente la política de consulta previa para el uso de las aguas de ríos compartidos, lo que hizo presente en diferentes foros internacionales¹¹. Brasil que se oponía a esta idea, argumentó que su obligación era sólo tomar todas las precauciones necesarias para evitar provocar daños al otro país, y si alguna vez llegara a suceder, lo compensaría por ello¹². Ante este resultado, el gobierno argentino tomó tres medidas para hacer frente a Brasil: nombrar a un nuevo embajador en Brasilia, Oscar Camilión, quien tenía buenas relaciones con los políticos brasileños; ejercer presión con la continuación del proyecto de Corpus y así obligarlo a dialogar sobre los aspectos técnicos que impedían el funcionamiento simultáneo de las dos represas. Y finalmente, debido a lo anterior, el Presidente Jorge Videla, creó una comisión interministerial para solucionar los problemas de las usinas¹³.

⁸ Leonel Itaussu Almeida Mello, *op. cit.*, p. 300.

⁹ Joao Resende-Santos. "The Origins of Security Cooperation in the Southern Cone". *Latin American Politics & Society* 2002; 44(4): p. 94.

¹⁰ *Ibid.*, p. 95.

¹¹ Andrés Cisneros, Carlos Escudé (a). *Las relaciones con Brasil*. Tomo XIV, capítulo 68. Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina (<http://www.argentina-rree.com/14/14-056.htm>).

¹² Pedro Luis De la Fuente. *Confidence-Building measures in the Southern Cone: A model for regional stability* (<http://www.nwc.navy.mil/press/Review/1997/winter/art3wi97.htm>).

¹³ Andrés Cisneros, Carlos Escudé (a), *op. cit.*

Estas complicaciones se debían a que las dos represas debían tener características específicas para que pudieran funcionar de manera simultánea sin ser afectada una por la otra.

Una de las principales desaveniencias, entre los dos países, fue respecto a la cota que tendría cada una. Tanto Itaipú como Corpus aspiraban a poseer 120 metros de altura. Lo que era incompatible, ya que si Itaipú alcanzaba esa medida, Corpus debía resignarse a los 100 metros. Por su parte, Corpus quería alcanzar los 120 metros, para hacer inviable el proyecto brasileño-paraguayo, pues el nivel del agua inundaría sus turbinas¹⁴.

Para Joao Resende-Santos, las disputas técnicas no constituían el real problema a solucionar entre los dos países, sino que era su continua disputa sobre la hegemonía en Latinoamérica, lo que estaba en juego. Esto principalmente, porque Itaipú era uno de varios proyectos que Brasil tenía con diferentes países del área, y por lo tanto, Argentina estaría quedando rezagada tras los brasileños, por lo que se habría sentido amenazada. Pero a pesar de esto, quien dio el primer paso para iniciar las conversaciones diplomáticas entre los países fue Buenos Aires¹⁵.

En marzo de 1977, el general Videla propuso al Presidente de Brasil, Ernesto Geisel, y de Paraguay, Alfredo Stroessner, un esquema de negociaciones tripartitas a través de sus respectivos cancilleres, para poder compatibilizar los proyectos de Corpus e Itaipú. Se realizaron cinco reuniones hasta 1978, las que no estuvieron exentas de problemas. La cancillería argentina insistía con el tema de la consulta previa, por lo que no quería negociar con Itamaraty. Por su parte Brasil también trabó las conversaciones, ejemplo de ello fue julio de 1977, cuando la prensa brasileña y algunos periódicos argentinos, anunciaron el cierre de las fronteras de Brasil al transporte argentino, lo que nunca se concretó. El Ministerio de Relaciones Exteriores argentino respondió a esto amenazando con denunciar el tratado de libre navegación sobre el río de la Plata¹⁶.

Otro de los puntos difíciles de las negociaciones fue cuando Argentina impidió el paso por el túnel Cuevas-Caracoles, el que utilizaban los camiones brasileños que se dirigían a Chile, debido a que en esos momentos Argentina y Chile se encontraban en los momentos de mayor tensión.

¹⁴ Joao Resende-Santos, *op. cit.*, p. 95.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 96 y 97.

¹⁶ Andrés Cisneros, Carlos Escudé (a), *op. cit.*

Brasil respondió cerrando su frontera a las mercaderías y vehículos argentinos, además de interrumpir las conversaciones.

Pero las negociaciones siguieron de manera secreta entre militares y diplomáticos, las que pronto se reanudaron oficialmente entre los cancilleres. Sin embargo, desde mediados de 1977 a fines de 1978, los contactos secretos continuaron, incluso llegaron a un intento de acuerdo¹⁷.

En octubre de 1978, la cancillería argentina le comunicó a Itamaraty que aceptaban que Corpus tuviera una cota de 105, a cambio de que Itaipú tuviera un máximo de 18 turbinas. Días después, se anunció que la usina brasileño-paraguaya contaría con 20 turbinas. Con esto Argentina volvió a su planteamiento original para su hidroeléctrica¹⁸. A pesar de este gran inconveniente, los dos países se encontraban presionados por llegar a un acuerdo, Brasil debido a su crisis política y Argentina por sus problemas con Chile¹⁹.

Nuevamente, quien dio el primer paso para reanudar las negociaciones fue Argentina, cuando anunció que si Brasil dejaba en 18 el número de sus turbinas, ellos aceptarían la cota de 105 metros. El nuevo jefe de Estado brasileño, Joao Figueiredo, tomó un especial interés en que se llegara pronto a un acuerdo, por lo que intervino personalmente en las negociaciones. Finalmente, Brasil aceptó reducir el número de sus turbinas²⁰, que fueron fijadas en 18, pero actualmente son 20.

En definitiva, el 19 de octubre de 1979, en la ciudad de Asunción, Paraguay, se firmó el Acuerdo Tripartito de Cooperación Técnico-Operativo entre Itaipú y Corpus, que zanjó las discrepancias entre las dos usinas y con ello se “propició la normalización de las relaciones brasileño-argentinas y el reemprendimiento de la cooperación bilateral en los comienzos de la década de 1980”²¹.

Los años de negociaciones coincidieron con períodos difíciles para estas naciones; Argentina estuvo a punto de entrar en guerra con Chile, y Brasil se encontraba en proceso de abertura.

El cambio de actitud de Argentina, y con ello, la posibilidad de perder la hegemonía ante Brasil, se puede explicar por distintos factores. Uno de

¹⁷ Joao Resende-Santos, *op. cit.*, pp. 113-114.

¹⁸ Andrés Cisneros, Carlos Escudé (a), *op. cit.*

¹⁹ Joao Resende-Santos, *op. cit.*, p. 114.

²⁰ *Ibid.*, pp. 114 y 115.

²¹ Leonel Itaussu Almeida Mello, *op. cit.*

ellos, debido al posible enfrentamiento con Chile en el canal del Beagle, sumado a la guerra por las islas Malvinas/Falklands con Inglaterra. Estratégicamente, Argentina necesitaba tener buenas relaciones con Brasil, debido a que históricamente chilenos y brasileños eran países cercanos. Además, si se enfrentaba con Inglaterra, necesitaría la ayuda diplomática de Brasil²². También se esgrimen factores económicos, Argentina se encontraba estancada económicamente, por lo que se quería acercar al empresariado brasileño. Además, influyó la llegada de un nuevo canciller argentino, Carlos Pastor, con quien se pasó de un ministro con una visión “geopolítica”, a otro con disposición más “pragmática”²³.

Por último, la única manera de que Argentina tuviera poder en la cuenca de la Plata y no perder totalmente su poder en Sudamérica, debía aliarse con Brasil, para poder “compartir el poder regional”²⁴.

Entre los elementos que influyeron en Brasil, para que se abriera a negociar con Argentina, se encuentran: el mayor estatus de Argentina en el plano nuclear, la crisis del petróleo del año 1979 y que debido a la crisis económica que soportó Brasil a principio de los setenta, lo obligaron a emprender los proyectos hidroeléctricos con sus países vecinos, ya que no podía sustentarlos en solitario²⁵.

Cooperación nuclear

Luego de la firma del acuerdo Corpus-Itaipú, las relaciones bilaterales comenzaron a mejorar entre los dos países. Esto se vería manifestado durante 1980 en que los presidentes de Argentina y Brasil intercambiaron visitas a sus respectivos países. En ellas se firmaron importantes tratados, en especial los de cooperación nuclear.

En mayo de 1980, y luego de 45 años sin que un presidente brasileño visitara Argentina, Joao Figueiredo se reunió con el presidente argentino Jorge Videla en Buenos Aires, donde suscribieron un Acuerdo de desarrollo y uso pacífico de la energía nuclear, un Convenio de cooperación entre las comisiones nucleares de los dos países, y un Protocolo de cooperación industrial entre la Comisión Nacional de Energía Atómica Argentina (CNEA) y Empresas Nucleares Brasileñas S.A. (NUCLEABRAS). Ninguno

²² Joao Resende-Santos, *op. cit.*, p. 99.

²³ Andrés Cisneros, Carlos Escudé (a), *op. cit.*

²⁴ Joao Resende-Santos, *op. cit.*, p. 99.

²⁵ Andrés Cisneros, Carlos Escudé (a), *op. cit.*

de estos acuerdos fue sobre no-proliferación y sólo se formalizó la cooperación nuclear entre los dos países, especialmente la colaboración científica y técnica y le habían suministrado “un marco adecuado para una intensificación de la cooperación en este campo (...) El camino de la complementación está trazado, cada país tiene acceso a las actividades del otro y el intercambio de información está asegurada”²⁶.

Pero los documentos no frenaron la carrera nuclear tecnológica que existía entre los dos países²⁷.

Se puede deducir como una de las razones de por qué se firmaron estos acuerdos, es que tanto Argentina como Brasil, estaban recibiendo presiones internacionales para que abandonaran sus respectivos programas nucleares, “fundadas en supuestas razones de ‘no proliferación’ y advirtiendo una no probada carrera bélica entre ambos países”²⁸.

Además de estos acuerdos nucleares, también se realizó una declaración sobre los temas en que los dos países coincidían: los principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos; respaldo a los procesos de integración regional; cooperación mutua para el desarrollo y oposición a la carrera armamentista, entre otros²⁹.

A su vez, en agosto de 1980, Videla se dirigió en visita oficial a Brasil, donde las conversaciones no fueron tan fructíferas como en Buenos Aires, debido a que Videla se vio más interesado en buscar alianzas en problemas de seguridad, mientras que Brasil estaba orientado a alcanzar acuerdos de tipo económico³⁰.

Esto, también se pudo evidenciar en la reunión que sostuvieron el nuevo Presidente argentino Roberto Viola y Joao Figueiredo, en mayo de 1981, donde para los argentinos el tema principal fue el apoyo brasileño a su política en las Malvinas, y para Brasil fue la coordinación energética. Pero en esta reunión también hubo un intercambio de notas, que permitió que la CNEA le prestara 240 toneladas de concentrados de uranio a NUCLEABRAS³¹.

²⁶ Mario Olmos. *La cooperación Argentina-Brasil. Núcleo impulsor de la integración latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval de Buenos Aires, 1986; p. 116.

²⁷ Joao Resende-Santos, *op. cit.*, p. 116.

²⁸ La Argentina exportadora de energía nuclear. Consejo Argentino para las relaciones internacionales, 1999; p. 28 (<http://www.cari1.org.ar/pdf/nuclearesp.pdf>).

²⁹ Andrés Cisneros, Carlos Escudé (a), *op. cit.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

Apoyo en la guerra de las Malvinas/Falklands

Debido a los problemas internos que cada una de las naciones estaba enfrentando, especialmente los económicos, la transmisión del poder a los civiles y la guerra de las Malvinas/Falklands en Argentina, contribuyeron a que el proceso de cooperación nuclear se debilitara³².

A pesar de ello, las relaciones entre los dos países tuvieron un acercamiento importante durante la guerra entre Argentina e Inglaterra, ya que Brasil, “aunque no se alineó con la posición argentina”³³, sí le prestó apoyo diplomático en Naciones Unidas y la OEA. Además se negó a prestar ayuda a las fuerzas inglesas durante la guerra. Asimismo, hasta que Argentina reanudó sus relaciones con Gran Bretaña en 1989, Brasil representó sus intereses en Londres³⁴ y tampoco respaldó las sanciones económicas que Inglaterra y otros países le impusieron a Argentina.

También cabe destacar que el general Figueiredo, durante su visita a los Estados Unidos en 1982, el tema principal en que enfocó sus conversaciones con el Presidente Reagan fue la guerra de las Malvinas/Falklands.

Para Sotomayor, estas muestras de respaldo por parte de Brasil, confirmaron al alto mando militar argentino que los brasileños no eran sus enemigos³⁵.

Ya en el período de posguerra, la ayuda de Brasil fue fundamental para Argentina, debido a que fue proveedor de armas para reabastecer a sus Fuerzas Armadas y en especial a la Fuerza Aérea, a la cual Brasil le vendió 12 aviones. También el 19 de agosto de 1982, en una reunión de los cancilleres en Brasilia, el gobierno brasileño señaló “su histórico reconocimiento a los derechos de soberanía de la República Argentina sobre las Malvinas”³⁶.

³² Julio Carasales. *The evolution of the Argentine-Brazilian nuclear rapprochement. Part II. Argentina and Brazil: The Latin American Nuclear Rapprochement*. Institute for Science and International Security, 1996 (<http://www.isis-online.org/publications/israel96/596am2.html>).

³³ Andrés Cisneros, Carlos Escudé (a), *op. cit.*

³⁴ Jorge Hugo Herrera, *op. cit.*, p. 203.

³⁵ Arturo Sotomayor. “Civil-Military Affairs and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation”. *Latin American Politics & Society* 2004; 46(4): p. 55.

³⁶ “Exito diplomático de Aguirre Lanari en Brasil”. En: Andrés Cisneros, Carlos Escudé (a). *Las relaciones con Brasil*. Tomo XIV, capítulo 68. Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina (<http://www.argentina-rree.com/14/14-056.htm>).

1985: El comienzo de la amistad

Tras el paso a regímenes democráticos en Argentina en 1982 y en Brasil en 1985, las conversaciones sobre cooperación nuclear se reanudaron. El embajador argentino, Julio Carasales, divide en dos fases el proceso de integración nuclear. La primera entre 1985 y 1989, que comenzó con la reunión del Presidente de Argentina, Raúl Alfonsín, y de Brasil, José Sarney, en Foz de Iguazú dando inicio al proceso de integración política y económica entre los países, entre los que se incluía los acuerdos de carácter nuclear³⁷. En esta reunión se realizó la Declaración Conjunta Sobre Política Nuclear, con la cual los países se comprometieron al uso pacífico de la energía nuclear y entregarse toda la cooperación y complementación en el área. Además, se formó un grupo de trabajo a cargo de los cancilleres para implementar la declaración bilateral en política nuclear. En julio de 1986, se firmó el Protocolo Sobre Información Inmediata y Asistencia Recíproca en Caso de Accidentes Nucleares y Emergencias Radiológicas, que se puso rápidamente en práctica en 1987, tras el accidente de Goiânia en Brasil³⁸. También se firmó el 10 de diciembre de 1986 el Protocolo de Cooperación Nuclear.

Los gobiernos de Alfonsín y Sarney poseían dos visiones distintas de lo que se quería lograr mediante la cooperación, Argentina quería crear salvaguardias con su país vecino, mientras que Brasil deseaba implementar la “tesis de seguridad mutua mediante la cooperación intensiva, las últimas lograron hacer prevalecer su criterio, que fue el que orientó los acuerdos referentes a la cooperación nuclear”³⁹.

Durante la segunda mitad de los 80, entre los dos países hubo una importante actividad diplomática de intercambio de información sobre avances nucleares. A esto hay que agregar las cuatro reuniones que tuvieron los presidentes Sarney y Alfonsín: en julio de 1987, Sarney visitó la usina de Pilcaniyeu en Argentina y firmaron la Declaración Conjunta de Viedma en Materia Nuclear. En abril de 1988, Alfonsín visitó la planta nuclear de Aramar, donde se firmó la Declaración de Iperó, en que se expresó el compromiso de los países de utilizar la energía nuclear con fines pacíficos. A la vez, el Grupo de Trabajo Conjunto de Energía Nuclear pasó a ser un

³⁷ Julio Carasales, *op. cit.*

³⁸ La Argentina exportadora de tecnología nuclear, *op. cit.*, p 29.

³⁹ Andrés Cisneros, Carlos Escudé (b). *Las relaciones con Brasil*. Tomo XIV, capítulo 69. Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina (<http://www.argentina-rree.com/14/14-081.htm>).

comité permanente. El 29 de noviembre de 1988 y en el marco del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo firmado en Buenos Aires por los presidentes de Argentina y Brasil, se realizó la visita de Sarney a la planta de reprocesamiento de uranio de Ezeiza, en donde se comprometieron a seguir adelante con el proceso de integración nuclear⁴⁰. En todas estas visitas, las instalaciones nucleares que recorrieron fueron acompañados de científicos y políticos, lo que ayudó a realizar el propósito de inspirar un clima de confianza entre las dos naciones y no levantar suspicacias internacionalmente, además de utilizar este acercamiento nuclear para apurar los procesos de acercamiento político y económico en que se encontraban las dos naciones⁴¹.

Siguiendo la definición de Carasales, la segunda etapa del proceso de integración nuclear se inició en 1989 hasta la fecha (discurso pronunciado en 1996). Esta segunda fase fue propiciada por la asunción en el mando de los presidentes Carlos Menem en Argentina, Fernando Collor de Mello en Brasil. Estos dos mandatarios no sólo siguieron los pasos de sus antecesores, sino que intensificaron considerablemente las relaciones bilaterales entre los dos países en todo ámbito. Nuevamente escogieron el escenario de Foz de Iguazú para reunirse y entregar una nueva declaración sobre política nuclear. El 28 de noviembre de 1990, firmaron la Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileño de Foz de Iguazú, donde se decidió seguir tres pasos: constituir un sistema común de contabilidad y control de materiales nucleares, es decir crear la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Material Nuclear (ABACC), para controlar toda la actividad nuclear en los dos países. Segundo, comenzar las negociaciones con la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA) y finalmente revisar el Tratado de Tlatelolco para formar parte de él⁴². En esta etapa de integración, los países se enfocaron en lograr transparencia nuclear entre ellos, “con lo cual puede entenderse que se ha arribado a una ‘política nuclear común’”⁴³.

⁴⁰ Andrés Cisneros, Carlos Escudé (b), *op. cit.*

⁴¹ Julio Carasales, John Redik. *The evolution of the Argentine-Brazilian nuclear rapprochement. Part I. Argentina and Brazil: The Latin American Nuclear Rapprochement*. Institute for Science and International Security, 1996 (<http://www.isis-online.org/publications/israel96/596am2.html>).

⁴² Julio Carasales, *op. cit.*

⁴³ Miryam Colacrai. “La política exterior argentina hacia los vecinos durante los '90”. *Documento de Trabajo N° 1*. Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización, Universidad del CEMA, 2004 (http://www.cema.edu.ar/ceieg/download/dt1_colacrai.pdf).

Siguiendo el esquema acordado en Foz de Iguazú, el 28 de julio de 1991, en México, los dos países firmaron el acuerdo de Guadalajara en que convinieron el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear. A partir de este pacto, se dio paso para que se concretara la creación de la ABACC, y con ello el mutuo control de las instalaciones nucleares. Luego vino la negociación con la IAEA, con lo que la ABACC se sometía al sistema de verificación internacional de esta agencia⁴⁴. El llamado Acuerdo Cuatripartito (participaron además de la ABACC e IAEA, Argentina y Brasil), fue firmado en Viena en diciembre de 1991 y entró en vigencia el 4 de marzo de 1994.

Finalmente, se comenzó con las negociaciones para la firma del Tratado de Tlatelolco, a las que se invitó a Chile, que tampoco era miembro, a negociar conjuntamente con ellos. Los tres países buscaron hacer reformas al Tratado con el propósito de actualizarlo y hacerlo efectivo para toda la región. Luego de lograr que se aceptaran las enmiendas propuestas – sobre todo en materia de confiabilidad y sistema de control⁴⁵ – que demandaban estos países, aceptaron firmar el tratado con lo que en enero de 1994 Argentina y Chile se hicieron miembros, seguidos por Brasil, en mayo del mismo año.

Según explica Ricardo Sennes (*et al*) para Brasil estos acuerdos significaron dos cosas, poder presentar a la región ante el mundo como “efectivamente pacífica” y así ganar credibilidad internacional, y crear lazos de confianza y estabilizar las relaciones con Argentina⁴⁶.

Para el académico John Redick, un aspecto fundamental para alcanzar la confianza necesaria entre los dos países para lograr los acuerdos y cooperación nuclear, fue el total compromiso de los respectivos Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina y de Brasil. Ellos vislumbraron el costo diplomático que acarrearía tener programas nucleares independientes, pues una carrera nuclear afectaría las negociaciones comerciales entre los dos países. Para el Palacio San Martín, llegar a tener a Brasil de socio, significaba salir del aislamiento internacional en que se encontraba y para Itamaraty un cambio en la política nuclear significaba tener mayor estatus

⁴⁴ Roberto Russel. “La política exterior argentina entre dos ruedas”. En: Alberto Van Klaveren. *América Latina en el mundo*. Santiago, Chile: Editorial Los Andes, 1997; p. 159.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Ricardo Sennes, Janina Onuki, Jorge de Oliveira Amancio. “La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 2004; 3-4. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago, Chile. Chile julio-diciembre 2004.

internacional y la posibilidad de un puesto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas⁴⁷. Por su parte, los ministros de Economía y los privados, también estaban preocupados de cambiar las políticas nucleares, ya que los inversionistas no veían con buenos ojos los programas nucleares independientes⁴⁸.

Respecto al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, del que ni Brasil ni Argentina eran miembros, Argentina lo firmó en 1994 y Brasil en 1998.

MERCOSUR

Argentina poseía razones de sobra para convertirse en socio comercial de Brasil, primero se terminaría la marginación política y económica en el escenario internacional (provocado por la guerra de las Malvinas), pero para concretar esto debían terminar con las hipótesis de conflictos que existían entre los dos países. El interés para Brasil era proporcionar estabilidad a la zona del Atlántico Sur, y lo económico no era una prioridad, mientras que para Argentina sí lo era⁴⁹. A la vez, Alfonsín tomó la iniciativa de comenzar las negociaciones comerciales con Brasil, pues creía que una integración comercial pondría fin a la rivalidad entre los dos países⁵⁰.

En junio de 1986, los presidentes de Argentina y Brasil lanzaron el Programa de Integración y Cooperación Económico, con el que pretendían reducir los desequilibrios comerciales y promover el intercambio económico entre los dos países de manera gradual. Ese mismo año en Buenos Aires, los presidentes Alfonsín y Sarney suscribieron el Acta de Integración y Cooperación Argentino-Brasileña, que significó la firma de 24 protocolos. Además, los países asumieron un compromiso político de consolidación de las democracias recién instauradas en los países⁵¹.

Dos años después, en la misma ciudad, se firmó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo. En el que se comprometieron en un plazo de diez años a formar un espacio económico común. El sentido político de este tratado era “transformar el proceso de integración en un compromiso permanente para los dos países”⁵².

⁴⁷ John Redik, *op. cit.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Andrés Cisneros, Carlos Escudé (b), *op. cit.*

⁵⁰ Franklin Steves. “Regional Integration and democratic consolidation in the Southern Cone of Latin America”. *Democratization* 2001; 8(3): p. 84.

⁵¹ Leonel Itaussu Almeida Mello, *op. cit.*, p. 300.

Los nuevos presidentes de Argentina y Brasil, Carlos Menem y Fernando Collor de Mello, firmaron el Acta de Buenos Aires el 6 de julio de 1990, agregando una unión aduanera y un mercado común, no sólo una zona de libre comercio como estaba pensado el proyecto. Además, pusieron como fecha de inicio del mercado común el primero de enero de 1995, el plazo de 10 años para ponerlo en marcha fue reducido a cinco⁵³. De aquí se desprendieron las reuniones entre los ministros de Relaciones Exteriores de los dos países a los que se sumaron Chile y Uruguay, en la que se concluyó que Argentina, Brasil y Uruguay, negociarían de forma conjunta los temas económicos con los Estados Unidos⁵⁴.

El Presidente de Uruguay, Julio Sanguinetti, y de Paraguay, Andrés Rodríguez, participaron como observadores en las reuniones presidenciales entre los mandatarios de Argentina y Brasil y luego fueron invitados a ser miembros del mercado común⁵⁵.

El 26 de marzo de 1991, los cuatro jefes de Estado firmaron el Tratado de Asunción, con el que se constituyó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), cuyo principal objetivo era “la conformación de un mercado común a través de un programa de liberalización comercial y libre circulación de bienes, servicios y factores productivos”⁵⁶.

En 1994, Carlos Menem, y el nuevo Presidente de Brasil, Itamar Franco, firmaron el Protocolo de Ouro Preto, en que se le dio personalidad jurídica internacional al MERCOSUR, y le otorgó institucionalidad, además de modificar algunos términos del Tratado de Asunción. La firma de este protocolo fue la culminación de la etapa de transición del Acuerdo. “El MERCOSUR parece haber sellado el camino del acercamiento bilateral que se inició en los ochenta y que por cierto, trasciende meramente lo comercial”⁵⁷.

El MERCOSUR es mucho más que un tratado de libre comercio, es un acuerdo de conducta, deberes y obligaciones entre los países miembros, como lo expresa la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en su página web:

⁵² Andrés Cisneros, Carlos Escudé (b), *op. cit.*

⁵³ Jorge Hugo Herrera, *op. cit.*, p. 207.

⁵⁴ Miryam Colacrai, *op. cit.*, p. 9.

⁵⁵ Jorge Hugo Herrera, *op. cit.*, p. 208.

⁵⁶ Miryam Colacrai, *op. cit.*, p. 9.

⁵⁷ Roberto Russel, *op. cit.*, p. 163.

El MERCOSUR sienta las bases fundamentales sobre las que se consolidan definitivamente las relaciones entre los países del emprendimiento. Representa, por sobre todo, un Acuerdo Político, el más importante alcanzado en la región. A partir de este Acuerdo, los conceptos de confiabilidad, armonía, razonabilidad y previsibilidad pasan a formar parte del lenguaje y de la convivencia política, económica y social de nuestras sociedades. La “red de seguridad política” del MERCOSUR genera las reglas de juego necesarias para que se desarrollen plenamente las interrelaciones económicas y comerciales existentes⁵⁸.

Conclusión

El Tratado de Corpus-Itaipú, fue el paso inicial para comenzar la cooperación nuclear y económica entre los dos países. Con él los gobiernos de Argentina y Brasil probaron que podían negociar y llegar a acuerdos en materias delicadas, por lo que vislumbraron en este tratado una primera instancia de acercamiento, y de tener un poco más de confianza en el país vecino. Esta confianza finalmente llegó con la guerra de las Malvinas/Falklands, lo que permitió que se profundizaran los incipientes acuerdos nucleares de principios de los ochenta. El cambio radical viene con el traspaso del poder de los militares a los civiles en los gobiernos de los dos países. En este instante Argentina y Brasil ven la oportunidad de consolidar sus democracias en conjunto y aunar los respectivos caminos en los proyectos económicos y políticos.

A la vez, Argentina advierte en ese momento que no tendrá el liderazgo en la región y por lo tanto su opción es unirse a Brasil, país que sabiendo que es líder, le interesa salir al mundo. Ahora con más fuerza Brasil procura un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, queda pendiente para la historia futura el resultado de esta búsqueda y las implicancias que tendrá para Argentina en la relación de poder relativo.

⁵⁸ Secretaría Administrativa del MERCOSUR. *El MERCOSUR*. En: <http://200.40.51.219/msweb/principal/contenido.asp>

Bibliografía

David Albright. *Commentary on the Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement. Argentina and Brazil: The Latin American Nuclear Rapprochement*. Institute for Science and International Security, 1996 (<http://www.isis-online.org/publications/israel96/596am2.html>).

Rita Arslanian. *Argentina-Brasil: Implicancias del poder*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2005 (http://www.flacso.org.ar/maestrias/mrni/20aniversario/trabajosdegraduados/atpe/Arslanian_Rita.pdf).

Julio Carasales. *The evolution of the Argentine-Brazilian nuclear rapprochement. Part II. Argentina and Brazil: The Latin American Nuclear Rapprochement*. Institute for Science and International Security, 1996 (<http://www.isis-online.org/publications/israel96/596am2.html>).

Jeffrey Cason. "On the Road to Southern Cone Economic Integration". *Journal of Interamerican Studies & World Affairs* 2000; 42(1): pp. 20-23.

Andrés Cisneros, Carlos Escudé. *Las relaciones con Brasil*. Tomo XIV, capítulo 68. Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina (<http://www.argentina-rree.com/14/14-056.htm>).

Andrés Cisneros, Carlos Escudé. *Las relaciones con Brasil*. Tomo XIV, capítulo 69. Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina (<http://www.argentina-rree.com/14/14-081.htm>).

Miryam Colacrai. "La política exterior argentina hacia los vecinos durante los '90". *Documento de Trabajo N° 1*. Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización, Universidad del CEMA, 2004 (http://www.cema.edu.ar/ceieg/download/dt1_colacrai.pdf).

Hugo D'Alessandro, Félix Peña, Héctor Subiza, Celso Lafer, Roberto Teixeira da Costa, Francisco Thompson Flores. "La Argentina y el Brasil. Una alianza proyectada al futuro". *Informe del grupo de trabajo sobre las relaciones entre la Argentina y el Brasil* 2002 (<http://www.cari1.org.ar/pdf/cari-cebri.pdf>).

Pedro Luis De la Fuente. "Confidence-Building measures in the Southern Cone: A model for regional stability". *Naval War College Review* 1997; L(1) (<http://www.nwc.navy.mil/press/Review/1997/winter/art3wi97.htm>).

Secretaría Administrativa del MERCOSUR. *El MERCOSUR*. Portal oficial del MERCOSUR. En <http://200.40.51.219/msweb/principal/contenido.asp>

Mónica Hirst. "La política de Brasil hacia las Américas". *Foreign Affairs* (en español) 2001 (<http://www.foreignaffairs-esp.org/20010901faenespessay5650/monica-hirst/la-politica-de-brasil-hacia-las-americas.html>).

Mónica Hirst, Leticia Pinheiro. "La política exterior de Brasil en dos tiempos". En Alberto van Klaveren. *América Latina en el mundo*. Santiago, Chile: Editorial Los Andes, 1997.

Jorge Hugo Herrera. “Las políticas exteriores de Argentina y Brasil: Divergencias y convergencias”. En: Felipe A.M. De la Balze. *Argentina y Brasil. Enfrentando el siglo XXI*. Argentina: Asociación de Bancos de la República Argentina-Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 1995.

La Argentina exportadora de tecnología nuclear. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 1999 (<http://www.cari1.org.ar/pdf/nuclearesp.pdf>).

Leonel Itaussu Almeida Mello. *Brasil y Argentina en perspectiva: Competencia, distensión e integración. Teoría y filosofía política. La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano*. Buenos Aires, 2002 (<http://168.96.200.17/ar/libros/filopol2/mello.pdf>).

Vicente Massot. “Del equilibrio de enemistades a la cooperación bilateral”. En: Felipe A.M. De la Balze. *Argentina y Brasil. Enfrentando el siglo XXI*. Argentina: Asociación de Bancos de la República Argentina-Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 1995.

Marco Marzo. *Commentary on the Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement. Argentina and Brazil: The Latin American Nuclear Rapprochement*. Institute for Science and International Security, 1996 (<http://www.isis-online.org/publications/israel96/596am2.html>).

Paraguay y Brasil se unen en Itaipú. Itaipú Binacional (<http://www.itaipu.gov.py>).

John Redik. *The evolution of the Argentine-Brazilian nuclear rapprochement. Part I. Argentina and Brazil: The Latin American Nuclear Rapprochement*. Institute for Science and International Security, 1996 (<http://www.isis-online.org/publications/israel96/596am2.html>).

Joao Resende-Santos. “The Origins of Security Cooperation in the Southern Cone”. *Latin American Politics & Society* 2002; 44(4): pp. 38 y 89.

Ricardo Rozemberg, Gustavo Svarzman. *El proceso de integración Argentina-Brasil en perspectiva: El ciclo cambiario y la relación público-privada en Argentina* (http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTALITDSTA_DD_17_2002_Rozemberg_Svarzman.pdf).

Roberto Russel. “La política exterior argentina entre dos ruedas”. En: Alberto Van Klaveren. *América Latina en el mundo*. Santiago, Chile: Editorial Los Andes, 1997.

Ricardo Senees, Janina Onuki, Jorge de Oliveira Amancio. “La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica”. En: *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 2004; 3-4. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago, Chile. Chile julio-diciembre 2004.

Alberto Sosa. *Análisis de los aces que vinculan a la República Argentina con los Estados limítrofes y su relación con el Tratado de Asunción*. AMERSUR, 1991 (<http://www.amersur.org.ar/Integ/AnalisisAces.htm>).

Arturo Sotomayor. "Civil-Military Affairs and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation". *Latin American Politics & Society* 2004; 46(4): pp. 29-60.

Mario Olmos. *La cooperación Argentina-Brasil. Núcleo impulsor de la integración latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval de Buenos Aires, 1986. ■

CAMBIO CLIMATICO: ¿QUIEN DEBE PAGAR?

FERNANDO DANÚS*

Resumen

La circunstancia de ser las naciones industrializadas las principales responsables de la emisión de los gases de efecto invernadero y el imperativo de abordar el problema del cambio climático de manera global y con la participación de toda la comunidad internacional, han posibilitado a los países en vías de desarrollo exigir ciertos beneficios económicos a cambio de su colaboración. Esos países también se niegan a entorpecer su necesario desarrollo económico, en aras de la no utilización de las mismas tecnologías y recursos que facilitaron el enriquecimiento de los Estados del norte. Reconociendo tal situación, los instrumentos internacionales que regulan el tema obligan a las naciones desarrolladas a esfuerzos especiales de reducción de emisiones, de los cuales se encuentran exentas las partes más pobres.

Abstract

The fact that industrialized nations bear the main responsibility for emission of greenhouse gases and the need to tackle the problem of climate change globally and with the participation of the international community as a whole, have made it possible for developing countries to request some economic benefits in exchange for their collaboration. Those countries also reject to hinder their necessary development, in order to avoid the utilization of the same technologies and resources that facilitated the enrichment of the northern States. Recognizing these circumstances, the international instruments that regulate the issue compel developed nations to special efforts to reduce their emissions, from which poorer parties are exempt.

Cualquier aproximación al tema del cambio climático debe considerar que son las naciones desarrolladas las mayores responsables de este fenómeno. Constituye un hecho irrefutable que los Estados Unidos y los países de Europa Occidental se enriquecieron mediante el uso de tecnologías que utilizaban de manera intensa los combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas natural), que son ahora identificados como los factores causales del efecto invernadero y el consiguiente calentamiento global. Según señala el recientemente publicado Informe Stern sobre “La Economía del Cambio Climático”, desde 1850 a la fecha el 70% de las emisiones de dióxido de carbono – el principal de los gases de efecto invernadero – proviene de Norteamérica y Europa.

* Abogado; Subdirector de Medio Ambiente, Antártica y Asuntos Marítimos.

Los instrumentos internacionales que abordan el problema, a saber, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto, contienen numerosas disposiciones que reconocen esa realidad. Por ejemplo, en el tercero de sus párrafos preambulares aquel tratado señala que “la porción más grande de las emisiones históricas y actuales de gases de efecto invernadero se ha originado en los países desarrollados”, para luego indicar en su artículo 3 que son esas naciones las que deben ejercer el liderazgo en el combate al cambio climático y sus efectos adversos. La naturaleza global de esta empresa y la necesidad de un esfuerzo y trabajo conjuntos de toda la comunidad internacional para su atención también son enfatizadas por la convención, aunque ello de acuerdo al principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, así como con sujeción a las respectivas capacidades y condiciones económicas y sociales de los Estados.

En ese espíritu el Protocolo de Kyoto, que fue elaborado para precisar y dar mayor efectividad a las obligaciones de reducción de emisiones que la convención marco establecía de forma un tanto genérica y poco vinculante, determina claras diferencias entre naciones desarrolladas y en vías de desarrollo. Las primeras deben reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a niveles a lo menos inferiores en el 5% a los existentes en 1990, imperativo del cual están exentos los países subdesarrollados. Un anexo al protocolo determina con exactitud los porcentajes de disminución que deberá alcanzar cada una de esas partes. Ellas también deben contribuir con recursos financieros y tecnología, para ayudar a las naciones más pobres a cumplir sus compromisos de elaboración de inventarios de emisiones y formulación de planes y programas para la mitigación y adaptación al cambio climático.

Medio ambiente y desarrollo

Una significativa parte del presente debate internacional en torno a la manera de abordar un fenómeno que afectará a toda la comunidad de naciones y que, al margen de la incertidumbre inherente al conocimiento científico, se piensa que posee la potencialidad para llegar a constituir, al menos en algunos lugares y con relación a ciertas actividades, un problema de alcances dramáticos, descansa en el hecho de ser un grupo determinado de países los principales responsables de su aparición. La conveniencia de abandonar un modelo de desarrollo basado en altos niveles de consumo energético y la explotación intensiva de recursos

naturales, traerá aparejados altos costos sociales y económicos, que deben ser asumidos por los Estados. No tan sólo en cambio climático, también en otros problemas ambientales como el agotamiento de la capa de ozono, biodiversidad, deforestación y contaminación marina, cuya resolución implica a menudo decisiones sobre la utilización de recursos financieros, el análisis de las prioridades y costos de la acción internacional es parte integrante de una discusión más amplia, en torno al carácter del desarrollo económico y social que los gobiernos desean emprender, así como sobre las legítimas expectativas de crecimiento económico de las naciones más desposeídas.

Las millones de toneladas de carbón que en un momento posibilitaron la Revolución Industrial y la posterior emergencia del Reino Unido y luego de los Estados Unidos como potencias mundiales, se encuentran hoy disponibles en China, India e Indonesia. Hace cien años no se oían voces que aconsejaran dejar de utilizar aquel recurso en aras de la preservación de una atmósfera prístina o de la no creación de un invernadero gaseoso sobre nuestras cabezas. Esas voces ahora sí están presentes y en su mayoría provienen, coincidentemente, de quienes disfrutaban de altos niveles de vida basados en buena medida en pasados esquemas de desarrollo desprovistos de consideraciones ambientales. Con una urgente necesidad de superar sus presentes condiciones de carencia y pobreza, continuamente agravadas por la omnipresente relación entre la presión demográfica y la miseria, para aquellos países y otros muchos en vías de desarrollo la prioridad no es cuidar la calidad del aire o atender consejos foráneos, sino que dar casa, comida, atención médica y educación a su gente.

La gran importancia política que, sin duda, ha asumido el tema medioambiental en los últimos años, radica en que su tratamiento puede llegar a constituirse en un fértil campo de disputas entre los países industrializados y aquellos que aspiran a acceder a esa condición. La evidencia científica sobre las características del cambio climático y sus amenazas para el mundo aparece cada día con mayor claridad, aunque aún no es definitiva. Todo indica que no disfrutaremos sus consecuencias. Sin embargo, para los más pobres de los pobres (y hay muchos de ellos en los sectores meridionales del planeta) resulta inconcebible sacrificar sus perspectivas de desarrollo económico, a fin de estabilizar en ciertos niveles los mismos gases cuya emisión incontrolada posibilitó el enriquecimiento de las naciones del norte. Ello porque sus gobiernos enfrentarían presiones sociales y políticas que podrían tornarse inmanejables; porque postergar su desarrollo perpetuaría la división entre ricos y pobres; porque no son

ellos los principales causantes del problema; porque la pobreza es en sí misma una importante causa de la degradación medioambiental y porque la capacidad de los países en vías de desarrollo para adaptarse a futuros desafíos medioambientales sólo puede ser incrementada mediante un mayor desarrollo económico y social.

En este contexto, la exigencia de ciertos sectores del mundo en desarrollo en cuanto a que se dé forma a un nuevo y más justo orden internacional mediante una vinculación entre medio ambiente y desarrollo, resulta inevitable. Ello encuentra una clara expresión en el tema del cambio climático, cuyo tratamiento pasa necesariamente por una acción unitaria, mancomunada y global. Uno de los principios básicos de la Convención Marco sobre Cambio Climático indica que sus partes tienen derecho a promover su desarrollo sostenible y que su crecimiento económico es esencial para atender el problema. De esta manera, países con inmensas necesidades socioeconómicas como China, India e Indonesia, que además detentan culturas milenarias y, porqué no decirlo, albergan a veces resentimientos derivados de sus pasados coloniales que influyen sus percepciones, ven súbitamente como su colaboración es imprescindible para que acuerdos internacionales de restricción de emisiones tengan posibilidades de éxito. Así, la tentación de ejercer tal influencia y lograr para sí flujos adicionales de asistencia financiera y tecnológica, no es más que el próximo y lógico paso. En nuestro más cercano vecindario, un país como Brasil – lejos el más importante actor internacional en el tema de la deforestación, factor que luego del uso de combustibles fósiles es la segunda fuente antropogénica de dióxido de carbono – es un entusiasta adalid de esa estrategia.

Responsabilidades diferenciadas

Los costos involucrados en este desafío justifican tal actitud. Mitigar el problema del cambio climático, es decir, estabilizar las emisiones de ese gas a un nivel en el 5% inferior al existente en 1990 (meta que el Protocolo de Kyoto pretende lograr para 2012) es una muy difícil y extremadamente onerosa empresa. De hecho, muy pocos Estados se encuentran cerca de dar cumplimiento a ese mandato. Adaptarse a sus efectos podría ser algo más barato, dependiendo de las condiciones geográficas de cada país (para Bangladesh y algunos países islas del Pacífico Sur, que podrían verse inundados por eventuales crecidas marinas, esta alternativa es casi ilusoria), aunque de todas formas demandaría ingentes recursos y una

no fácil acción gubernamental en cuanto a la creación de políticas públicas con tal objetivo. El desarrollo de fuentes alternativas y renovables de propulsión, como los biocombustibles y las energías eólica, geotérmica y solar, requiere tiempo, no está exento de obstáculos y también necesita fuertes inversiones. Lo propio sucede con la energía nuclear, la que además adolece de un injustificado problema de imagen pública.

Es cierto que en el caso del agujero en la capa de ozono la acción internacional ha sido eficaz, pero allí la evidencia científica era clara, las tecnologías nocivas eran limitadas y estaban controladas por un reducido grupo de compañías, el costo de dejar de lado los CFCs podía ser calculado e incluso compensado con la aparición de substitutos, y la asistencia financiera necesaria para ayudar a los países en desarrollo con tal propósito era relativamente pequeña. La situación es distinta en lo que atañe al cambio climático, pues si bien el objetivo de estabilizar los gases de efecto invernadero en la atmósfera es claro y preciso, no ocurre aún lo mismo con la evidencia científica sobre los alcances del problema y sus vías de solución, para no hablar siquiera de que en este caso el imperativo no es dejar de lado o reducir considerablemente la utilización de un aerosol para el pelo, sino varios de los combustibles que impulsan nuestro accionar como sociedades.

La Convención Marco sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto abordan esta problemática de manera práctica e inteligente. No debe olvidarse que estos instrumentos son fruto de negociaciones internacionales, por lo que no pocos de los compromisos y obligaciones que ellos establecen podrían haber sido objeto de una mayor precisión o haber apuntado, talvez, a objetivos algo más ambiciosos. Tienen sí el mérito de estipular que la empresa de revertir los errores del pasado en este campo debe ser acometida de manera global, por todas las naciones, pero con especial ayuda a los países en desarrollo que sean muy vulnerables a este fenómeno y, de particular importancia, “sobre una base de justicia y de acuerdo con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades”. Como se ha señalado, también establecen que son los países más ricos quienes deben asumir el liderazgo y sobrellevar los mayores costos a este respecto. Solamente ellos poseen obligaciones de disminución de emisiones, en tanto que la contribución del resto se lleva a cabo fundamentalmente por medio del Mecanismo de Desarrollo Limpio del protocolo, sistema que proporciona incentivos a naciones industrializadas para invertir en proyectos de reducción de emisiones y absorción de dióxido de carbono en el mundo en desarrollo.

Free Riders

Tal diferenciación de responsabilidades y el magno propósito de basar este esfuerzo en consideraciones de justicia y equidad, son elementos loables. Sin embargo, un observador imparcial debe también reconocer que aunque todos los países industrializados partes del Protocolo de Kyoto diesen efectivo y total cumplimiento a sus imperativos de reducción – lo cual es muy difícil –, el problema del calentamiento global y su consecuencia de cambio climático persistiría. Los Estados Unidos, donde se origina el 25% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, no ha ratificado ese instrumento y, por lo tanto, no es sujeto de las obligaciones que él impone. Resulta obvio que su ausencia debilita considerablemente tal régimen de mitigación. Esta actitud se debe en parte a los altos costos financieros que implicaría cumplir cabalmente sus estipulaciones (nadie conoce con exactitud los guarismos, pero se sabe que no serían pequeños), al poco éxito que parecen estar teniendo sus cláusulas en cuanto a las disminuciones que efectivamente se obtendrán para 2012, a la renuencia del Congreso americano a someter decisiones de política interna a mecanismos internacionales y en particular al hecho irrefutable de que algunos de los más grandes emisores de tales gases no han asumido ningún deber de reducción.

Esta es una delicada arista del tema del calentamiento global. Como se ha reiteradamente indicado, nadie niega que son las naciones industrializadas quienes han contribuido mayormente a este fenómeno y que deben ser ellas, por lo tanto, quienes asuman las mayores obligaciones para su mitigación. Tampoco se discute que los países pobres tienen derecho a priorizar su desarrollo económico y social, con miras a elevar los niveles de vida de sus habitantes. El problema radica en que tal desarrollo pareciera en buena parte implicar el intenso uso de las mismas tecnologías contaminantes y la amplia utilización de los mismos recursos naturales que contribuyen mayormente al efecto invernadero. Lejos de reducir o al menos controlar sus emisiones de dióxido de carbono, algunos países subdesarrollados las están incrementando a niveles prodigiosos, tanto así que se piensa que en sólo dos décadas más la contribución del mundo en desarrollo al calentamiento global será mayor que la de los países industrializados. Desde 1990 India ha aumentado sus emisiones en el 70%, en tanto que China lo ha realizado en casi el 50%. A este ritmo, durante los próximos diez años China superará a los Estados Unidos como el principal emisor mundial de gases de efecto invernadero. En algún momento

del presente siglo la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera doblará los niveles anteriores a la Revolución Industrial y con ello la temperatura global podría aumentar en 1,5 a 4,5 grados centígrados.

Armageddon

Mucho se ha hablado y escrito sobre las posibles dimensiones y consecuencias del calentamiento global. Existe ya casi unanimidad entre la comunidad científica en cuanto a la presencia de un invernadero artificial sobre nuestras cabezas, pero como sugiere la escala de temperaturas arriba consignada, es con respecto a sus efectos donde aún existe incertidumbre. Con esta limitación en mente, es factible señalar que este fenómeno podría traer algunas derivaciones beneficiosas, como la prolongación de las temporadas de cultivo en algunos lugares del mundo, la reducción de la demanda de energía en latitudes altas y la apertura de vastos sectores septentrionales del planeta a la producción agrícola, a la búsqueda de nuevos recursos naturales y al asentamiento humano. El continente Antártico podría recuperar las características de lujuriosa vegetación que antaño tuvo y llegar a ser apto para la vida del hombre.

Sin embargo, mayores temperaturas también podrían ocasionar una significativa extensión en el alcance geográfico de las enfermedades tropicales, aumentos en el nivel del mar e inundaciones, derretimientos de hielo y con ello modificaciones en los cursos de ciertas corrientes marinas (notoriamente la Corriente del Golfo que tempera a Europa, lo que podría provocar que ese continente se enfriase en medio de un mundo en calentamiento) y potencialmente peligrosas alteraciones en los ciclos de vida de las especies marinas, ello en circunstancias que muchos países pobres dependen de la pesca de recursos ya sobre explotados y de precaria supervivencia.

Se encuentran, además, las eventuales consecuencias relacionadas directamente con el cambio climático que podría provenir de tal calentamiento, como la mayor frecuencia de tifones, huracanes y otros fenómenos extremos vinculados al viento y las precipitaciones, con su consiguiente daño material para sectores costeros y efectos en los tráficos aéreo y marítimo de los cuales depende el comercio internacional; severos cambios en la ocurrencia de lluvias y sequías y sus impredecibles efectos en la agricultura mundial; y en general el riesgo que implica ingresar al terreno desconocido provocado por la modificación de situaciones climáticas

que se han mantenido más o menos estables, durante el tiempo que el hombre ha vivido en comunidades asentadas y basado su existencia en el cultivo de los suelos.

De lo dicho se desprende que son las naciones en vías de desarrollo quienes están más expuestas a los eventuales efectos perniciosos del calentamiento global. Son ellas las que en su mayoría se ubican en los sectores ecuatoriales del planeta, áreas que lejos de recibir los eventuales beneficios arriba enunciados, podrían hacerse insoportables para la vida humana en virtud de tórridas temperaturas. Ellas son quienes estarían más propensas a recibir el impacto de desastres naturales como inundaciones y furiosas tormentas, al tiempo de ser también ellas las que carecen de la infraestructura necesaria para sobrellevar tales fenómenos y del dinero para construirla. Ellas son, finalmente, las que en su mayoría dependen para su comercio internacional y para alimentar a sus habitantes de la agricultura y la pesca, sectores que probablemente serían los más golpeados por el cambio climático.

No obstante, las naciones industrializadas tampoco estarán inmunes a tales efectos. Si bien algunos países desarrollados podrían beneficiarse de un aumento en la temperatura en las áreas más al norte del planeta y, por lo general, todos ellos poseen los recursos para financiar necesarias medidas de adaptación a nuevos fenómenos climatológicos, eventuales consecuencias adversas para la agricultura mundial no pueden dejarlos indiferentes. Al margen de hambrunas concentradas en algunos lugares de Africa en ciertos períodos determinados, el mundo ha podido dar comida a una creciente población gracias al continuo aumento de la producción agrícola. Si, por ejemplo, modificaciones en las precipitaciones convirtieran en tierras áridas a sectores de actual gran productividad, no sólo la capacidad de los países desarrollados para alimentar a su propia gente se vería amenazada, también hordas de hambrientos refugiados desplazados desde países más pobres podrían agolparse en sus puertas clamando por acceso y alimentos. Ello para no hablar de las implicancias de una extendida desertificación, en un sistema de comercio internacional basado en buena medida en el intercambio de productos agrícolas.

Un desafío global

Por estas razones, sólo puede concluirse que el calentamiento global y sus eventuales consecuencias en el clima del planeta constituyen un desafío

de alcances universales, que como tal debe ser abordado por toda la comunidad internacional en su conjunto. Los países industrializados deben asumir sus responsabilidades y utilizar sus mayores recursos financieros, dando efectivo cumplimiento a las obligaciones que a este respecto les imponen los instrumentos internacionales vinculados al tema. Aquellas naciones en vías de desarrollo que contribuyen al efecto invernadero tanto y en ciertos casos incluso más que algunos países más ricos, deberían asimismo reconocer que tal conducta les confiere una especial responsabilidad, pues sin su aporte el problema no puede ser solucionado. Su legítima prioridad es elevar el nivel de vida de su población, pero ello no impide la realización de un esfuerzo adicional de su parte, para al menos reducir en algo emisiones que de ser mantenidas harían estéril una acción en tal sentido de parte de otras naciones.

La participación de los Estados Unidos es imprescindible, habida cuenta del alto porcentaje de sus emisiones y de que posee, más que ninguno, la tecnología y el dinero para acometer esta empresa. Su negativa a ratificar el Protocolo de Kyoto no ha impedido que sus autoridades y opinión pública hayan visualizado el problema que plantea el calentamiento global y reconocido que el país debe sumarse a la tarea común para su solución. Para este efecto, se ha sugerido instaurar un sistema nacional de comercio de derechos de emisión, así como proporcionar incentivos a las compañías americanas para invertir en proyectos de reducción de emisiones y transferencia de tecnología limpia a países en desarrollo. La eventual puesta en práctica de estas iniciativas – aunque ciertamente positiva – no debería impedir la incorporación de los Estados Unidos al régimen de Kyoto, el que evidentemente se vería fortalecido con su presencia. De hecho, la Unión Europea posee un detallado sistema interno de comercio de derechos de emisión, que opera de manera complementaria al del Protocolo de Kyoto y establece exigencias destinadas a conseguir que la Comunidad en su conjunto cumpla con las metas allí estipuladas. La buena experiencia ya observada en su aplicación y sus perspectivas de ampliación a países extra comunitarios, hacen de él un adecuado modelo para el futuro desarrollo de la cooperación internacional en este ámbito.

Por ello, al interior del régimen de la Convención Marco sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto debería enfatizarse la búsqueda de fórmulas que posibiliten la participación americana, talvez mediante un compromiso de parte de algunos países en vías de desarrollo claves, como Brasil, China, India, Indonesia, México y Sudáfrica, para disminuir sus gases contaminantes en un porcentaje determinado. Es difícil poner

en práctica esta sugerencia, pero lo cierto es que en las reuniones de las partes de estos instrumentos ya se han avanzado iniciativas en tal sentido. No resulta de extrañar que tales propuestas hayan sido rechazadas de plano por quienes podrían ser eventualmente afectados, con argumentos generalmente vinculados a la responsabilidad histórica de los países industrializados y a la necesidad del mundo en desarrollo de proporcionar alimentos y mejores niveles de vida a su población. Sin rechazar la validez de estas razones, debería también considerarse que el calentamiento global no será detenido sin que las naciones en vías de desarrollo asuman compromisos más exigentes. En este caso ser flexibles no significa perder soberanía o postergar legítimas expectativas de desarrollo, más bien implica contribuir a la solución de un problema que al menos posee la potencialidad de comprometer seriamente la vida de generaciones futuras. ■

EL RIESGO EN LA TEORIA DE LA DECISION DEL DERECHO AMBIENTAL: EL CASO DE LAS HARINAS DE PESCADO

ROBERTO RUIZ*

Resumen

El comercio de productos agropecuarios se somete cada vez más a estándares ambientales, cuyo fin es analizar el riesgo a la salud humana o al medio ambiente que provocan. Con este fin, se utilizan Acuerdos Internacionales con criterios de evaluación científicos internacionalmente reconocidos. En diciembre del año 2000 Suiza restringió la importación de harinas de pescado por su posible conexión con el mal de las vacas locas. Alentado por la población, el Gobierno suizo privilegió percepciones culturales y sociales por sobre razones científicas. Se modificó el sistema internacional de evaluación de riesgo y se amplió la discrecionalidad política en la definición de un instrumento clave para la circulación de bienes a nivel mundial.

Abstract

The trade of agricultural products surrenders increasingly to environmental standards, which aim to analyse the risk to human health or to the environment that they may provoke. With that aim, international Agreements are used that apply scientific criteria for evaluation which are recognized throughout the world. In December 2000, Switzerland restricted the import of fishmeals because of their possible connection with bovine spongiform encephalopathy (BSE). The Swiss Government, encouraged by the population, favoured cultural and social perceptions over scientific reasoning. The international system of evaluation of risk and political discretion were modified and expanded towards the definition of a key instrument for worldwide goods circulation.

Forzado por la alarma y el temor existente en la población por el avance del mal de las “vacas locas”, el Gobierno suizo prohibió a fines del año 2000 la provisión de la harina de pescado a animales rumiantes, restringiéndola también a cerdos, aves y peces. De esa manera, esgrimió, persiguió eliminar toda posibilidad de mezclar las harinas cárnicas con las de pescado, reduciendo el riesgo conocido como “contaminación en cruz”. La medida fue recibida con satisfacción en Suiza, no tanto en Chile y Perú, que vieron como de la noche a la mañana se cerraron mercados impor-

* Abogado y Máster en Derecho de la Universidad de Freiburg, Alemania. Cónsul de Chile en Berlín, Alemania.

tantes para sus exportaciones de harina de pescado. A la decisión suiza se sumó a los pocos días la Unión Europea. La novedad jurídica de ambos precedentes consistió en la elevada valoración que se le otorgó a factores culturales y sociales en la decisión de restringir el consumo de harinas de pescado. Es más, una valoración del riesgo influenciada en gran medida por la alarma pública que la enfermedad despertó en la población suiza, un proceso en el cual los medios de comunicación desempeñaron un papel decisivo. De esta manera, el proceso de evaluación del riesgo ambiental anotó una importante modificación al acrecentar la importancia de los criterios culturales y sociales como elementos de su materialización para los órganos decidores. Ni Chile ni Perú recurrieron a tribunales internacionales con el fin de revertir esta medida.

Introducción

El caso suizo

UN POCO DE HISTORIA

A fines de 1990 un periódico de Zürich divulgó la presencia en Suiza del primer vacuno contaminado con el prión “encefalopatía spongi forme” (en lo sucesivo EEB)¹. De inmediato la Oficina Federal de Asuntos Veterinarios dictó una serie de medidas destinadas a precaver la transmisión de esa enfermedad a las personas, entre ellas la prohibición de consumo de órganos de vacunos propensos a portar esa enfermedad que tuviesen más de 6 meses de vida (cerebro, el bazo, la médula espinal, interiores, tripas, tejidos linfáticos y nerviosos visibles y ganglios). Simultáneamente, se prohibió la nutrición de los rumiantes con harinas cárnicas, dando forma al conjunto de medidas más importante aplicados en ese país en contra de esta enfermedad.

Años más tarde y ante la aparición de nuevos casos de EEB, el Gobierno suizo forzó un endurecimiento de las medidas de control. En mayo de 1996 se dictó un nuevo Reglamento de disposición de desechos animales prohibiendo su transformación en harina y obligando la incineración de órganos de alto riesgo como el cerebro, la médula espinal, los ojos y las amígdalas.

¹ Tageszeitung, 16.11.1990.

La rebeldía de la enfermedad y la ineficiencia de las medidas adoptadas indujo a las autoridades suizas a alistar en el año 2000 un paquete de medidas adicionales.

MEDIDAS CONTRA LA HARINA DE PESCADO DICTADAS POR EL CONSEJO FEDERAL
EN DICIEMBRE DEL 2000. NUEVO ARTÍCULO 183 DE LA LEY DE EPIDEMIA ANIMAL

Atendidos los nuevos casos, la amenaza de una agudización del EEB y ante una fuerte presión ejercida por los medios de opinión pública, el Gobierno suizo se vio forzado a reevaluar las medidas de lucha contra el EEB, agregándose a las ya en vigencia la prohibición absoluta de provisión de todo tipo de harinas animales al forraje de rumiantes, aves, peces y cerdos. Esta proscripción incluyó también la molienda de grasas animales con aplicaciones técnicas y como agregados alimentarios. El objetivo de estas medidas fue exterminar rápidamente el EEB y dar una señal de tranquilidad a la población. Además, el Gobierno Federal despachó un conjunto de modificaciones al Reglamento de Epidemia Animal, prohibiendo la provisión de las harinas de pescado a vacunos y restringiéndola como forraje de cerdos, aves y peces. También adicionó nuevos requisitos, de forma y fondo, a las empresas dedicadas al rubro, tales como exigir su registro ante una entidad pública y una contabilidad de las adiciones de harinas de pescado a los forrajes². Finalmente, prescribió a las empresas vinculadas a velar por el cumplimiento de las disposiciones³.

JUSTIFICACIÓN LEGAL

En el preámbulo del proyecto que incorporó restricciones en el uso de las harinas de pescado, se estipuló que el cambio se fundó en que “la prohibición vigente desde 1990 respecto a la alimentación de animales rumiantes debe ser ampliada para todos los animales cuya carne está destinada al consumo humano, pues solo así pueden evitarse los riesgos de contaminación de cruz. No se tratan de medidas destinadas a evitar el contagio de EEB en estos animales. Las nuevas medidas que afectan a las harinas de pescado se justifican en el entendido que solo así es posible romper la lógica de las mezclas de alimentos para animales”⁴.

² *Reglamento de Epidemia Animal* (derogado), Art. 183, despachado por el Gobierno Federal el 20 de diciembre de 2000.

³ *Reglamento de Epidemia Animal* (derogado), Art. 183, inc. 6°.

⁴ *Reglamento de Epidemia Animal* (derogado), Art. 183.

JUSTIFICACIÓN POLÍTICA

La misma razón tuvo el Gobierno suizo para justificar tales restricciones. La Oficina Federal de Salud Pública indicó que las restricciones a las harinas de pescado buscaban eliminar los riesgos de mezcla de harinas cárnicas y de pescado en la provisión de alimentos a los animales. De esa manera se eliminaba toda probabilidad de contaminación de residuos cárnicos o prohibidos en harinas de pescado.

EFFECTOS JURÍDICOS EN RELACIÓN A LAS HARINAS DE PESCADO

La nueva normativa, a diferencia de la dispuesta días después por la UE, no estableció un plazo de vigencia. El nuevo Art. 183 no se sometió a plazos ni a restricciones de carácter temporal⁵.

La reforma no requirió visado parlamentaria, ya que al tratarse de una modificación legal de un Reglamento administrativo, fue despachada directamente por el Ejecutivo suizo (Consejo Federal).

Mediante ella se prohibió la provisión de alimentos con harina de pescado a animales rumiantes (por ejemplo, vacunos). Se la autorizó para cerdos, aves y peces, siempre y cuando se cumpliesen con los dos requisitos establecidos para este caso: (a) “Que la empresa que produce forrajes con harinas de pescado se halle debidamente registrada ante la Estación experimental de animales”, y (b) “Se lleve una contabilidad respecto de las adiciones de harinas de pescado a los forrajes”. Estas condiciones tienen un carácter técnico por cuanto no suponen mayor intervención de la autoridad, ni tampoco discrecionalidad en su interpretación.

Introdujo, en cambio, una condición política al otorgarle a la autoridad administrativa la facultad de fijar arbitrariamente el umbral de control higiénico con que las empresas alimenticias manejaban dicha actividad.

El caso inglés

El primer caso de la enfermedad “Bovinen Spongiformen Enzephalopathie” conocido en Gran Bretaña ocurrió en 1986. En junio de 1987 el Ministerio de Agricultura de ese país (*Central Veterinary Office*) oficializó la existencia de una nueva enfermedad en los vacunos. En diciembre de ese año se detectaron rastros que levantaron la hipótesis que el consumo

⁵ El 23 de junio de 2004 se derogó el Art. 183 del *Reglamento de Epidemia Animal*.

de harinas cárnicas por parte de los vacunos podía ser el causante de la enfermedad. Sin embargo, sólo en junio de 1988 se obligó a certificar la enfermedad en los vacunos y en julio de ese año se prohibió su forraje con harinas cárnicas. En agosto entró en vigor una nueva ordenanza para los mataderos. En un reporte de febrero de 1989, se adujo que las posibilidades de riesgo al ser humano eran lejanas y muy improbables. En 1990 el Ministro inglés de Agricultura opinó que la carne de vacuno británica era absolutamente segura. Sin embargo, en 1995 aumentaron de manera alarmante los casos de la enfermedad Creutzfeld-Jacob, una nueva variante de la enfermedad EEB. En 1996 el gobierno británico confirmó los riesgos para las personas y al año 2004 se confirmaron 139 casos de muerte por esta enfermedad.

El caso de los EE.UU.

Los Estados Unidos implementó un programa de monitoreo de la enfermedad BSE en 1986. Al año siguiente se estableció la obligación de informar la enfermedad BSE en animales rumiantes. En junio de 1989 se prohibió la importación de animales rumiantes originarios de países con la enfermedad declarada. La prohibición de forraje con harinas cárnicas se estableció en agosto de 1997 y en diciembre de ese año se prohibió la importación de carnes de vacuno de Europa. El primer caso de BSE conocido en EUA es de fines del año 2003, a la fecha no se conocen fallecimientos derivados de ella.

Peligro, riesgo, riesgo residual

De las tareas más complejas para la política ambiental moderna destaca aquella que se encarga de fijar los niveles de tolerancia máxima a actividades que puedan causar un daño al medio ambiente o a la salud humana, en otras palabras, el establecimiento de estándares de riesgo máximo aceptable. Sobre todo en estas dos últimas décadas se observa como y de que forma nuestras sociedades enfrentan una seguidilla de peligros ambientales – en ciertas ocasiones inocuos – que han provocado alarma pública, y que han sido alentados desde medios de comunicación sin entrenamiento suficiente o personal técnico especializado capaz de comprender este tipo de situaciones. Desde la explosión de la central nuclear de Tschernobyl en Ucrania (1986) a la gripe aviar (2006), en este tiempo y sin considerar debidamente su verdadera magnitud, hay un pensamiento que ha ido asentándose de manera transversal, aunque con diferentes

intensidades, en la conciencia política y social de las naciones: como vivir en una época marcada por los riesgos que generan la ciencia y la técnica.

La sociedad moderna se confronta también a situaciones de peligro muchas veces producidas lejos de su espacio de movilidad, en las cuales el peligro proviene de fuentes lejanas (por ejemplo, radioactividad), o bien es una sumatoria de factores (contaminación atmosférica). La lejanía de las fuentes de gestión (o mala gestión) ambiental de las situaciones de peligro ambiental ya no ocurren en la vecindad o en el mismo entorno geográfico, la distancia se ha convertido en un cómplice de muchas fuentes contaminantes al afectar a personas que residen a cientos o miles de kilómetros de distancia. Es tal la dimensión de este “descubrimiento” que incluso ha dado lugar a nuevas reflexiones en el ámbito de la ética y la filosofía, acostumbradas a dirimir conductas donde causante y víctima convivían en un mismo espacio geográfico. La potencialidad destructiva y la vastedad geográfica de ciertas gestiones técnicas o científicas ha reforzado la necesidad de inculcar una relación más estrecha entre el individuo y la ciencia y/o técnica, ya no basada en la idea de una relación causal que solía ocurrir en el mismo sitio⁶.

También se advierten situaciones de crisis ambiental fruto de manipulaciones negligentes de los instrumentos de seguridad o bien por falta de respuestas científicas en la fase de la disposición final de los residuos o de los materiales. En esta categoría se sitúa la disyuntiva entre la Libertad de Comercio y la Protección Ambiental, en que la primera se enfrenta al derecho, perturbado, de quien fruto de ella sufre daño a su salud o al medio ambiente en el cual habita. Quién ejerce su libertad contaminando trastorna la libertad de quién vive en ese entorno “contaminado”, quién además debe asumir los costos que el ejercicio de esa otra libertad irroga. ¿La libertad de comercio encierra también la libertad a exportar los riesgos ambientales involucrados (por ejemplo, la acumulación de chatarra en vertederos)?

El riesgo se determina en ocasiones por la disponibilidad de una sociedad al peligro, en el hecho hay sociedades más temerosas al riesgo que otras o a contrario sensu, con mayor tolerancia al peligro. En ello hay compromisos de diversa índole, desde aquellos que tienen que ver con la religiosidad de los pueblos, estándar económico o cuestiones basadas

⁶ Jonás. *El principio de responsabilidad*. Editorial Herder, 1995.

en la ignorancia respecto de la manipulación de ciertos productos. A este fenómeno se le contrapone el afán por la seguridad que muestran ciertos grupos sociales. Si en los Estados Unidos desde hace años se cultivan y consumen transgénicos, en ciertos países europeos se sigue discutiendo sobre su aceptación, un caso edificante de como las percepciones culturales afectan la concreción del nivel de riesgo en cada país.

Finalmente, el riesgo no sólo está asociado a la prevención de un peligro o daño ambiental, sino además a la búsqueda de un modelo económico más sustentable, menos agresivo con los recursos primarios, más perdurable y con un horizonte generacional más amplio. Esta “otra cara” del riesgo suele concretarse, por ejemplo, a través de planes de explotación controlados (Ley de Pesca) y tiene como fundamento teórico la prevención de recursos.

El riesgo se transforma de esta manera en uno de los tópicos más complejos para el derecho ambiental. Su concreción normativa no sólo exige habilidades para administrar y comprender las exigencias científicas y culturales vigentes, también debe articularse con otros derechos y libertades, tan importantes como la protección ambiental, y que suelen verse comprometidos ante la aparición de riesgos fruto de las actividades económicas cotidianas del ser humano. El Riesgo es un *novum* que surge junto y formando parte del principio de la prevención, es inherente a él, y siendo compleja su formulación es necesaria su aplicación. Especialmente en actividades peligrosas o altamente nocivas (manejo de sustancias químicas o radioactivas) no es razonable omitir al riesgo como categoría normativa, como elemento intermedio entre la gestión de estas actividades y el daño potencial que encierra su manipulación inadecuada. Pero también en situaciones menos vulnerables – el caso de las harinas de pescado –, se advierten las tensiones que enfrenta el Derecho Comercial Internacional por un déficit en la formulación y materialización del Riesgo como instrumento de medición ambiental. No sólo acusa la falta de un cuerpo legal que regule su uso y valoración, sino que casos como el de las harinas de pescado anotan una apertura inorgánica a percepciones sociales y culturales como factores relevantes de su configuración.

Precaución y prevención

La precaución forma parte del tríptico de criterios más relevantes de una política ambiental moderna. Junto al principio de la Cooperación y al que “Quién contamina, paga”, la Precaución brinda al Estado un conjunto de

potestades normativas destinadas a precaver la ocurrencia de molestias ambientales, permitiéndole actuar “ex antes” del episodio crítico. Si bien subsiste la falta de consenso en su definición, se coincide en que su finalidad es evitar la ocurrencia de peligros y daños ambientales y, subsidiariamente, reducirlas en caso que se materialicen. Se implementa en la fuente misma de su gestación y sólo cuando no es posible evitarlas, la precaución se concentra en combatir peligros y daños en la esfera misma de las víctimas (por ejemplo, doubles vidrios para evitar la contaminación acústica, las llamadas tecnologías “*end-of-the pipe*”) o distribuyéndola espacialmente (por ejemplo, mediante la instalación de chimeneas altas que distribuyan las emisiones tóxicas).

Su materialización frecuentemente entra en disputa con otros derechos y/o libertades básicas. Por ejemplo, restricciones vehiculares basadas en medidas de protección ambiental suelen lesionar la libertad de circulación, de la misma manera como restricciones al uso de ciertos alimentos perturban la libertad económica. En atención a la magnitud de los efectos descritos, la aplicación de la precaución se reduce a casos en que sólo es posible acreditar un nexo causal entre un hecho y el efecto peligroso que se persigue neutralizar. Es decir, se exige por lo general una convicción de que sólo a través de ella se logrará evitar un daño grave o de carácter irreversible.

El uso de los conceptos “precaución” o “prevención” no es aleatorio, se distinguen según la cercanía del peligro y/o daño ambiental que se pretende evitar. Teniendo ambos una relación de género (precaución) a especie (prevención), la primera se enfoca en los riesgos (daños lejanos) mientras que la prevención se encarga de atacar peligros o daños inminentes (ver pirámide del riesgo).

Su inserción internacional ocurrió en la Conferencia Internacional para la protección del Mar del Norte de 1983 y sus Resoluciones posteriores, muy probablemente como parte de los esfuerzos de Alemania por avanzar hacia la internacionalización de este criterio integrado desde hace más de diez años en su propia política ambiental⁷. A partir de 1990 se diseminó

⁷ En la literatura se reconoce a Alemania como el primer país que utilizó a la prevención como un instrumento de la política ambiental nacional y, por lo mismo, se le asigna un papel preponderante en su inserción internacional. Así: Cameron, Abouchar. “The Status of the Precautionary Principle in International Law”. En: David Freestone, Ellen Hey. *The Precautionary Principle and International Law*. La Haya/Londres/Boston, 1996; p. 29 / Douma. Status des Vorsorgeprinzips in internationalen Rect. Anhand des Urteils des IGH zu den französischen Atomtest des Jahres 1995, en:

a otras Convenciones medioambientales⁸. En 1992 con la Declaración de Río sobre Medio Ambiente, el principio logra consagración universal. En ella se definió su contenido político (Principio 15):

“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

También los dos grandes Convenios suscritos en esa ocasión, el Convenio de Biodiversidad⁹ y el Convenio sobre Cambio Climático¹⁰, lo recogieron en sus respectivos textos. Si bien en lenguajes y con matices distintos, ambos Tratados coincidieron en que su uso sólo se justifica en el contexto de una presunción fundada de la existencia del nexo causal descrito. Ese fue el “umbral jurídico” que posibilitó el consenso de su aceptación internacional, ya que la condición del nexo causal permitió despejar temores sobre su uso arbitrario.

A partir de la Declaración de Río, la precaución se ha ido consolidando en la práctica jurídica internacional. Hasta la Cumbre medioambiental de 1992 su uso e invocación ocurría en la esfera del “*soft law*”, posteriormente irrumpe como viga maestra de la política ambiental y pasa a formar parte, junto al principio contaminador-pagador y al principio de la cooperación, en uno de los tres ejes principales de ella.

Humanitäres Völkerrechts-Informationsschriften 9 (1996), pp. 187 ss. / Von Lersner. “Prevención”. En: *Handwörterbuch des Umweltrechts*, 1994; pp. 2703 ss.

⁸ Freestone, Hey. *Precautionary Principle and International Law*, 1996; p. 5 ss. Fuera del ámbito de la protección ambiental de los mares, su desarrollo comenzó en 1990 por medio de dos Declaraciones ministeriales (ONU) de carácter regional: La declaración de Bergen de los Ministros de la Comisión Económica de la ONU para Europa, así también la Declaración del mismo año de Bangkok de la Comisión Económica de la ONU para Asia y el Pacífico. Al mismo tiempo, el principio cobró vigencia en el proyecto de Convención de Bamako sobre el control de movimientos transfronterizos de sustancias peligrosas en África (suscrito finalmente en 1991).

⁹ Preámbulo Convenio sobre Biodiversidad: “Observando también que cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza”.

¹⁰ Convenio de Cambio Climático (Art. 3 # 3): “Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible”.

A más de dos décadas de su concreción normativa internacional, la precaución sigue careciendo de un consenso jurídico respecto de su definición. Su validez y utilidad se ha confrontado con prácticas de protección comercial indebidas que se tensionan con su contenido. Medidas como la restricción al uso de las harinas de pescado como forraje animal alientan la inseguridad que despierta el uso discrecional de la precaución, especialmente, según se advierte, cuando ella está animada en razones culturales y/o sociales por sobre argumentaciones científicas. El temor respecto de la precaución se gesta en el carácter político que asume al ser invocado por los Estados ante la insuficiencia de la Ciencia y/o Técnica de valorar la peligrosidad de una actividad.

La pirámide del riesgo

El derecho ambiental distingue tres etapas en el tratamiento jurídico del riesgo, el tríptico formado por el “peligro”, el “riesgo” y el “riesgo marginal”. Del “riesgo” deriva la idea jurídica del “peligro ambiental”, se trata de dos ideas unidas por una relación de parentesco (género y especie), pero distintas en cuanto a su cercanía con el daño, forman parte de un mismo sistema y se gestan en la misma base conceptual – la posibilidad que se produzca un daño –, pero difieren en la cercanía probabilística de su ocurrencia. El “riesgo marginal” en cambio es lo que sucede debajo del umbral de seguridad fijado legalmente (Riesgo).

El Riesgo residual (también conocido como “No Riesgo”) no tiene una significación normativa propia. Pero no es otra cosa que la cara contrapuesta de aquellas disposiciones que fijan las medidas de seguridad para determinadas actividades, es decir y, a contrario sensu, el espacio legítimo para realizarlas. Normativamente, el riesgo residual es aquel que se realiza bajo los estándares jurídicos de seguridad y por lo mismo, el legalmente aceptado.

Su justificación jurídica se basa en el consenso de que el ordenamiento jurídico no puede excluir todas las posibilidades de riesgo que ocurren a diario, es decir no puede garantizar seguridad absoluta. De la interacción humana, especialmente en un modelo de desarrollo económico como en el cual se desenvuelve nuestra sociedad, necesariamente surgen riesgos, esto no es otra cosa que una consecuencia natural en la aplicación de sistemas técnicos. Lo que el Estado de Derecho generalmente realiza es fijarle límites jurídicos a estas actividades, sin prohibirlas. Este es el fundamento de la aceptación del riesgo residual.

Ahora bien, un asunto crucial en el riesgo residual es como definir un espacio en el cual se desenvuelven las más diversas actividades humanas. En otras palabras, ¿Si el riesgo residual debe ser aceptado para que haya progreso, que tanto riesgo residual debe tolerarse?, o bien ¿Qué tan segura debe ser la seguridad? Lo anterior desempeña un rol crucial en el caso del desarrollo tecnológico de actividades con un potencial de daño superior, por ejemplo, la energía nuclear.

El Riesgo, en cambio, se configura cuando la probabilidad de ocurrencia de un daño no es posible de descartar, es decir, cuando en el sentido común de una persona de inteligencia ordinaria aflora la posibilidad de que una actividad puede derivar en un daño para el medio ambiente o la salud humana. La tolerancia legal a actividades riesgosas no es común a todas las actividades, en la generalidad de los casos depende del nivel de peligrosidad de la actividad comprometida.

Contempla como requisito el que se reconozca una fuente adecuada para la generación de un daño. Este se asocia a una valoración de expectativas respecto de la ocurrencia de un daño (determinado) y para su concepción se requiere que la fuente de generación del daño esté identificada (visibilidad del Riesgo)¹¹. Se calcula en base a la articulación de dos factores: la potencialidad del daño y la probabilidad de su ocurrencia.

La evaluación probabilística se sustenta en un pronóstico sustentado en un análisis de conocimientos disponibles. Su juicio se entera con la ponderación que realiza un perito en base a un trabajo calmado y especializado en el arte o ciencia que se califica.

El modelo descrito tiene un inestimable valor analítico, en cuanto permite desarrollar un marco referencial asentado en criterios técnicos aceptables, apropiado al grado de peligrosidad y evidencia científica de cada suceso. Sin embargo, en la vida práctica los órganos decidores difícilmente logran situarse, *ex ante*, en alguna de las situaciones anteriores, ya sea por la insuficiencia de los modelos de valoración del riesgo, o bien porque la realidad los confronta a situaciones de riesgos no previstas. Es por ello que, desde el punto de vista jurídico, el riesgo engloba todas y cada una de las fases enunciadas, de suerte que cuando una legislación ambiental u otra se refiere al riesgo, generalmente comprende situaciones dominadas

¹¹ Kloepfer. "Handeln unter Unsicherheit im Umweltstaat". En: M. Kloepfer. *Umweltstaat als Zukunft. Juristische, ökonomische und philosophische Aspekte*, 1994; p. 185.

por la ignorancia, el desconocimiento o bien donde la probabilidad de un efecto indeseado existe.

El Peligro, en cambio, comienza cuando las probabilidades de que esa actividad conlleve a un daño que ya no sólo afloraron, sino que cruzaron el umbral de tolerabilidad de esa misma persona (cuando el temor que ocurra un daño es significativo). Ocurre cuando se configura una situación que, de no alterarse, puede derivar con alta probabilidad en un daño a bienes ambientales¹². Su figura determinante es la “alta posibilidad” de concreción de un daño ambiental¹³. En algunas legislaciones el peligro es sancionado como expresión de una manipulación irresponsable, especialmente en aquellos casos de actividades altamente peligrosas. Es el caso, por ejemplo, de la gran mayoría de las legislaciones en energía atómica, que dan pie a lo que se conoce como “responsabilidad por peligro”. En Chile, en cambio, no existe esta figura.

Finalmente, el daño ambiental se concreta, a diferencia del civil, cuando la intervención humana cruza las esferas del riesgo y peligro ambiental. En el caso del daño civil, generalmente no opera la antesala del riesgo o peligro, no suele estar precedido de un conjunto de normas que definan una esfera de atención previa, de lo lícito se cruza directamente a lo ilícito. Los umbrales de concreción jurídica del daño civil suelen diferir de los del ambiental. Mientras en el caso del daño civil basta que haya un perjuicio patrimonial, mínimo incluso, en el daño ambiental en cambio se requiere que éste tenga la magnitud de un daño “significativo “. Ello genera un

¹² Con frecuencia se habla de bienes ambientales sin que exista claridad en el concepto “medio ambiente”. Se trata de una definición relativamente nueva, especialmente en las ciencias jurídicas, en el cual persiste un escaso consenso respecto de su definición. Existen dos tipos de definiciones para referirse al medio ambiente, una extensiva y la otra restrictiva. Cada una de ellas tiene distintos radios de protección, según la variedad de bienes ambientales que englobe. a) Concepto extensivo: Según la interpretación más amplia, medio ambiente incluye nuestro entorno total, es decir las relaciones entre los seres humanos y todas sus estructuras sociales, culturales y políticas. Es decir, el complejo de relaciones de una unidad de vida (también incluye a animales y plantas) con su entorno específico. La Ley de Bases del Medio Ambiente 19.300 recoge esta orientación al definir medio ambiente como “el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones” (Art. 2 letra LL). b) Concepto restrictivo: Con esto se persigue limitar la definición al medio ambiente natural. Es decir, medio ambiente está compuesto solo por los fundamentos naturales (elementales) de la vida del hombre, es decir, los bienes ambientales agua, suelo, aire, biósfera y las relaciones entre ellos como también los que se producen con el hombre. En el mensaje con el cual el Ejecutivo envió el proyecto al Congreso, como también el Senado, respetaron la idea de una definición restrictiva, pero la Cámara de Diputados modificó la definición agregando los elementos socioculturales entre los componentes del medio ambiente.

¹³ Murswieck. “Gefahr”. En: *Handwörterbuch des Umweltrechts*, 1994; p. 803.

retardo de la aplicación del sistema de responsabilidad ambiental, pues para que haya un daño ambiental no basta un daño, sino que el daño debe tener un carácter significativo¹⁴. La justificación es simple: la gran mayoría de las actividades humanas producen alteraciones ambientales, que de no “aislarse jurídicamente” impedirían el normal desenvolvimiento del desarrollo científico y tecnológico. La exigencia de la significación persigue por lo mismo sellar un espacio de tolerabilidad jurídica a actividades propias del normal desenvolvimiento humano que por se conlleven un impacto ambiental. Sin embargo, como esa formulación retrasa la materialización jurídica de un daño ambiental – por la incorporación del criterio de la significación –, su reparación se torna en algunos casos compleja, ya que para muchos ecosistemas la protección jurídica se activa tardíamente, cuando el daño se torna irreparable. Es ante esta evidencia que surge el clásico tríptico del “riesgo-peligro-daño ambiental”, cuyo sentido es proponer espacios de libertad regulada anteriores al daño ambiental. Este escalonamiento brinda la posibilidad de fijar criterios de mayor o menor restricción a actividades según la peligrosidad de la misma o bien la vulnerabilidad del ecosistema en el cual se desenvuelven¹⁵.

¹⁴ A diferencia de otras clases de daño, en el caso del daño ambiental establecido por la Ley 19.300, su umbral de punibilidad está sujeto a un proceso de definición político vinculado con el nivel de molestia tolerable socialmente. No toda intervención humana en el medio ambiente debe ser considerada como un daño desde el punto de vista jurídico, sino que para que ello ocurra es necesario que la intervención sea de carácter “significativo” (Art. 2, letra (e)). El criterio de la significación incorpora un elemento de carácter cuantitativo, que implica retrasar la aplicación de una norma de responsabilidad. El daño, para que sea daño ambiental, tiene que ser significativo.

El fundamento político para incorporar este tipo de criterios normativos yacen en la convicción que no es tarea del Estado prevenir la generación de todo tipo de riesgos o peligros ambientales. Las actividades que plantea una normal convivencia humana crean situaciones de riesgo ambiental, lo cual desde el punto de vista de una sociedad en crecimiento como la nuestra es, incluso, socialmente adecuado. En este contexto deben entenderse, por ejemplo, construcciones de caminos, ciertos niveles de contaminación en las aguas portuarias, en la atmósfera, el tráfico vehicular, represas destinadas a la generación de energía eléctrica, etc. La aplicación de sistemas técnicos trae consigo riesgos técnicos y buscar su eliminación es contraproducente desde el punto de vista de nuestro modelo de desarrollo económico. Este criterio adquiere importancia para el juez cuando el umbral del daño no se encuentre definido legalmente (por ejemplo, a través de normas de emisión). El efecto más relevante es que retarda el umbral jurídico de aplicación de las normas de responsabilidad ambiental, pues el solo daño no puede entenderse como daño ambiental, sino que se requiere que éste sea de tal magnitud e intensidad que pueda así convertirse en un daño significativo. El daño significativo puede ser visto como un heredero de lo que la antigua doctrina sostuvo como daño o perjuicio de carácter “esencial”. En la versión inglesa se utiliza como sinónimo el vocablo “significant harm” o bien “substantial injury”. Será significativo un daño ambiental cuando, a través de estudios simples, se concluya que se comprometió la viabilidad de un ecosistema, o bien cuando personas ajenas al hecho dañino y sin especial formación puedan constatar alteraciones negativas de un entorno paisajístico. Aún así, por ejemplo, en el caso de daños a suelos o aguas, de un deterioro de biotipos y de hábitats de ciertos animales, el carácter de la significación estará influenciado

DELIMITACIÓN ENTRE PELIGRO - RIESGO - RIESGO RESIDUAL

El Peligro se sitúa en una esfera superior al riesgo. En otras palabras, el peligro es un riesgo con un alto grado de probabilidades de que se configure un daño, inaceptable para el ordenamiento jurídico. Una “alta probabilidad” se configura sólo cuando existe un temor de que la consecución de un daño ha dejado de ser una posibilidad lejana.

Debajo del peligro se ubica el riesgo propiamente tal, que según se advirtió, concierne a un cúmulo de actividades de naturaleza riesgosa y que por lo mismo se transforman en “indeseables” y sujetas a regímenes de gestión reglamentadas. Para la identificación de actividades en esta esfera suele acudir a valoraciones respecto de la potencialidad del daño ambiental que ellas encierran.

Finalmente, bajo ambas categorías descritas se ubica el riesgo residual. En términos jurídicos comprende la gran mayoría de las actividades diarias, diligencias que no son reguladas por el derecho de manera especial.

La falta de certeza científica absoluta

En el modelo presentado, el riesgo se fundamenta sobre la base de un análisis de probabilidades. Sin embargo, si el conocimiento de la probabilidad no es suficiente, se está frente a una situación de ignorancia. Pero si la falta de comprensión se refiere a la dificultad de precisar los efectos negativos de un suceso, partiendo de la base que no es posible descartarlos, se está frente a un desconocimiento.

por la función del bien ecológico, su capacidad de regeneración, la región donde ocurrió el daño, su escasez, etc. ¿Cómo se concreta un daño de carácter significativo? La doctrina y jurisprudencia han consensuado algunos criterios en orden a resolver este problema según el tipo de contaminación comprometida en el daño. Así por ejemplo, en el caso de inmisiones dependerá del tipo, la medida y la duración del daño. En lo que se refiere al tipo de contaminación, como la contaminación atmosférica por ejemplo, deberán considerarse los elementos químicos o bien combinaciones de éstos, la toxicidad, etc.. En el caso de ruidos, la música generalmente es considerada menos molesta que el ruido de industrias; en el caso de ruidos en el trabajo o industria, la tolerancia del ser humano pareciera ser inferior a la que genera el tránsito. La medida se refiere a la intensidad de los efectos. En el caso de contaminación del aire, los criterios determinantes serán la cantidad y la concentración de sustancias tóxicas suspendidas en el aire. Finalmente, la duración se refiere, por un lado, a la dimensión temporal de la molestia – los efectos de la contaminación no tienen por que tener una duración constante, también efectos circunstanciales pueden ser significativos –, y por otra parte, a la duración de ella (por ejemplo, las inmisiones a menudo son más razonables en ciertos días que en otros. Ruidos en días domingos y en días feriados son menos razonables que en días laborales).

¹⁵ La legislación ambiental chilena no recoge este diseño. La Ley 19.300 no considera la responsabilidad de peligro, tampoco la contempla la Ley de Seguridad Nuclear en el caso de manipulaciones inadecuadas con sustancias nucleares.

El modelo clásico del riesgo no ha integrado al desconocimiento o falta de certeza científica en su estructura de análisis y valoración. En el centro de la dogmática clásica, la presunción de peligro, que se funda en un análisis probabilístico, sigue desempeñando un papel decisivo en su construcción. La razón es simple: la inserción de medidas precautorias conllevan en la mayoría de los casos limitaciones al ejercicio de derechos y/o libertades básicas, de suerte que su aplicación debe ser cuidadosa, excepcional y basada en la necesidad de evitar daños a bienes jurídicos superiores o de mayor entidad a los que se erosiona con su aplicación.

Sin embargo, es una evidencia que el Estado moderno ha debido hacer frente al problema de la insuficiencia científica para detectar actividades potencialmente dañinas, forzando y ampliando la interpretación del “problema” de la falta de certeza científica con el fin de posibilitar una salida política a problemas que aún no son comprendidos del todo por la ciencia y/o la técnica.

La adopción de una medida preventiva requiere la acreditación de un nexo causal entre la realización de un hecho y el daño ambiental al que conduce. En casos de daño grave o irreparable, basta un grado alto de prueba, es decir una intensidad masiva de presunción de peligro. Esta lógica cede cuando se trata de prevenir eventos muy peligrosos para el medio ambiente o la salud humana que no logran ser desentrañados científicamente. Es el caso, por ejemplo, de manipulaciones genéticas desconocidas o ciertas prácticas nucleares. En todas ellas, no obstante, suele haber un elemento común: se trata de manipulaciones con tecnologías nuevas o descubrimientos científicos recientes.

Cuando el Estado actúa previniendo una actividad y lo hace sin ser capaz de probar el hecho de la causa o su nocividad, o bien integra al análisis otros factores, tales como la alarma pública o presión mediática, se produce un alejamiento del modelo jurídico clásico pero al mismo tiempo el acercamiento a un modelo de valoración social del riesgo. Se está frente a un hecho jurídico nuevo y desconocido que acrecienta dado los elementos en juego, la arbitrariedad y/o la discrecionalidad en la fijación de los estándares de riesgo.

Según se observó, la falta de certeza científica se asocia a uno de los elementos del criterio de la precaución. No sólo en la Declaración de Río (principio 15), sino que en diversos tratados y declaraciones se hace referencia a ella, con matices y en lenguajes diferentes. Además del enunciado principio 15 de la Declaración de Río, también es citado en el artículo

3 N° 3 del Convenio de Cambio Climático y en el preámbulo del Convenio de Biodiversidad, se la alude en diferentes formas, por ejemplo como “falta de certeza científica absoluta” (*“lack of full scientific certainty”*), “ausencia de información científica adecuada”¹⁶, “evidencias científicas inadecuadas o inconclusas”¹⁷, “falta de profundidad científica”¹⁸, “evidencia concluyente”¹⁹, “evidencia científica clara y absoluta”²⁰, etcétera.

Existe un sector de la doctrina²¹ que no advierten reparos en aplicar la precaución en una etapa en que no se advierten riesgos conocidos, de manera temprana, anticipándose incluso a la posible gestación de una molestia ambiental, citándose para tales casos precedentes normativos²². Justifican esta tesis bajo la teoría de que la protección ambiental no debe operar bajo el principio “después de mí que se caiga el mundo”, en el sentido de actuar sólo sobre la base de peligros inminentes y dejando de lado las amenazas distantes. La precaución encierra también una perspectiva de largo aliento.

Esta hipótesis es la que animó también en parte el pronunciamiento del Tribunal Constitucional (2001), que rechazó el requerimiento presentado por veinte senadores de la oposición, quienes solicitaron que se declarara inconstitucional el decreto supremo que extendió la restricción vehicular, en ciertas áreas y situaciones particulares, a los vehículos con convertidos catalítico o sello verde. El Tribunal concluyó que, aunque el decreto del gobierno no cumplía a cabalidad con las exigencias de la Carta Fundamental, los valores superiores de protección a la salud humana y a la vida – cuya jerarquía constitucional es mayor –, hacía procedente mantener la medida. El considerando 46 del fallo declara que “la medida de

¹⁶ Art. 6, N° 2 Agreement on Straddling and Highly Migratory Fish Stocks (*“absence of adequate scientific information”*).

¹⁷ Declaración del “Nordic Council’s Conference on Pollution of the Seas”, 1989 (*“inadequate or inconclusive scientific evidence”*).

¹⁸ Art. 4, N° 3 inciso f Convención de Bamako (*“scientific proof”*); Recomendación 89/1 de la Conferencia de las Partes de la “Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-Based Sources”.

¹⁹ Art. 2, N° 2 letra a del Convenio del Atlántico Norte de la protección ambiental del medio marino (*“conclusive evidence”*).

²⁰ Parágrafo VII de la Declaración de Londres, Preámbulo de la Declaración de La Haya.

²¹ Cameron, Abouchar. “The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environmental”. En: *Boston College international and Comparative Law Review* 1991; 14: pp. 5-45; Epiney, Scheyli. “Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts”. En: *Forum Umweltrecht*, 1998; pp. 110 ss.

²² Ver parágrafo VII y XVI(1) de la Declaración de Londres, el Preámbulo de la Declaración de La Haya, Declaración del Consejo nórdico para la prevención de la contaminación marina; Art. 2, N° 2, letra a del Convenio para la protección del medio marino del Atlántico Norte.

restricción vehicular, establecida con el carácter de excepcional y en situaciones de emergencia y preemergencia ambiental obedece al cumplimiento de un deber del Estado consagrado en el inciso primero del N° 8 del artículo 19 de la Constitución Política y está destinada a proteger el derecho más preciado de los asegurados por nuestro Código Político, cual es la vida humana y la integridad física y psíquica de las personas”²³.

Es decir, la falta de certeza científica respecto del efecto ambiental de un suceso no obsta para que en ciertas ocasiones, de manera excepcional, se adopten medidas de protección ambiental basadas en suposiciones no probadas científicamente. Se trata de una hipótesis muy discutida desde el punto de vista jurídico, pero que políticamente tiene su sustento en la idea de un “pensamiento precautorio”²⁴. Ya que es imposible alcanzar un dominio científico absoluto sobre los efectos de ciertas actividades en el medio ambiente y/o en la salud humana, es menester proceder con independencia a la condición del nexo causal estipulada en la Declaración de Río, agregan sus sostenedores²⁵.

Es cierto que el criterio de la precaución no exige un conocimiento científico acabado y absoluto para proceder a su ejercicio. En esta misma línea se cita como ejemplo al Art. 12 de la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 que señala:

“Activities wich might have an impact on nature shall be controlled, and the best available technologies that minimize significant risk to nature or other adverses effects shall be used; in particular:

a. Activities which are likely to cause irreversible damage to nature shall be avoided;

²³ Tribunal Constitucional, Sentencia Rol 325 de 26.06.2001 ante Requerimiento formulado por diversos senadores para que el tribunal resuelva la constitucionalidad del decreto supremo N° 20 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de fecha 22 de enero de 2001, publicado en el Diario Oficial de 12 de abril de 2001, de acuerdo al artículo 82, N° 5, de la Constitución Política de la República.

²⁴ Primosch. “Das Vorsorgeprinzip im internationalen Umweltrecht”. *Zeitschrift für öffentliches Recht* 1996; 51: pp. 227-232; Freestone. “The Precautionary Principle”. En: Robin Churchill, David Freestone. *International Law and Global Climate Change*. Londres/Dodrecht/Boston, 1991; p. 33.

²⁵ Freestone, *op. cit.* 24, p. 33. Cita como ejemplo de este “pensamiento precautorio” la Declaración de Estocolmo de 1972, especialmente los principios 2, 3 y 5, La Carta Mundial de la Naturaleza, La Convención de Ramsar, La Convención de Berna, la Convención del Derecho del Mar (especialmente su Art. 192), la Convención de Protección de la capa de Ozono, la Convención de CITES, y los programas de la UE en materia ambiental.

b. Activities which are likely to pose a significant risk to nature shall be preceded by an exhaustive examination; (...) where potential adverse effects are not fully understood, the activities should not proceed.

(...)

Tanto la expresión “*which might have an impact*” como también la “*which are likely to cause/pose*” no implican que entre la causa y efecto debe haber una relación causal, basta que ésta debe darse en un contexto de “posibilidades”.

La Seguridad Jurídica como eje de valoraciones respecto de la aplicación de la Precaución

Medidas precautorias pueden aplicarse en la esfera del riesgo sin necesidad de que el suceso que las anima se transforme en peligroso, en ningún caso no obstante en la etapa del riesgo residual²⁶. Desde el punto de vista constitucional sería complejo que la tarea ambiental que corresponde a los Estados impusiera restricciones a actividades situadas bajo el umbral el peligro ambiental, es decir cuando la potencialidad del peligro de una labor se identifique con el Riesgo (aunque esté por arriba del Riesgo residual). En tales casos se requeriría un hecho comprobado que justifique la adopción de medidas coercitivas en esta fase, condicionadas por dos factores:

- Que el Riesgo comprometido configure una hipótesis que aporte de manera clara y contundente a una situación futura de Peligro.
- Que el potencial de peligrosidad (que aún no existe) no pueda ser asegurado por la falta de instrumentos de análisis.

Para determinar el tipo y carácter de las medidas precautorias aplicables en estos casos de Riesgo, deberá considerarse como un criterio central la prohibición de saturación de prohibiciones. Incluso ante casos de ignorancia o desconocimiento no es deseable que el Estado reaccione saturando con medidas prohibitivas, salvo de manera limitada para definir el umbral de la prohibición de determinadas intervenciones. Existe en este ámbito un problema no resuelto, se aprecia en la ejecución de las medidas en el caso de las harinas de pescado, pues los instrumentos jurídicos tradicionales de prohibición y/o restricción, no han logrado satisfacer aún

²⁶ Kloepfer, *op. cit.* 11, p. 186.

los objetivos de la prevención ambiental, o bien son usados fuera del contexto legal de la precaución.

El riesgo y su administración

La valoración del riesgo como proceso científico

La administración de riesgos ambientales por parte del Estado comprende dos situaciones distintas: el peligro potencial de nuevas sustancias, es decir, el “riesgo de primer orden”, y los eventuales costos asociados fruto de la aplicación errónea de una medida precautoria, el llamado “riesgo de segundo orden”²⁷.

Para lograr un tratamiento racional de ambas clases de riesgo, la aplicación de medidas precautorias o preventivas deben basarse en criterios objetivos, es decir en argumentaciones contrastables con el estado actual de la ciencia y/o la técnica. De esta manera se reducen las posibilidades de dar paso a intereses políticos coyunturales o bien a intereses particulares o grupales.

En algunos textos legales se utiliza la idea “mejor tecnología disponible” (*best available technology*)²⁸, en otras se sanciona como “mejor técnica disponible” (*best available techniques*)²⁹, “mejor práctica ambiental” (*best environmental practices*)³⁰, “mejor técnica y prácticas disponibles” (*best available techniques and practices*)³¹, “mejor evidencia científica disponible” (*best available scientific evidence*)³², “últimos desarrollos técnicos” (*latest technical developments*)³³, “mejor tecnología aplicable” (*best practicable technology*)³⁴, mejores datos científicos disponibles

²⁷ Sunstein. *Risk and reason*, 2002; p. 99.

²⁸ Art. 11 de la Carta Mundial de la Naturaleza, Art. 6 de la Convención de Ginebra sobre contaminación atmosférica transfronteriza de 13.11.1979; Art. 2, N° 2 del Protocolo complementario de esta Convención; Principio 14 letra f de la Declaración de Bergen.

²⁹ Art. 3, N° 2, letra a y c, Art. 4, N° 1 y Anexo III del Protocolo en lo referente a los metales pesados complementario de la Convención de Ginebra sobre contaminación atmosférica transfronteriza de 13.11.1979.

³⁰ Art. 7, N° 2, letra a del Protocolo complementario de la Convención de Ginebra sobre contaminación atmosférica transfronteriza de 13.11.1979.

³¹ Arts. 6 letra c y 8 letra d del Protocolo complementario de la Convención de Ginebra sobre contaminación atmosférica transfronteriza de 13.11.1979.

³² Art. 61, N° 2, Art. 119, N° 1, letra a, Art. 234 de la Convención de la ONU sobre Derecho del Mar, Art. 3, N° 2 y 3 letra a de la Convención de Bonn para la Conservación de animales migrantes salvajes.

³³ Art. 4, N° 3 Paris Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-based Sources.

³⁴ Principio 8 de la Declaración de la Comisión económica para Europa de la ONU sobre Contaminación de aguas.

*(best available scientific data)*³⁵, “mejor información científica disponible” (*best available scientific information*)³⁶.

En todas ellas, no obstante, se advierte un esfuerzo común por edificar las decisiones de riesgo en base a estándares científicos y tecnológicos actualizados.

Sin embargo, criterios científicos no siempre son suficientes para dimensionar un impacto ambiental, de hecho los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental que se encargan de dirimir la aptitud ambiental de un proyecto ponderan, con rangos de importancia diferentes, un conjunto de valoraciones científicas, sociales, económicas, políticas y culturales, de lo que surge un resultado que hace o no conveniente asumir el riesgo de una determinada actividad.

La valoración del riesgo como proceso cultural

La aceptabilidad de un riesgo no siempre está definida por criterios comunes ni compartidos socialmente, los casos de gripe aviar, vacas locas, peligro atómico o incluso respecto del cambio climático, está impregnada en gran parte por factores subjetivos, como la voluntariedad, confianza, imputabilidad, dispersión, ocurrencia en el corto plazo, control del riesgo, etcétera³⁷.

El tratamiento del riesgo es impulsado por referencias colectivas y tradiciones que son testimonio de la cultura imperante. Un ejemplo de lo anterior lo describe la diferencia entre Europa y los Estados Unidos respecto de la valoración del riesgo en la Genética y la Biotecnología, pues mientras en algunos países europeos la primera es tolerada y aplicada la segunda es fuente de permanentes conflictos y protestas, caso distinto en los Estados Unidos, que acepta sin grandes distinciones a ambos tipos de ciencias. La misma percepción se advierte en la valoración del riesgo en el cambio climático. Sin embargo, esta mayor tolerancia al riesgo que muestra la sociedad estadounidense es relativa, pues, por ejemplo, en el transporte por caminos, pues mientras en ese país desde hace años se impone un límite máximo de velocidad en sus autopistas, en Alemania

³⁵ Art. 2 de la Convención de Oslo de protección de osos polares.

³⁶ Art. 10, N° 3 letra a del Protocolo complementario de la Convención de Ginebra sobre polución atmosférica transfronteriza de 13.11.1979.

³⁷ Stirling. “On Science and Precaution in the Management of Technological Risk”. *A synthesis report for case studies*, 1999; p. 10.

casi una tercera parte de sus autopistas no poseen limitaciones de ese orden. Aparentemente esto demuestra que existen comunidades con más o menos aversión al riesgo, o dicho de otra manera con más tolerancia a ciertos tipos de riesgo que otras.

En el tratamiento social del riesgo y su posterior aceptación por parte de la comunidad, la comunicación desempeña un papel vital. Un manejo adecuado de ella puede aportar a la legitimación de una decisión política en el contexto de la administración de un suceso riesgoso. También, no obstante, el diálogo sobre un riesgo determinado entre actores públicos y comunidad no sólo se define en base a las posibilidades y riesgos de la nueva tecnología, sino también a la disposición o tolerancia comunitaria a la innovación o al cambio.

La lección del caso harinas de pescado

1. El tratamiento de Suiza respecto del caso de harinas de pescado muestra una gravitante importancia de elementos sociales en la construcción de la teoría del riesgo. Tanto en la administración del riesgo y las medidas de restricción comercial adoptadas en el marco de la agudización de la enfermedad EEB, las autoridades suizas no lograron encauzar la discusión por canales puramente científicos. La impaciencia de los medios y su impacto en la opinión público obligó a Suiza a apresurar medidas bajo presión política. El caso descrito planteó un escenario novedoso en el tratamiento del riesgo como criterio de manejo ambiental. La definición, valoración y ponderación del riesgo asumió la forma de una “construcción social” con creciente influencia de valoraciones culturales y preferencias sociales en relación al desconocimiento o falta de información relevante.
2. Las medidas esgrimidas por el Gobierno suizo para restringir el comercio de harinas de pescado se fundamentaron en la aplicación del criterio de la precaución, es decir, evitar la hipótesis del riesgo que significaba la mezcla de harinas cárnicas con las de pescado. En este marco, no atacaron el nexo causal “harinas de pescado prión EEB”, en sí inocuo, sino que el carácter “negligente” en la manipulación de las mezclas de forrajes, poniendo en entredicho las condiciones exigidas para la aplicación del criterio precautorio.
3. La OMC no está preparada para administrar en el campo de las decisiones planteamientos divergentes del riesgo basadas en percepciones

culturales³⁸. Más aún, aspectos valóricos no son considerados por la OMC y el problema de la ignorancia o el desconocimiento no han recibido un trato jurídico claro por parte de ella³⁹.

Para evitar conflictos en esta materia, la OMC tiene dos opciones:

- a. Presionar a los miembros de la organización a integrar a la administración del riesgo la “construcción social” del riesgo que se engendra en sus propios países.
- b. De lo contrario forzar una discusión internacional sobre este tema, especialmente para aquellos casos en que las decisiones nacionales sobre el riesgo tengan efectos transfronterizos. La OMC debe propender a generar una mayor “Comunicación sobre el tratamiento del Riesgo” con el fin de lograr un tráfico de información entre los países. ■

³⁸ Sampson. En: Kellow, Robertson. *Globalization and the Environment*, 2001; pp. 15, 24 y 25; Cottier. En: Kellow, Robertson. *Globalization and the Environment*, 2001; p. 42.

³⁹ Cottier, *op. cit.* 38, p. 53.

EL SIGNIFICADO DEL PANAMERICANISMO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL (1889-1961)

EUGÊNIO VARGAS GARCÍA*

Resumen

Una mirada reflexiva e ilustrativa sobre el concepto de panamericanismo y su influencia en la política exterior de Brasil.

Abstract

A reflexive and learned view on the concept of Panamericanism and its influence on Brazilian foreign policy.

El poder de las imágenes es uno de los elementos inmanentes a la política. Al igual que en otros campos, la diplomacia también tiene que ver, y mucho, con el mundo de las ideas, aun si a veces imprecisas o contradictorias. Teniendo en cuenta esas realidades, el objetivo de este texto es plantear una visión, a grandes rasgos, del significado histórico del panamericanismo para la política exterior de Brasil en gran parte del siglo xx¹.

En primer lugar, hay que señalar la importancia de la mística del ideal panamericano como sustrato ideológico del sistema interamericano que empezó a ganar ímpetu bajo el liderazgo y la inspiración estadounidenses, en la década de 1880. En la retórica panamericanista, ocupaba un lugar de relieve la llamada “idea de Hemisferio Occidental”, según la cual las naciones americanas compartirían los mismos valores, sentimientos y destino, ligadas por la proximidad geográfica, la historia común de resistencia al colonialismo, la adopción de instituciones republicanas de gobierno y la solidaridad política. En virtud de ello, el Nuevo Mundo constituiría un conjunto apartado del resto del mundo, moralmente “superior”, donde

* Doctor en Historia de las Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia, diplomático y Profesor Titular del Instituto Rio Branco, Ministério de Relaciones Exteriores de Brasil. Las opiniones aquí expresadas son de exclusiva responsabilidad del autor.

¹ Este artículo fue originalmente presentado como ponencia en el *Coloquio Las Relaciones Interamericanas: Pasado, Presente y Futuro*, organizado por El Colégio de México y el Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana, México, D.F., 19 de noviembre de 2004.

la paz y el respeto al derecho internacional habrían alcanzado un nivel sin paralelo en otras regiones².

El mito de la unidad hemisférica, nacido y cultivado en los Estados Unidos, encontró muchos paladines latinoamericanos que creían en la existencia de una comunidad política americana autónoma, un sistema continental único en el mundo, independiente antes de todo de Europa, el viejo continente. La propagación de esas ideas, entre otros factores, dio como resultado la institucionalización de un formato político-diplomático en torno al Hemisferio Occidental, a través del establecimiento de organizaciones interamericanas permanentes: primero, la Unión Panamericana, creada en 1910 para sustituir la débil estructura de la “Unión Internacional de las Repúblicas Americanas”, como se llamó el rudimentario sistema vinculado al Bureau Comercial de 1890; y, segundo, la actual Organización de Estados Americanos, resultado de la Conferencia Panamericana de Bogotá en 1948. Tanto la UPA como la OEA tendrían sus sedes permanentes en la capital estadounidense³.

En Brasil, se puede decir que la hegemonía ideológica del panamericanismo en el pensamiento diplomático brasileño tuvo su período de vigencia entre 1889 y 1961. Brasil adoptó a lo largo de los años una concepción esencialmente monroísta del panamericanismo, que se convirtió en una doctrina implícita y un paradigma de política exterior, cuyo dogma máximo era la creencia en la necesidad y conveniencia de mantener una “relación especial” con los Estados Unidos. Coherente con estos principios, Brasil fue un miembro asiduo y diligente de las Conferencias Panamericanas. Participó en todos los actos importantes de la formación del sistema interamericano y colaboró en la consolidación del derecho internacional regional, firmando los tratados, convenciones y declaraciones que se aprobaban en las Conferencias. Pero no siempre fue así.

El naciente Imperio brasileño había sido el primer país sudamericano que reconocía la Doctrina Monroe en 1823, interesado en obtener la simpatía de los Estados Unidos para consolidar su Independencia y prevenirse contra la hipótesis (jamás materializada) de una intervención de la Santa Alianza en el continente americano para restaurar el dominio ibérico so-

² Arthur Preston Whitaker. *The Western Hemisphere idea: Its rise and decline*. Ithaca: Cornell University Press, 1954; pp. 1-10.

³ G. Pope Atkins. *Encyclopedia of the Inter-American system*. Westport: Greenwood Press, 1997; pp. 397-401.

bre las nuevas naciones latinoamericanas. La jugada táctica, sin embargo, no fue la regla. Unica monarquía en un continente de repúblicas, el Imperio brasileño mantuvo una actitud de desinterés y resistencia ante la idea panamericana la mayor parte del siglo XIX. Brasil era visto por sus vecinos como el “diferente”, ajeno a las exhortaciones por una unión más firme entre los países de la región.

Por otra parte, se debe subrayar que no había un “eje europeo” en la política exterior imperial. Brasil mantenía con los países europeos vínculos de naturaleza básicamente económica. Le interesaba de Europa su comercio, capital, tecnología e inmigrantes. El Imperio no estaba orientado políticamente hacia aquel continente. En realidad, se construyó una especie de “equilibrio atlántico” entre los tres polos de mayor relevancia para la diplomacia brasileña en aquella época: los Estados Unidos, Europa y América Latina.

Fue tan sólo con la caída del Imperio, en 1889, que se produjo el gran cambio político de la “americanización” de las relaciones exteriores de Brasil, como lo ha demostrado Clodoaldo Bueno⁴. La nueva República de pronto buscó acercarse a los países vecinos e identificarse con el movimiento panamericano. Ya en el manifiesto republicano de 1870 se declaraba solemnemente: “Somos de América y queremos ser americanos”. El cambio se hizo evidente durante la I Conferencia Panamericana en Washington (1889-1890): mientras la delegación imperial había recibido instrucciones para oponerse a muchas de las iniciativas que los Estados Unidos estaba proponiendo, la delegación republicana que la reemplazó con gusto empezó a apoyar las posiciones estadounidenses.

En el largo período en que fungió como ministro de Relaciones Exteriores (1902-1912), el barón de Rio Branco profundizó la dimensión panamericana y erigió inequívocamente la amistad con los Estados Unidos como uno de los ejes de la política exterior de Brasil. La defensa de la Doctrina Monroe se incorporó al discurso diplomático, así como la noción de un Hemisferio Occidental más allá de la geografía, o sea, como un concepto político y cultural o bien sentimental. Para Joaquim Nabuco, nombrado embajador en Washington en 1905, los países de América formaban un sistema político verdaderamente diverso del europeo, una “constelación con órbita propia y distinta”. Según Nabuco, el monroísmo significaba

⁴ Clodoaldo Bueno. *A República e sua política exterior (1889 a 1902)*. Brasília: FUNAG/UNESP, 1995; pp. 22-29.

que “políticamente nosotros nos desprendemos de Europa tan completa y definitivamente como la luna de la tierra”⁵. Anfitrión de la III Conferencia Panamericana de Rio de Janeiro, en 1906, Brasil jugó un papel no desdeñable en los intentos por transformar la Doctrina Monroe de una declaración unilateral estadounidense en un principio supuestamente aplicable a toda América.

Valga aclarar que a la sazón unos y otros quizás poseían una visión demasiado romántica del panamericanismo. Además, la percepción de la idea panamericana (un concepto dinámico) cambia con el tiempo, los actores involucrados y los intereses en juego. El barón de Rio Branco seguramente estaba entre los que veían con más realismo las diferencias entre el lenguaje oficial y los intereses nacionales estadounidenses. En su discurso de 1906, Rio Branco incluso alabó la contribución europea para la formación histórica brasileña. La razón es que, en Brasil, la “idea de Hemisferio Occidental” no tuvo un carácter antieuropeo. No había de modo alguno antipatía con respecto a Europa y, para comprobarlo, basta con mencionar los fuertes lazos económicos (y culturales) que existían desde siempre con muchos de los países europeos. Lo que sí faltaba en las relaciones con Europa era el eslabón político impulsado por una idea grandiosa.

La participación brasileña en las Conferencias Panamericanas tampoco se daba sin sobresaltos ocasionales. En la Conferencia de Santiago, en 1923, por ejemplo, la primera tras la guerra de 1914-1918, Brasil se quedó virtualmente aislado y pasó la mayor parte del tiempo tratando de preservar su autonomía en materia de defensa, la cual se creía amenazada por la discusión de la tesis XII de la Conferencia, es decir, la reducción y limitación de los gastos militares y navales⁶.

En el período de entreguerras, hubo un renacimiento de la dicotomía América-Europa, reflejo de las políticas aislacionistas defendidas entonces por muchos países americanos, con los Estados Unidos al frente del movimiento. En Brasil ese aislacionismo hemisférico revivido tardó un poco más en manifestarse, debido a que la diplomacia brasileña intentó por unos años lanzarse en una inédita proyección “europea”. Brasil había participado como país beligerante desde 1917 en la Primera Guerra

⁵ Alvaro Apud Lins. *Rio Branco*. São Paulo: Alfa-Ômega/FUNAG, 1996; p. 323.

⁶ Eugênio V. García. “A diplomacia dos armamentos em Santiago: O Brasil e a Conferência Pan-Americana de 1923”. *Revista Brasileira de História* 2003; 23(46): pp. 173-200.

Mundial (aunque de modo muy modesto) y estuvo presente en la Conferencia de Paz en 1919, habiendo sido electo miembro no permanente del Consejo de la recién fundada Liga de las Naciones en Ginebra. Sin embargo, tras una controvertida experiencia en la política internacional europea, Brasil se retiró de la Liga en 1926, cuando decidió otra vez alejarse políticamente de Europa y regresar a una orientación diplomática casi exclusivamente “americana”⁷.

A pesar de los ensayos de acercamiento comercial con la Alemania nazista, la circunscripción hemisférica siguió siendo la opción estratégica número uno para Brasil en las décadas de 1930 y 1940, sobre todo con la polarización de la política mundial entre las potencias del Eje y los Aliados. El presidente Getúlio Vargas maniobró hasta donde pudo y trató de vender cara la alianza brasileña, pero al fin y al cabo las opciones reales que tenía Brasil no podrían resultar muy distintas de lo que efectivamente sucedió. Y ello se reflejaba en el discurso. Es muy significativo el hecho de que, en las dos guerras mundiales, la adhesión de Brasil a la causa de los Aliados, siempre después de que los Estados Unidos había entrado en el conflicto, fue proclamada como un acto conforme a los “tradicionales principios de solidaridad continental” que, se decía entonces, orientaban la acción diplomática brasileña. Fue precisamente en Rio de Janeiro donde se celebró, en 1942, la III Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores Americanos, la cual recomendó a los países del continente el rompimiento de relaciones con el Eje⁸.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el panamericanismo brasileño se perfiló en el marco de la Guerra Fría, de que fue muestra la firma en Rio de Janeiro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947, que le dio un encuadramiento hemisférico a la seguridad regional. En la inmediata posguerra, estando Brasil aliado al Occidente en la lucha contra el comunismo, el gobierno de Eurico Gaspar Dutra accedió con naturalidad a la incorporación del país a la esfera de influencia del Hemisferio Occidental (léase los Estados Unidos). Pues si los países americanos disfrutaban de una relación “privilegiada” entre ellos, se suponía (acerta-

⁷ Eugênio V. García. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): Vencer ou não perder*. Porto Alegre: Editora da Universidade/FUNAG, 2000.

⁸ Véase, entre otros: Ricardo Seitenfus. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos (1930-1942)*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1985. Pese a que la entrada de Brasil en las dos guerras mundiales fue motivada por múltiples consideraciones de orden político, económico y militar, la figura retórica de la celebración de la unión de América le resultó muy atrayente al gobierno brasileño.

damente o no) que la potencia líder, poseedora de los mayores recursos, debería prestar la asistencia económica y financiera que los demás necesitaban y esperaban ansiosamente en gran escala. Las altas expectativas brasileñas, con todo, se vieron frustradas. América Latina ya no era una prioridad para los Estados Unidos. No por otra razón la política exterior de Dutra fue denominada después el “alineamiento sin recompensa”⁹.

Si hay una tendencia histórica de larga duración que influyó profundamente la visión brasileña del medio internacional, ésta sería, como hemos visto, el cruzamiento entre dos ideas interrelacionadas: una versión idealizada del panamericanismo asociada a la presunción de una entente con los Estados Unidos. Sin duda hubo resistencias y no se puede simplificar en demasía decenios de evolución de la política exterior. El segundo gobierno de Vargas (1951-1954), por ejemplo, presentó rasgos muy particulares, de índole nacionalista. Pero la orientación de fondo en gran medida permanecía. Brasil seguía apostando a las virtudes de la cooperación económica estadounidense, sea a nivel bilateral sea multilateral. Nótese que en la IV Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores Americanas, convocada por Washington en 1951 para discutir cómo rechazar la amenaza comunista en el continente, el canciller João Neves da Fontoura adoptó una actitud reivindicatoria y, a cambio del apoyo latinoamericano, pidió mayor contrapartida de los Estados Unidos en la promoción del desarrollo¹⁰.

La “idea de Hemisferio Occidental” hizo escuela en Brasil. En 1959, al escribir sobre los orígenes del panamericanismo, un prestigioso historiador aún teorizaba sobre el “perfecto aislamiento” del continente americano en la esfera terrestre, cuya unidad geográfica se había transformado en “unidad histórica” desde el tiempo de los colonizadores. “Cooperación”, “interdependencia” y “pacifismo”, según él, habrían sido características de una interpretación de la vida política en el Nuevo Mundo que estaba “en pleno desacuerdo con el estado de cultura de los pueblos europeos de la época colonial”¹¹. Se puede añadir a ese análisis que su corolario sería la configuración, desde tiempos inmemoriales, de una “comunidad de intereses” entre los países de América.

⁹ Gérson Moura. *O alinhamento sem recompensa: A política externa do governo Dutra*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Textos CPDOC, 1990, mimeo.

¹⁰ Amado Cervo, Clodoaldo Bueno. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2002; pp. 273-278.

¹¹ Carlos Delgado de Carvalho. *História diplomática do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1998; p. 294 (reedición del original de 1959).

La Operación Panamericana (OPA), propuesta por el presidente Juscelino Kubitschek en 1958, fue posiblemente uno de los últimos intentos multilaterales de Brasil por obtener algo concreto del panamericanismo durante la Guerra Fría. La iniciativa de la OPA tenía por objetivo transformar la pretendida “solidaridad continental” en instrumento para el desarrollo económico en América Latina, proponiendo cambiar el foco tradicional del panamericanismo de lo político-jurídico a lo económico-social. Kubitschek afirmó que el panamericanismo, en ese tiempo aún una noción fundamental del discurso diplomático brasileño, debería ser entendido como “una fuerza política de progreso económico y social, y no sólo un artificio jurídico, una actitud intelectual o un juego de imágenes nobles y generosas”. La superación del subdesarrollo y el combate a la pobreza serían requisitos imprescindibles para proteger la democracia y frenar la penetración de ideologías extrañas al continente¹².

Los resultados de la OPA no fueron tan satisfactorios como ambicionaba el gobierno brasileño. El Comité de los 21, en el ámbito de la OEA, descartó la posibilidad de un “Plan Marshall para América Latina”, aunque haya sido creado, por recomendación del Comité, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con sede en Washington. El momento era de crisis y transición del sistema interamericano. En 1959, salía victoriosa la Revolución Cubana. Un año después de la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), los Estados Unidos tratan de resucitar las esperanzas no cumplidas de una auténtica cooperación interamericana y promueven, en 1961, la Alianza para el Progreso, un programa de ayuda financiera para el desarrollo de los países latinoamericanos (excepto Cuba, que en seguida sería expulsada de la OEA). La retórica panamericanista, sin embargo, perdía impulso rápidamente.

Si la “idea de Hemisferio Occidental” como una unidad separada geográfica y políticamente del resto del mundo ya había perdido el sentido tras la Segunda Guerra Mundial, su poder de seducción, en lo que se refiere a la mística de la “solidaridad” y de la naturaleza “especial” de los vínculos de amistad y cooperación entre los países americanos, logró sobrevivir tardíamente, pese a la evidencia en contrario, hasta mediados de la década de 1960. También es interesante verificar que la primera visita oficial a un país fuera del continente americano por un presidente brasileño, en el ejercicio pleno de sus funciones, ocurrió solamente en 1955, cuando

¹² Amado Cervo, Clodoaldo Bueno, *op. cit.*, pp. 290-295.

el presidente Café Filho visitó Portugal (en 1960 Kubitschek también fue a Portugal con el fin de acudir a las ceremonias del V Centenario del Infante D. Henrique)¹³. En esa época, las condiciones históricas, internas y externas, habían madurado lo suficiente para iniciar una nueva fase de mundialización de las relaciones exteriores de Brasil¹⁴.

En ese sentido, la llamada “Política Exterior Independiente” (1961-1964) representó una revolución conceptual para la diplomacia brasileña. Por sus dimensiones y su población, y también por sus aspiraciones políticas e intereses económicos, Brasil ya no debía restringirse al regionalismo hemisférico. La tesis de la “solidaridad continental” se había tornado sinónimo de simple alineamiento con los Estados Unidos. Había quedado claro que permanecer pasivamente a la espera de la realización de la promesa panamericana era una ilusión. Se hacía necesaria una postura internacional más “afirmativa e independiente”¹⁵.

Se fortaleció a partir de ahí una nueva idea-fuerza para remplazar el viejo panamericanismo, o sea, que la diplomacia brasileña tenía un destino extracontinental. Para lograrlo, Brasil necesitaba primero liberarse mentalmente de hegemonías e influencias, reales o imaginarias, que obstaculizaban su autonomía de acción. En otras palabras, su proyección global significaría trascender los límites autoimpuestos por un restricto horizonte hemisférico, con miras a poner la política exterior al servicio de los magnos intereses del país, cada vez más identificados con la búsqueda del desarrollo nacional. Una diplomacia con ese perfil exigía pragmatismo, osadía y visión de largo alcance.

El corto período de la “Política Exterior Independiente” no fue por supuesto un instante mágico que cambió todo de la noche a la mañana. En la época del gobierno de Kubitschek, ya se ensayaban pasos hacia una apertura (todavía incipiente) de relaciones más estrechas con Asia y

¹³ No se consideran aquí los viajes internacionales realizados por algunos presidentes brasileños antes de la toma de posesión. Estuvieron en Europa, por ejemplo, los presidentes-electos Campos Sales (1898), Hermes da Fonseca (1910), Epitácio Pessoa (1919) y el propio Juscelino Kubitschek (1959). Cf. Sérgio França Danese. *Diplomacia presidencial: História e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999, passim.

¹⁴ Vizentini se refiere más a menudo a la “multilateralización” de las relaciones exteriores de Brasil. Cf. Paulo G Vizentini. *Relações internacionais e desenvolvimento: O nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis: Vozes, 1995; y *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1998.

¹⁵ Para una formulación de los fundamentos de la “Política Exterior Independiente”, véase Jânio Quadros. “Brazil’s new foreign policy”. *Foreign Affairs* 1961; 40(1): pp. 19-27.

otras regiones entonces en acelerada marcha de descolonización. La implementación de un nuevo paradigma globalista tampoco se realizó por completo durante los dos gobiernos de Jânio Quadros y João Goulart. Pero el viraje conceptual, tema que nos interesa aquí, de hecho empezó en los años 1961-1964.

Es cierto también que, como en todas las revoluciones, hubo un retroceso tras el golpe militar de 1964. Empero, el regreso del argumento panamericanista pro Washington durante el gobierno del general Castelo Branco, según las balizas de las “fronteras ideológicas” del conflicto Este-Oeste, resultó ser históricamente un breve interregno en el proceso de universalización que estaba en curso. Ya en 1967, las líneas básicas de la “Política Exterior Independiente” eran retomadas por el gobierno de Costa e Silva. Se van a buscar progresivamente mayores contactos con Europa del Este, Africa, Asia y el Medio Oriente, incluso con los países socialistas, así como una participación más dinámica y consecuente en los organismos internacionales no regionales (Naciones Unidas, GATT, UNCTAD y otros). Las relaciones con los tradicionales socios de Europa Occidental, a su vez, van a formar parte de una estrategia consciente de diversificación. Desde entonces, la idea de que Brasil tiene un papel global que desempeñar ha estado presente en el pensamiento y el quehacer diplomático del país.

La construcción de alianzas extrahemisféricas para Brasil no implica la disminución de la importancia de los países americanos, sino la ampliación del abanico de oportunidades disponibles para el país, que empieza a mirar con otros ojos hacia las demás regiones del globo. Se mantienen los importantísimos vínculos políticos, económicos y estratégicos con los Estados Unidos, pero la relación bilateral adquiere otra connotación: de diálogo más equilibrado y de reconocimiento del derecho a la divergencia entre dos países amigos que comparten una agenda compleja de cooperación en varios campos. Asimismo, las relaciones con los países de América Latina cambian y se les da ahora una prioridad regional, mayormente a los vecinos más cercanos, que antes se veía oscurecida por concepciones enmarcadas en una perspectiva todavía muy centrada en el formato hemisférico.

En cuanto al panamericanismo, un ciclo histórico se había cerrado. El Hemisferio Occidental, un continente tan diverso en todos los sentidos, con marcadas diferencias subregionales y asimetrías nacionales muy expresivas, no es una unidad aislada en el mundo. A todos los mitos un día se les quita el velo. No obstante las particularidades que pueden existir

de gobierno a gobierno en la trayectoria reciente de la política exterior de Brasil, la tendencia a la mundialización es algo que parece irreversible. La era de la globalización incluso la reforzó aún más. La proliferación de foros multilaterales y los múltiples formatos hoy disponibles también colaboran para profundizar el proceso. Se ve muy poco probable un retorno a la orientación panamericana como la hemos conocido. La reflexión que se debe hacer en la actualidad, por lo tanto, no es sobre los méritos o las desventajas de dos opciones que se excluyen mutuamente (hemisférica o globalista), sino sobre el papel del moderno sistema interamericano en un escenario global del cual Brasil es parte activa e interesada. ■

POR UNA DIPLOMACIA PROFESIONAL

JOSÉ MIGUEL BARROS*

Resumen

Una hermosa e inteligente promoción del profesionalismo en el Servicio Exterior, hecha por uno de los más distinguidos diplomáticos chilenos contemporáneos.

Abstract

A noble and intelligent promotion of Foreign Service professionalism, from one of the most distinguished contemporary Chilean diplomats.

El 21 de marzo del año pasado, se realizó en este Ministerio un Seminario sobre “la cancillería del siglo XXI”. Invitado a participar como panelista hablé tal como lo haré hoy; francamente, sin tapujos ni eufemismos.

En esta ocasión no leí sino que improvisé. Con todo, en una página web se citó textualmente una parte medular de lo que dije: ...tal como ocurre en las ramas de las Fuerzas Armadas, los cargos de embajadores deberían ser provistos por funcionarios del Servicio Exterior.

Tales conceptos condensaban las mismas ideas de una carta que a mediados del siglo pasado y bajo seudónimo, remitió un Secretario de nuestra Embajada en Washington al gran columnista Joaquín Edwards Bello, carta que éste reprodujo en el diario *La Nación*: ...para formar un verdadero Servicio Exterior útil y eficiente, sus funcionarios requieren no sólo inteligencia, conocimientos, discernimiento, prudencia, hospitalidad, charme, valor y aun tacto, como señalaba Harold Nicolson en una obra que ya es clásica. Necesitan además tranquilidad de espíritu, comprensión de sus sacrificios y necesidades, justicia en sus ascensos y nombramientos, consolidación de un régimen de méritos; en una frase, la creación de una verdadera carrera diplomática que, para llegar a ser respetable, requiere que, por lo menos, se la respete.

Por otro lado, he hallado en mi archivo algo que escribí desde el extranjero a un compañero de esta casa, en 1954: En los últimos tiempos he visto arreciar en Chile los ataques al Servicio Exterior, desde todos los sectores.

* Embajador de Chile.

No se ha levantado palabra alguna para defenderlo... Los de afuera, que podrían ayudar a esa defensa – o por lo menos esforzarse porque Chile tuviera una verdadera carrera diplomática – se quedan silenciosos... ¡Ojalá algún día llegue – si no me echan antes – a poder hacer algo para que nuestro Servicio Exterior sea verdaderamente una carrera respetada por todos los que hoy, por inquina, malicia, envidia o ignorancia, no sólo no lo defienden sino lo atacan desde una fácil trinchera demagógica!

Esta serie de citas confirma que, durante décadas, el tema de la profesionalización ha preocupado a los funcionarios de esta casa.

Tal vez convenga insertar aquí una reflexión muy personal: en más de cuarenta años de servicio en la Cancillería jamás ocupé un puesto directivo. Por lo tanto, en defensa de la carrera apenas pude formular sugerencias; nunca pude imponer mis planteamientos.

Elementos primarios para una profesionalización diplomática

Iniciaré mis observaciones resumiendo los medios que estimo necesarios para asegurar que el Servicio Exterior cumpla a cabalidad las funciones que le corresponden.

Por lo tocante al ingreso al Servicio, si se protege la forma en que actualmente se desempeña nuestra Academia Diplomática, pueden augurarse buenos resultados.

Sin embargo, es necesario crear incentivos que atraigan a jóvenes de alta capacidad y excelentes condiciones humanas. Mientras existan sueldos muy inferiores a los que ofrecen las actividades privadas; mientras esos jóvenes no divisen un futuro en que prime el talento y el desempeño; mientras no perciban un sistema justo de calificaciones y ascensos, libre de influencias políticas y compadrazgos acumularemos tiempos perdidos.

Una profesión como en las Fuerzas Armadas

Recordando una vieja metáfora francesa, sostengo que debería crearse un sistema en el cual cada egresado de la Academia Diplomática supiera que, si trabaja con dedicación y rectitud en el servicio de su país, lleva en su maletín credenciales de Embajador. Vuelvo, así, a una imagen que he utilizado en más de una ocasión: para llegar a general se debe haber

ingresado a la Escuela Militar o a la de Aviación; para ser Almirante, es preciso haberse formado en la Escuela Naval.

¿Qué adolescente con vocación marinera o militar querría incorporarse a las filas de la Marina o del Ejército si supiera que los grados de almirante o general están disponibles para campeones de regatas, capitanes de yate, lobatos envejecidos, médicos, economistas o, aun, personas sin formación académica?

Quiero asociar a esto un recuerdo histórico.

Durante la Patria Vieja, O'Higgins creó un regimiento de campesinos que, premunido de lanzas de coligüe, luchó contra las fuerzas realistas. Más tarde, don Manuel Blanco Encalada se vio en breve tiempo elevado a almirante de la naciente Armada Nacional y, además, se contrataron marineros ingleses para comandar las naves de esa incipiente flota. Nadie niega sus méritos o sus servicios; pero, una vez que se asentó la República, se crearon escuelas profesionales.

Desde entonces, a ningún gobierno le ha pasado por la mente reforzar sus Fuerzas Armadas reclutando huasos con lanzas hechizas o marineros extranjeros...

Confío en haber dado una base simple a los puntos que enfocaré en seguida.

De partida, quiero enfatizar que, en el pasado, descollantes figuras chilenas, ajenas a la diplomacia profesional, prestaron buenos servicios en la representación de Chile en el extranjero. Hoy, se trata de comprender que los tiempos han cambiado y que, a este respecto, otros países nos dan, día a día, una lección de profesionalismo.

Por lo relativo a nuestro país, mi posición va en esa orientación. Creo que para designar sus Embajadores, Chile debería adoptar los mismos lineamientos de las Cancillerías europeas y de los Estados latinoamericanos más serios.

¿Será quimérica la esperanza de que, en un día no lejano, para ser Embajador de Chile se requiera como exigencia insoslayable haberse formado en la Academia Diplomática?

Situación comparativa de Chile

Resumamos lo existente.

En primer lugar, constitucionalmente el Presidente de la República tiene poderes omnímodos para designar sin limitaciones a todos los embajadores.

En segundo término, mientras para entrar a la Academia Diplomática se requiere triunfar en un concurso y poseer un grado universitario, para ser embajador basta con haber cursado educación básica.

En tercer lugar, entre los principales países latinoamericanos, Chile va a la zaga en cuanto al profesionalismo de sus embajadores. En Brasil el 98% de los embajadores son profesionales; en Perú y Uruguay, el 90%; en Argentina, el 88%; y en México el 74%. Aun los Estados Unidos, que se han caracterizado por recurrir a “embajadores de la calle”, tienen hoy el 69% de Jefes de Misión formados en “la carrera”.

En nuestro país, el porcentaje de embajadores de carrera es cercano al 55%. (Esta proporción es análoga a la que exhiben Venezuela y algunos países africanos).

Es muy ilustrativo, a este respecto, que, en el documento que se ha elaborado para “la Cancillería del siglo XXI”, se formule como una aspiración que, dentro de siete años, la proporción de nuestros embajadores de carrera alcance al 75%... (dicho de otro modo, con este presunto “avance”; una cuarta parte de los embajadores de Chile seguiría careciendo de formación diplomática...).

Esto quiere decir que, a menos que se modifique la situación, llegaremos al Bicentenario con un Servicio Exterior que no cuadra con el de los países más serios y se acerca, más bien, al modelo de los improvisados lanceros de la Patria Vieja.

Factores negativos y correcciones necesarias

¿Por qué, hasta hoy, nuestro país no ha adoptado el rumbo que señala la experiencia de los países más cultos?

En mi opinión, se dan al menos dos factores que conspiran para prolongar la situación actual.

Primeramente y como telón de fondo está el desinterés y hasta el desdén de nuestro *establishment* por la función diplomática. (Suele volverme a la memoria una intervención del Presidente de la Cámara de Diputados a fines del 2004. Luego de denunciar la incompetencia de cierto Ministro de Estado e, incluso, sugerir una probable participación de éste en turbios de su cartera, exigió que se le privara de su cargo y agregó textualmente: “Yo le pido al Presidente Lagos que haga algo: que lo mande a Finlandia de embajador”).

El segundo factor se enlaza, indudablemente, con una característica universal: en general, el Poder político aspira a mantener o incrementar sus facultades.

Ya he recordado que en Chile el Presidente de la República goza de omnímodos poderes para nombrar y remover a los Jefes de Misiones Diplomáticas. La Constitución de 1980 consolidó férreamente esta irrestricta voluntad presidencial.

Por eso si el Ejecutivo y los conglomerados políticos desearan verdaderamente corregir el sistema vigente, deberían impulsar activamente una reforma constitucional que asegurara la plena profesionalización de nuestro Servicio Exterior.

Si la llevaran a buen término, no habrían hecho más que poner a Chile en el nivel de la gran mayoría de los países civilizados y corregirían la anómala situación actual en que cerca de la mitad de nuestros embajadores no ha pasado por la Academia Diplomática ni ha tenido experiencia previa en la representación internacional de Chile.

Apenas necesito subrayar que no estoy recomendando un cómodo inmovilismo de nuestras filas diplomáticas. De contrario, postulo decididamente que, recurriendo a diversos mecanismos, la calidad de nuestros cuadros vaya mejorando progresivamente en los diferentes escalones de la carrera.

Me limitaré a esbozar algunos de esos mecanismos renovadores:

- a. Un intachable sistema de calificaciones y ascensos.
- b. Una depuración progresiva de las filas diplomáticas mediante recursos tales como requisitos para ascender, obtención de mayores grados académicos o permanente prosecución de estudios adicionales.

- c. Determinación de límites razonables de edad para cada grado; o un número máximo de años en cada grado.
- d. Certidumbre de que – sin padrinzgos ni presiones partidistas – todo funcionario apto tenga derecho a postular al grado de Embajador como término de su carrera.

Llamados en pro de cambios

Con el ánimo de ayudar a que mejore la situación actual y de corregir sus falencias, dejo sugeridos estos caminos, que podrían conducir a cambios que considero indispensables en beneficio del país.

(Durante mi larga carrera siempre esperé que, como responsables constitucionales de las relaciones exteriores, nuestros Presidentes captaran que las peculiaridades de la situación internacional de Chile exigen pericia profesional y no improvisaciones de amateurs de la diplomacia. Es obvio que ello no ha ocurrido).

Si nuestra Cancillería adoptara el rumbo que sugiero y consiguiera un suficiente apoyo político, los Presidentes del futuro podrían hallar en las filas profesionales del Servicio Exterior todos los embajadores que necesitaren.

Hoy, con relación al tema de fondo y aprovechando esta coyuntura, me permitiré hacer un respetuoso llamado personal a nuestra Presidenta. ¡Ojalá llegue fielmente a su conocimiento!

Ella convivió desde niña con la Fuerza Aérea, esa respetable institución que custodia los cielos de la Patria. No dudo que recuerda con orgullo el progresivo avance, que, a través de años, tuvo en esa institución su señor padre: un destacado profesional que llegó al más alto grado.

Si se le hiciera ver el paralelismo de las instituciones ¿quién mejor que ella podría captar la conveniencia de que nuestro Servicio Exterior esté libre de exigencias partidistas y deje de ser un coto de caza para quienes desean incorporarse a su más alto grado sin haber tenido una estricta formación previa?

Obviamente, para el éxito de este llamado asigno gran importancia a lo que haga o deje de hacer en esta materia nuestro Canciller. En el mejor sentido de la expresión, hoy ocupa el cargo, un tecnócrata de muy alto nivel. Por eso, no puede desconocer las ventajas de que los altos funcio-

narios de su dependencia tengan experiencia en los asuntos que corren de su cargo.

Si él se empeñara en orientar al Gobierno y al Parlamento hacia una estricta profesionalización de la carrera, prestaría un eminente servicio a Chile. Si, de contrario, persistiera, sin más, en enfrentar el día a día apoyándose en un heterogéneo grupo de aficionados, desde este punto de vista su nombre terminaría por ser una cifra más en la serie de ministros que se han abstenido de tomar el toro por las astas.

¡Esforcémonos sin desmayos para que, por sobre frases retóricas y discursos de ocasión, nuestros Mandatarios, nuestros Cancilleres, nuestros partidos políticos y nuestra opinión pública abran camino a estos cambios!

Este no es un asunto de gobierno ni de oposición. Es un tema de Estado y como tal debe tratarse: con abstracción de la política contingente, con inteligencia constructiva y con coraje político.

Colofón

En mi época universitaria, hace muchos años, un profesor nos citó a guisa de consejo, un pensamiento de Ralph Emerson: *Hitch your wagon to a star!* (“¡Amarra tu carro a una estrella!”).

Aunque resultaran inalcanzables los ideales que he formulado, ¡ojalá que, pase lo que pase, nuestros jóvenes diplomáticos luchen siempre por mantener dignamente enganchado su carro a la estrella de su carrera! ■

LOS DERECHOS HUMANOS OCCIDENTALES Y EL ISLAM*

ULDARICIO FIGUEROA P.**

Resumen

La 2ª Conferencia de la ONU sobre Derechos Humanos, de 1993, dejó entrever que el carácter universal que Occidente insiste en dar a estos derechos, desarrollados en el individualismo de la cultura judeo cristiana protestante, no es compartido ni por el mundo afroasiático ni por el mundo islámico. Ambos han desarrollado sus propios valores basados en sus tradiciones religiosas, históricas y culturales que los alejan de la concepción occidental. Como sostiene Samuel Huntington, “lo que es universalismo para occidente es imperialismo para los demás”. Este artículo tiene el propósito de reseñar, sucintamente, las diferencias que el Islam tiene con Occidente.

Abstract

The West developed its conception of human rights within the judaeo-christian-protestant culture as of the XVII century. Since the second Human Rights conference in 1993, Western countries have pursued as their aim to get acceptance of the universal character of these rights. Islamic and Asian cultures have refused to accept them. They both have developed their own values based on their religious, cultural and historical traditions. As Samuel Huntington wrote “What is universalism to the West is imperialism to the rest”. The purpose of this article is to present a glimpse of the differences between Islam and the West in this field.

Poco se sabe en el mundo cristiano occidental acerca del Islam y del islamismo. Lo mismo sucede dentro de gran parte del mundo musulmán respecto del mundo cristiano occidental. Y como hay desconocimiento mutuo abundan juicios confusos, errados y también intereses basados en hechos circunstanciales y en una antigua, larga y amarga historia de confrontaciones e intolerancias. Hay naturales recelos religiosos cuando se confrontan religiones y muchos resabios de un desafortunado pasado histórico.

* Las citas que se hacen del Corán están tomadas de la edición española de 1998 hecha por Darusalam Editores y Distribuidores, con sede en Riyadh, Arabia Saudita y Houston, en los Estados Unidos.

Lawyers Committee for Human Rights, con sede en los Estados Unidos organizó, en 1996 en Beaconsfield, Londres, un Simposio para analizar la situación de los derechos humanos en el Islam. Participaron destacados especialistas del mundo islámico y sus conclusiones fueron publicadas en 1997 con el título de “Islam & Justice”. Las opiniones de muchos de sus panelistas están citados en el curso de este trabajo bajo “Islam & Justice”.

** Embajador de Chile

Para tratar de hablar sobre el Islam hay que aclarar algunas ideas básicas:

Primero, que la palabra árabe “islam” significa “entrega”, pero el Corán le dio un sentido religioso “sumisión a la voluntad de Dios o a la ley de Dios”. La persona que profesa y practica el Islam es un musulmán, es decir, es el que se somete a Dios: significa “sumiso” (Sura 22, 78).

Segundo, en el mundo occidental, la unidad básica de la organización humana es la nación, que en el uso americano, pero no europeo, es prácticamente sinónimo de país. La nación abarca varios elementos, uno de los cuales es el religioso que, en Occidente, es pluralista. Los musulmanes, en cambio, no contemplan una nación que englobe varios grupos religiosos, sino es una religión subdividida en naciones¹.

El fundamento del Islam está contenido en El Corán que es un texto religioso de igual naturaleza que la Biblia o los Evangelios, por ser todos, según sus seguidores, textos revelados por Dios y por lo tanto de naturaleza divina. Además es un texto legislativo en materia civil.

Se ha dicho que El Corán es un libro del Sacerdote y del Juez, porque combina y rige todos los aspectos de la vida del creyente. Someterse a Dios es acatar y cumplir El Corán y, por extensión, la Ley Sharia. El sometimiento a Dios no es solamente en función de la creencia religiosa sino también de todas sus disposiciones que abarca la vida política, social y familiar.

En materia doctrinal, a contrario de lo que fue en su etapa inicial, sus adherentes se caracterizan por una militancia extrema sin dejar un margen ni siquiera para la duda o la especulación filosófica. Toda la concepción se engloba bajo una fe total y absoluta. La aceptación del Islam debe ser completa y total. De ahí que sus preceptos se deban imponer incluso por la fuerza. Permanentemente está sobre el creyente el castigo inmisericorde de Alá, a pesar de que siempre se le califica de Clemente, Misericordioso, Sabio, Prudente, Grande, Indulgente, Inmenso, Poderoso, Unico, Omnipotente y otras denominaciones. (Allah ama a los que Le temen - Sura IX, 7).

Las normas religiosas y civiles contenidas en El Corán son muy distintas a las conocidas en Occidente. Hay elementos de naturaleza propia del Islam que dificultan un entendimiento con la visión filosófica judeo-cristia-

¹ Bernard Lewis. *La crisis del Islam*. Barcelona: Ediciones B. Bailén, 2003; p. 13.

na-racionalista-individualista sobre los derechos humanos que prevalece en Occidente.

Examinemos algunas de ellas:

Concepto del Hombre

Para Occidente, el Hombre tiene atributos inherentes e inseparables a su condición humana que deben ser respetados. A estos atributos se les ha reconocido la categoría de derechos. La idea de que el ser humano tenga derechos, por su propia condición humana, por sí mismo, es un asunto que está ausente en El Corán e igualmente en la Ley Sharia. Y no lo podría tener por cuanto prevalece la sumisión en todo momento del hombre a Dios, mediante el acatamiento y cumplimiento de las normas establecidas de manera expresa que no pueden ser alteradas.

El hombre tiene una libertad muy limitada y ésta es solamente para aceptar el Islam y formar parte de la sociedad, o bien, situarse como infiel, condenado de Dios, sin cabida en la sociedad. Hecha la elección, aceptando el Islam, el hombre no tiene libertad frente a sus preceptos y debe acatar sus normas sin discusión².

Para muchos tratadistas musulmanes ortodoxos pretender que el hombre tenga “derechos inherentes” por su condición humana, aparece como una blasfemia en ese ordenamiento jurídico-religioso³.

Tolerancia: libertad de religión, conciencia y expresión

Tal vez sea éste el aspecto más controvertido en las relaciones entre el mundo islámico y Occidente.

Hoy día, un elemento esencial en la vida occidental es la lucha por la tolerancia la que ha pasado a ser un elemento básico dentro del contexto de los derechos humanos. Esta tolerancia en Occidente es reciente. Solamente apareció en el siglo XVIII como consecuencia del desarrollo del individualismo y el racionalismo producto de la Reforma de Lutero y hoy domina el escenario político filosófico y es la base de la concepción occi-

² El Corán: XVIII: 29 “Di: La verdad procede de mi Señor; así pues, el que quiera creer, que crea y el que quiera negarse a creer, que no crea. Verdaderamente hemos preparado para los injustos un fuego cuya muralla los cercará; y si piden auxilio serán socorridos con un agua como la pez que les quemará la cara. ¡Qué mala bebida y qué mal reposo!”.

³ Katerina Delacoura. “Islam: Liberalism & Human Rights”. En: J.P. Piscatori. *Human Rights in Islamic Political Culture*.

dental de los derechos humanos. La tolerancia implica respetar la libertad de conciencia, de creencias, de cultos, de opinión, admitir la existencia de la diversidad del ser humano y el respeto a su libertad en el más amplio sentido.

La doctrina musulmana le ha negado espacio para aquel que en el grupo social no comparta el credo y se lo califica de infiel. El Corán anatemiiza a quienes no comparten el credo, marginándolos de la sociedad. Son muchos los versículos que contienen fuertes calificativos y condenas en contra de los infieles a lo largo del texto coránico.

Sura IX: 5 “Y cuando hayan pasado los meses sagrados, matad a los asociados (idólatras) dondequiera que los halléis. Capturadlos, sitiadlos y tendedles toda clase de emboscadas; pero si se retractan, establecen el salat (oración) y entregan el zekat (limosna), dejad que sigan su camino. Verdaderamente Allah es Perdonador y Compasivo”.

Sin embargo, al final del Corán, en el Sura CIX, aparece una tolerancia cuando dice:

1. Di: ¡Incrédulos!
2. Yo no adoro lo que adoráis
3. Ni vosotros adoráis lo que yo adoro
4. Yo no adoraré lo que vosotros adoráis
5. Ni vosotros adorareis lo que yo adoro
6. Para vosotros vuestra adoración y para mí la mía

En los primeros años hubo una amplia tolerancia de Mahoma hacia judíos y cristianos en las comunidades islámicas por considerar que todos pertenecían a una misma fe. En esa época las oraciones se hacían orientadas hacia Jerusalén. Ante la constante oposición recibida en Medina de parte de judíos y cristianos, Mahoma cambió la orientación del culto y en el año 624, dispuso que sus fieles se dieran la vuelta, de modo que ahora rezaran en dirección a La Mecca y no mirando a Jerusalén. Con el tiempo, la aplicación de las disposiciones de El Corán respecto de los infieles se fue haciendo cada vez más drástica⁴.

⁴ Karen Armstrong. *El Islam*, p. 62.

Apostasía

En Occidente, hoy, a contrario de lo que fue en el pasado, la apostasía no es materia de preocupación. Cambiar de religión forma parte del cuadro general de un derecho para tener la religión que mejor desee cada persona. Cambiarla es una decisión personal.

En el mundo islámico, la apostasía está condenada y es considerada un doble crimen: contra Dios y contra la Autoridad. Por tanto tiene las más altas penas religiosas y civiles. De acuerdo con la Sharia el musulmán que repudia su fe, directa o indirectamente es culpable de una ofensa capital castigada con la pena de muerte⁵. Este aspecto de la Sharia está en completo conflicto con el derecho humano fundamental en Occidente de libertad de religión y conciencia.

La insistencia occidental para establecer en los instrumentos internacionales, reconocidos como un derecho, el de cambiar de religión, es rechazado enérgicamente y este rechazo tiene su raíz directa en el texto del Corán.

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 18 expresa: “Toda persona tiene el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia...”.

El Corán, en el Sura XVI, 106 señala: “Quien reniegue de Allah después de haber creído, salvo que haya sido coaccionado mientras su corazón permanece inmutable en la Creencia, y abra su pecho a la incredulidad, la cólera de Allah caerá sobre ellos y tendrá un enorme castigo”⁶.

La Ley Sharia manda una tolerancia hacia las religiones minoritarias si éstas son reveladas. La Carta Árabe de los Derechos Humanos de 1994 establece en su artículo 26 “la libertad de creencia, pensamiento y opinión es garantizada para cada individuo”. La oposición musulmana es a reconocer el cambio de religión como un derecho.

⁵ Abdullahi Ahmed An-Ni'm. “Derechos Humanos en el Mundo Islámico”. Ensayo incluido en: Patrick Hayden. *The Philosophy of Human Rights*. San Paul, Minesota: Paragon House, 2001; p. 323.

⁶ Las Delegaciones musulmanes desde la redacción en 1948 del artículo 18 de la Declaración Universal transcrito y en todos los instrumentos concertados posteriormente que se aluda a la libertad de religión invariablemente expresan su oposición.

La transformación del Islam en la ideología del Estado lleva a los Gobiernos a igualar el abandono del Islam, o más precisamente, el rechazo de la ideología oficial, con la traición⁷.

La insistencia en considerar el cambio de religión como un derecho lo ven los islámicos como una forma encubierta de penetración y de imperialismo moral para introducir valores occidentales en civilizaciones distintas. Lo consideran una forma de debilitar al mundo islámico.

La respuesta islámica a esta insistencia occidental ha sido que en varios documentos islámicos de derechos humanos se hayan incorporado expresamente artículos asegurando la libertad de creencia, pensamiento, opinión y religión, de acuerdo con la Ley Sharia. La sujeción a la Ley Sharia es una constante⁸.

La Declaración de El Cairo sobre Derechos Humanos en el Islam, emitida por los Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de la Conferencia Islámica en 1990, expresamente en su artículo 10 señala que “El Islam es la religión Indiscutible. No es lícito ejercer ningún tipo de coerción sobre el ser humano, ni aprovecharse de su pobreza o ignorancia, para llevarle a cambiar su religión por otra distinta, o al ateísmo”.

La Carta Árabe de los Derechos Humanos aprobada en 1995 por el Consejo de la Liga de los Estados Árabes así como la Constitución de Irán de 1979, aseguran la vigencia de estos “derechos”, pero sujetos a la interpretación restrictiva de la Ley Sharia.

La noción tradicional de que los apóstatas deben ser ejecutados, al igual que lo fue en Occidente en tiempos de la Inquisición, ha tomado nuevos ímpetus.

Estando la Apostasía condenada en el propio Corán, autoridades y judicaturas musulmanas usan y abusan en la interpretación de este concepto calificando a personas de apóstata con el sólo propósito de poder aplicarles el máximo de rigor en las penas. Normalmente se le usa para restringir otros derechos como la libertad de expresión. Autoridades civiles y religiosas, en defensa de sus respectivas posiciones, frente a un inculpado, no trepidan en el juzgamiento de un delito civil, agravarlo al imputarle arbitrariamente una relación con la apostasía.

⁷ Ann Elizabeth Mayer. *Islam and Human Rights*. Colorado, EE.UU.: Westview Press, 2007; p. 167.

⁸ Muchas veces las versiones hechas al idioma inglés difieren sustancialmente del original árabe. Así lo señala y enciende una luz de alerta Ann Elizabeth Mayer, *op. cit.*, p. 178.

La Autoridad

Para Occidente es la Autoridad la que tiene la responsabilidad de respetar y hacer respetar los derechos. En el Islam, la Autoridad tiene el sagrado deber de proteger el orden islámico, hacer respetar sus preceptos y, a su vez, ella misma someterse a ellos.

Descansando en un pasado histórico, los juristas musulmanes han defendido por siglos a toda Autoridad, cualquiera fuera su origen, incluso por tiránica que sea, si ésta defiende la vigencia de la Ley Coránica. La destitución de la Autoridad tendría lugar si ésta se apartara de los preceptos sagrados o no la hiciera cumplir apropiadamente. Una Autoridad que permita que la vigencia del Islam no se observe correctamente está sujeta a su destitución y es lícito abogar por esa destitución.

La Sharia clasifica a los súbditos de un Estado islámico en términos de su creencia religiosa. Los musulmanes son los únicos ciudadanos plenos en un Estado islámico y gozan de todos los derechos y libertades que reconoce la Sharia, sólo con las limitaciones relacionadas con el estatus de la mujer. A los no creyentes se les garantiza una especie de salvo conducto que les asegura su seguridad personal y sus bienes por un período de tiempo. A veces se les autoriza practicar privadamente su credo religioso. Si bien algunas veces estas restricciones a los no creyentes no son muy observadas en la práctica se encuentran en la Sharia.

Igualdad del Hombre

En el Islam hay una completa igualdad social entre los musulmanes, pero no con aquellos que no lo son y pueden ser sujetos a persecución y discriminación. Se puede aceptar la presencia del infiel temporalmente, pero no como miembro integrante de la sociedad. De ahí se deriva que una libertad religiosa sería imposible decretarla legalmente en un país musulmán, puesto que iría contra El Corán y contra la tradición. En el mejor de los casos podría existir una tolerancia encubierta.

Igualdad de sexos

El estatuto de la mujer en el mundo islámico es una de las mayores preocupaciones en Occidente cuando se habla de la aplicación de los derechos humanos: la mujer está oprimida, discriminada y se le niega el derecho a la igualdad con el hombre.

El Islam hace una explícita discriminación entre hombres y mujeres en favor de los primeros⁹. Si bien la mujer goza de algunos “derechos”, éstos son limitados. Es parte libre en un contrato matrimonial; no puede ser casada contra su voluntad; puede manejar sus propios negocios; puede heredar (la mitad de los que hereda un hombre) y tiene limitados derechos en materia de divorcio.

El hombre puede usar la violencia física contra su esposa: IV:15, “Aquellas de vuestras mujeres que se presenten con una indecencia (adulterio), buscad cuatro testigos de entre vosotros, y si dan testimonio contra ellas, retenedlas en las casas hasta que la muerte se las lleve o Allah les de una salida”.

El hombre se puede divorciar sin mayor explicación (II.226 al 234); puede ser polígamo; en caso de separación tener la custodia de los hijos. En materia de administración de justicia la Sharia considera a la mujer un testigo incompetente en casos criminales cualquiera sea su carácter individual y conocimiento que tenga de la causa. En casos civiles cuando el testimonio de la mujer es aceptado requiere que sean dos mujeres que lo atestigüen para equilibrar el de un hombre¹⁰.

Las diferencias están basadas en la creencia de que la sexualidad de las mujeres representa una amenaza al orden social y ellas deben ser, por lo tanto, ocultadas y controladas.

La situación de la mujer se ve agravada por las costumbres locales adquiridas en el curso de los años. El Corán nada dice acerca de que la mujer deba usar velos que la cubran ni circuncidarla.

La lapidación estaba explícita en el Corán pero su expresión fue abrogada permaneciendo como juicio legal, además de estar corroborada por la Sunna. El Sura 16, al parecer, abroga el castigo por el adulterio cuando dice: “aquellos dos de vosotros que le cometan, maltratadlos, pero si se arrepienten y se corrigen, dejadlos; es cierto que Allah acepta el arrepentimiento y es Compasivo”.

⁹ El Corán: IV. 34, “Los hombres están a cargo de las mujeres en virtud de la preferencia que Allah ha dado a unos sobre otros y en virtud de lo que (en ellas) gastan de sus riquezas. Son superiores a las mujeres, a causa de las cualidades por medio de las cuales Dios ha elevado a éstos por encima de aquéllas y porque los hombres emplean sus bienes en dotar a las mujeres. Las habrá que sean rectas, obedientes y que guarden, cuando no las vean, aquello que Allah manda guardar. Pero aquellas cuya rebeldía temáis, amonestadlas, no os acostéis con ellas, pegadles; pero si os obedecen, no busquéis ningún medio contra ellas. Allah es siempre Excelso, Grande”.

¹⁰ Abdullahi Ahmed An-Na'im. *Islam & Justice*, *op. cit.*, p. 327.

Castigos

Es otro de los mayores problemas en relación a los derechos humanos. Muchos están consagrados en El Corán para determinados crímenes y actos “contra Dios” como relaciones sexuales ilegales, robo, consumo alcohol, falso testimonio. Un legislador supuestamente no puede abolir los castigos expresamente señalados.

En atención a lo drástico de los castigos se está tratando de dar una interpretación a la extensión de los crímenes para aminorar sus efectos.

Así El Corán, V: 38 dice: “Al ladrón y a la ladrona cortadles la mano, en pago por lo que hicieron. Escarmiento de Allah; Allah es Poderoso y Sabio”. Para algunos tratadistas la ausencia de la palabra “debe cortarse” se interpreta en algunos lugares como que se debe aplicar una pena menor al corte.

La Ley Sharia

La Ley Islámica está radicada principalmente en la Sharia (el camino) que es un cuerpo de leyes y normas que regula la vida del musulmán desde su nacimiento hasta la tumba. Está tomada e inspirada en El Corán y como este libro regula tanto la vida religiosa como la civil su margen normativo es muy amplio.

Esta dualidad se debe a que El Corán fue revelado en dos etapas. La primera, en La Mecca, y trata preferencialmente de los principios religiosos y morales y una segunda revelación, en Medina, que se refiere más a aspectos específicos y legales que respondía a situaciones concretas que enfrentaba el Profeta en el gobierno de la ciudad¹¹.

En los primeros tiempos hubo dos corrientes en los procesos de la administración de justicia. Por una parte, los gobernantes dispensaban justicia y resolvían disputas teniendo en cuenta las costumbres existentes y las leyes de las diferentes regiones. Por otra parte, los musulmanes más religiosos trataban de subordinar todos los actos humanos al juicio de su religión y de elaborar un sistema ideal de conducta humana. Para ello, tenían en cuenta las palabras del Corán y su interpretación así como la memoria

¹¹ Abdullahi An Naim. “Towards an Islamic Reformation”. En: Katerina Dalacoura. *Islam: Liberalism & Human Rights*, p. 61.

histórica transmitida en el seno de la comunidad. Actuaban preguntándose supuestamente cómo habría actuado el Profeta en el caso.

A comienzos del segundo siglo del Islam, estos dos procesos se fueron concentrando en torno del Cadi, un juez independiente que adoptaba decisiones a la luz de las enseñanzas religiosas. Las implicancias prácticas del Islam se acentuaron. El juzgar por analogía, en los casos nuevos, fue reforzando la práctica (sunna). Cuando el conjunto de la comunidad había coincidido en un asunto, el problema quedaba resuelto. En la comunidad total no hay error acerca del significado del Corán, de la sunna y la analogía. A ello luego se le agregó la opinión de los eruditos (Ulemas).

Aceptados los principios de modo general, era posible tratar de relacionar el cuerpo de leyes con los preceptos morales. Este proceso de pensamiento se denominaba *fiqh* y el producto del mismo en definitiva recibió el nombre de Sharia.

A pesar de la naturaleza parcialmente teórica de la Sharia, los que la enseñaron, interpretaron y la administraron – los Ulemas – pasaron a ocupar un lugar importante en el aparato del Estado y la sociedad. Como guardianes de una elaborada norma de comportamiento social hasta cierto punto debían imponer límites a los actos de los gobernantes, o por lo menos aconsejarlos. También podían actuar como portavoces de la comunidad. En su conjunto trataban de preservar el sentido de una comunidad guiada por la divinidad¹².

La regulación religiosa de la Sharia contiene una quasi normativa de lo que los hombres deben hacer para venerar y complacer a Dios y cómo se los juzgará en el último día.

Desde un principio, una importante corriente de opinión consideró que los mandatos implicaban principios aplicables a la vida entera, pues todos los actos humanos tienen importancia ante los ojos de Dios. Y todos serán considerados en el Día del Juicio.

De ahí que se fueran incorporando a esa legislación actos de la vida diaria, familiar, social y privada haciendo casi imposible trazar una línea de separación entre los religiosos y civil¹³.

¹² Albert Hourani. *La Historia de los Arabes*. Barcelona: Vergara, 2003; p. 96.

¹³ Fred James Hill. *A History of the Islamic World*, p. 62.

Por otra parte estaban los gobernantes y sus delegados que debían adoptar decisiones acerca de una amplia variedad de problemas y en ellas no podían contradecir al Corán. Se fue imponiendo la necesidad de subordinar todos los actos humanos al juicio de la religión y de elaborar para ese propósito un sistema ideal de conducta humana ajustado a la letra y espíritu del Corán¹⁴.

La Sharia se fue desarrollando a través de un proceso de interacción de las normas del Corán y los Dichos del Profeta con las costumbres locales. Hubo un proceso de adaptación hasta que alcanzó su forma definitiva¹⁵.

Pero tan importante en la Ley Sharia es su interpretación, la jurisprudencia. La interpretación de la Sharia abarca actos que están catalogados como “actos de observancia obligatoria”; “actos prohibidos”; “actos recomendados”; “actos reprensivos” y “actos permisibles”. La violación a los dos primeros, los obligatorios y prohibidos, caen dentro de la penalidad formal. Las violaciones a las otras categorías solamente son penadas por Dios.

Por lo tanto si todos los musulmanes aceptan una determinada costumbre, ésta se debe reconocer como auténtica a pesar de que no se le pudiera encontrar una referencia coránica ni en los textos tradicionales que la sustentara¹⁶. De ahí que lo que se considera como Ley Islámica es amplia y puede estar sujeta a cierta evolución en cuanto a su aplicación.

La jurisprudencia que se ha creado a través de los siglos muchas veces ha pasado a transformarse en costumbre y, como tal, se encuentra enraizada en el diario vivir de las comunidades locales. En occidente se hace referencia copiosa a estas “costumbres” asociándolas con el Islam.

Por ejemplo, la lapidación de la mujer adúltera forma parte de esas tradiciones que continúan practicándose en ciertos lugares y que perfectamente se pueden suprimir si hubiera voluntad de las autoridades civiles y religiosas.

La inspiración de la Ley Islámica es la persona del Profeta, el Hombre Perfecto. Al imitar en los más mínimos detalles de su vida externa y reproducir la forma en que comía, se lavaba, amaba, hablaba, rezaba, los musulmanes esperan poder adquirir su actitud interior de perfecta entrega a Dios.

¹⁴ Albert Hourani, *op. cit.*, p. 97.

¹⁵ Albert Hourani, *op. cit.*, p. 209.

¹⁶ Karen Armstrong. *El Islam*.

Las ideas y prácticas religiosas arraigan no porque las fomenten los teólogos o posean una base tradicional sino porque en la práctica resulta que proporciona a los fieles un sentido de trascendencia sagrada. Hasta hoy los musulmanes permanecen profundamente vinculados a la Sharia que les hace interiorizar en un nivel profundo la figura de Mahoma que se convierte en una presencia viva en sus existencias¹⁷.

Para muchos musulmanes la plena aplicación y vigencia de la Ley Sharia tendría que resultar en la constitución de un Estado islámico ideal¹⁸.

Pocos musulmanes de puntos geográficos distantes podrán concordar de manera precisa acerca de la posible aplicación de la Ley Sharia sobre un determinado acto o concordar acerca de las diferentes jurisprudencias de la Ley Islámica. No es lo mismo hablar estos temas en países islámicos como Mauritania, Marruecos, Egipto, Arabia Saudita, Sudán, Pakistán o Malasia. Tampoco es la misma visión y la misma experiencia las que pueden tener los musulmanes de Argelia, Indonesia, Pakistán o Senegal.

El mundo islámico es muy extenso geográficamente y tradicionalmente los países musulmanes se han desenvuelto con escasa vinculación entre ellos, excepto las personales en el momento de la visita a La Mecca. Ello ha dado origen al desarrollo de diferentes Escuelas de Jurisprudencia Islámica con diferentes conceptos acerca de lo que puede constituir un delito y con diferentes interpretaciones de los textos religiosos. Ello estaría mostrando que la Ley Islámica es flexible en su aplicación dependiendo solamente de la interpretación que de ella se haga.

Las propias interpretaciones quedan entregadas a los jueces quienes tienen amplia libertad para hacerlo. De ahí que un juez pueda terminar condenando a una persona por un acto que no había sido considerado previamente por el mismo u otro juez como una ofensa criminal. Esta flexibilidad de un juez para condenar a un acusado posibilita y favorece las presiones que una autoridad civil pueda ejercer sobre un juez si está muy interesada en que un fallo tenga una determinada orientación. Es muy común este tipo de presión gubernamental en los casos de juicios contra opositores políticos.

La distribución de un panfleto político puede significar a los autores acusaciones más allá de las leyes sobre seguridad del Estado con penas más

¹⁷ Karen Armstrong, *op. cit.*, p. 112.

¹⁸ Fred James Hill, *op. cit.*, p. 62.

drásticas. Ha sido común acusarlos de apostasía. Por la amplitud que este delito religioso tiene para su juzgamiento ha sido muy invocada contra opositores políticos.

Un juez, con la amplia libertad de interpretación que posee, interesado en complacer al Gobierno, puede calificar un acto civil como delito religioso extrapolando y abusando de la interpretación islámica. Bajo la dictadura de Gaafar Numeiri en Sudán, en los '80, se registraron cientos de casos de este tipo. Lo mismo bajo Mu'amar Qaddhafi en Libia¹⁹.

El Ayatollah Khomeini invocó el delito de apostasía para decretar la muerte del escritor Salman Rushdie por su novela Versos Satánicos que lo consideró contrario al Islam.

Por criticar y cuestionar a los clérigos gobernantes en Irán un tribunal iraní condenó a muerte al periodista Hachem Aghajari acusándolo del delito de “blasfemia” e “insultar al régimen islámico”²⁰.

Los sistemas judiciales no han actuado de un modo que convenza a la opinión pública que la Judicatura es un recurso contra la injusticia de cualquier origen²¹.

La interpretación de la Sharia y las convenciones internacionales

Hay que recordar que el Islam no tiene una Iglesia ni tampoco una autoridad religiosa única. Comunidades y países tienen sus propias autoridades clericales con autonomía para dar la interpretación que consideren apropiada. Esa interpretación se derivará de cómo ellos entiendan la revelación de los textos sagrados.

Ello explica el por qué existen tantas escuelas de pensamiento islámico. Si esta diversidad de pensamiento se proyecta en todo el mundo islámico habrá decenas de escuelas de pensamiento y cada una con sus interpretaciones, jurisprudencia y matices distintos frente a cada hecho de la vida diaria. Cada comunidad alcanza su propio consenso.

¹⁹ Amin Mekki Madani. Fundador de la Organización de Derechos Humanos en Sudán. Asesor Legal del Fondo Árabe para el Desarrollo Económico en Kuwait. *Islam & Justice*, p. 32.

²⁰ *El Mercurio*, 8 y 17 de noviembre de 2002.

²¹ Amin Mekki Madani, *op. cit.*

Pero, cuando todo el mundo musulmán se reúne (por ejemplo, dentro de la Conferencia Islámica) y aprueba un documento de base islámica, cada sector comienza a tener su propia interpretación.

De acuerdo con la Declaración de Derechos Humanos y el Islam aprobada por la Conferencia Islámica en el Cairo en 1990, una persona para ser juzgada debe haber cometido una ofensa a la Sharia, pero no existe una reglamentación jurídica de tipo general que establezca de manera precisa qué acto es el que llega a constituir un delito ante la Sharia ni cuáles son las condiciones para que exista una “prueba” de una ofensa²². Todo queda entregado a la apreciación del juez. Siempre puede aparecer a los ojos occidentales como una judicatura completamente arbitraria²³.

Hay jurisprudencia islámica tradicional en casi todos los países musulmanes respecto de materias que causan fricción frente a Convenciones Internacionales aprobadas en Naciones Unidas. Hay jurisdicción en materias relacionadas con la condición de la mujer, el matrimonio, la desigualdad jurídica de los esposos, de los sexos, la acción unilateral del esposo para terminar el matrimonio, la poligamia, los testamentos y la desigualdad en materia sucesoria, el juicio imparcial, la participación de testigos, la intensidad y la proporcionalidad de la pena, la privación de libertad, el derecho a la inocencia, la tipificación del delito y la existencia de la pena antes de la comisión del delito, etcétera²⁴.

Hay algunos tratadistas islámicos que sostienen que la Sharia es plenamente compatible con los derechos humanos judeo-cristianos. Los acomodos que hacen para acercarse a Occidente difieren fundamentalmente en el terreno conceptual y teórico. El solo concepto que los derechos humanos son “derechos” inherentes a todo ser humano por el solo hecho de serlo es desconocido en la jurisprudencia islámica y en la filosofía social hasta décadas muy recientes y no existe en la Sharia. Muchos derechos que reconoce la Sharia lo hace en función de la clasificación que hace de los seres humanos entre creyentes y no creyentes, y no en función de la persona humana como tal²⁵.

²² Chaloka Beyani. Profesor en el London School of Economics. *Islam & Justice*, p. 128.

²³ Amin Mekki Madani. *Islam & Justice*, p. 24.

²⁴ Omar Azziman. Profesor en la Universidad Mohammed V en Rabat, Marruecos. Ex Presidente de la Organización Marroquí de Derechos Humanos. *Islam & Justice*.

²⁵ Abdullahi Ahmed An-Nai'im, *op. cit.*, p. 322.

La flexibilidad

La diversidad y amplitud de la jurisprudencia llega a manifestarse en que bajo la misma Ley Sharia hay países musulmanes en que la mujer puede participar libremente y sin ninguna traba en la vida política, en circunstancias que no lo puede hacer en otro por estar expresamente prohibido, por estar en la tradición, o bien, por la acción gubernamental que manipula el resultado electoral para impedir la elección femenina. Hay otros en que en la aplicación de la Ley Islámica la mujer ni siquiera puede conducir un automóvil.

Algunos países han desarrollado, con diferentes matices, actitudes más y otros menos tolerantes con las personas no musulmanas a los que El Corán les niega igualdad, derechos y garantías. En algunos países islámicos se acepta excluir a los no musulmanes de ser juzgados bajo la ley islámica (siempre que no sean delitos religiosos) y en otros se acepta que en parte de su territorio, en zonas específicas en que viven importante número de personas no musulmanas no se les aplique la ley islámica (Sudán, Nigeria).

La pena de muerte existe en el Islam y es un mandato de El Corán, por lo tanto se supone que nadie puede combatirla sin faltar al precepto religioso. Sin embargo, hay sociedades islámicas (90% de musulmanes en Senegal) donde sus líderes religiosos han expresado su oposición a la misma dando la interpretación a la Ley Islámica en el sentido que, el interponer recursos en favor de un condenado a muerte, es un acto de piedad y el salvar una vida se está salvando a la humanidad²⁶.

Con la flexibilidad con que aparentemente puede actuar la jurisprudencia islámica se desprendería teóricamente que es posible compatibilizar en líneas generales la interpretación de la Ley Sharia con normas internacionales en materia de derechos humanos. Este sería el punto más interesante en que habría que detenerse para considerar la viabilidad de la aplicación del concepto de la universalidad de los derechos humanos fundamentales. Queda demostrado, sin lugar a dudas, que es posible esa compatibilización.

²⁶ Bacre Waly N'Diaye. Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales y Sumarias. *Islam & Justice*, p. 118.

La intolerancia, los abusos, el poder civil y el poder religioso

Hay fuertes similitudes históricas entre el actual estado del mundo islámico y el pasado dominio cristiano en Occidente. Cuando la Iglesia Católica durante diez siglos tuvo en sus manos tanto el poder religioso como el poder político la intolerancia caracterizó sus políticas y sus acciones así como una rigidez interpretativa de los textos religiosos. Cuando perdió el poder político, a raíz de la Reforma, inició una lenta evolución hacia una tolerancia creciente respecto del pensamiento de otros. Su intolerancia se derivaba del poder que tenía, de la necesidad de defenderlo y preservarlo y no de su doctrina.

Poder político y poder religioso o mejor dicho el gobernante de turno y los clérigos, estrechamente vinculado, hace que la intolerancia constituya una forma política eficaz de gobernar para ir en defensa de los intereses recíprocos de ambos estamentos por mantener el control sobre una población con un muy bajo nivel cultural, decididamente creyente y temerosa también de las dos autoridades.

En esta simbiosis entre el poder político y el religioso muy común en el mundo islámico, hay que recordar que la esencia misma del Islam es la total “sumisión a Dios”. Si hay sumisión a Dios tiene que haber sumisión a la autoridad religiosa que en muchos casos es, o se confunde, con la autoridad política.

Dentro de la gran mayoría de los países musulmanes se observa un uso y abuso recíproco de principios religiosos entre la autoridad laica, los movimientos políticos inspirados por el Islam y las autoridades religiosas. Mientras más unidos se encuentre la simbiosis político religiosa mayor va a ser la intolerancia para llevar a cabo las labores por parte de gobernantes y de clérigos. Si hay una ausencia de debate político será imposible abordar otros problemas que de alguna manera estén relacionados.

Sin embargo, los países musulmanes, con muy pocas excepciones, aparecen con un muy alto índice de abuso en materia de derechos humanos.

Cabría entonces preguntarse, dónde se encuentra la raíz de esos abusos que aparecen tan generalizados. Una respuesta la dio el catedrático sudanés Adbelwahab Al-Affendique y menciona cuatro razones principales.

La primera puede encontrarse en la manera tradicional en que la autoridad ha abusado del poder desde tiempos inmemoriales con la complicidad clerical.

La segunda se relaciona con el período colonial y las formas y métodos despóticos de las potencias occidentales al imponer su dominación, que originó nuevos patrones específicos de abusos.

La tercera proviene del ordenamiento establecido en el período poscolonial, caracterizado por una mezcla de tradicionalismo y liberalismo que desarrolló formas propias de abuso.

La cuarta, provino del radicalismo nacionalista y grupos ideológicos deseosos de reformar la herencia del sistema colonial, creando la más flagrante forma de despotismo²⁷.

Y este despotismo se alimenta y se sustenta en la simbiosis entre Gobiernos de fuerza amparados y apoyados por la clerecía local con vista a sustentarse mutuamente en el poder.

Como lo fue en el pasado en Occidente, un factor importante que ha jugado dentro de cada sociedad musulmana es la fuerza y la raigambre que tiene el clero.

Iglesia y Poder Político siempre se entienden muy bien si ambos se encuentran integrados en el Poder. Si ambos fomentan y alimentan las tradiciones y costumbres populares y si se apoyan mutuamente eliminando los grupos que se les opongan. Esta alianza puede ser duradera si, además, el gobernante es complaciente con el clero. Se consolida un despotismo político de una dictadura de un partido único con principios sociales muy atractivos y con una oligarquía clerical complaciente²⁸.

Islam y clero religioso no es sinónimo. Ambos han jugado un papel importante en la vida pública de los países musulmanes. Sería poco menos que simplista analizar la situación social de estos países solamente en términos del Islam dejando aparte el papel activo y determinante que juega el clero.

Los regímenes políticos muy a menudo desafiaron a los grupos islámicos que tenían posiciones radicales en contra de ellos, si éstos eran un obstáculo para mantenerse en el poder. El Imperio Otomano fue esencialmente una dictadura militar en el modo despótico tradicional. Esa característica no fue abolida con su derrota.

²⁷ Abdelwahab Al Affendi. Académico de la Universidad de Khartoum y Oxford. *Islam & Justice*, p. 133.

²⁸ Abdol Karin Lahidji. Presidente de la Liga para la Defensa de los Derechos Humanos en Irán, con sede en París. *Islam & Justice*.

Los mayores abusos se han originado en los sistemas revolucionarios que surgieron para reemplazar los viejos órdenes. Los movimientos disidentes opuestos al viejo orden en un comienzo nacionalistas y de izquierda, más tarde se tornaron islamistas, usaron de la violencia para alcanzar el poder y luego para sustentarse en él.

La sustentación en el poder ha sido la preocupación principal de la mayoría de los regímenes de la región islámica. Sea en una alianza entre el poder laico con el poder religioso local o bien en el establecimiento de un régimen clerical islámico, como en Irán o en el Afganistán de los Talibanes. La intolerancia implantada fue total invocando la ley islámica.

El Ayatollah Khomeini manifestó que la preservación del Estado Islámico era superior a la Ley Islámica. Ello significa que se puede violar diariamente la Ley Islámica en orden a preservar el Estado Islámico iraní donde el clero que encabezaba Khomeini no sufriera amenazas. En otras palabras, estaba significando que había que preservar a quienes detentaban el poder, es decir, al clero. Poder civil y religioso unidos.

Anteriormente se mencionó el caso de la condena a muerte del profesor y periodista iraní Hachem Aghajari, en noviembre del 2002, por haber “insultado a los profetas” y cuestionados los dogmas islámicos. Aghajari cuestionó que los musulmanes debieran seguir “ciegamente” a los líderes religiosos y abogó por la “renovación religiosa” en Irán. Ello se consideró una blasfemia, un cuestionamiento de los dogmas del Islam y un insulto a las divinidades islámicas. El tribunal lo condenó además a ocho años de cárcel y 74 azotes. La pena de muerte se hará efectiva después de cumplir las dos últimas penas²⁹.

Han existido regímenes políticos llamados modernos que se han fundado en viejas ideologías que adoptaron sus líderes políticos, dentro de un marco rígido de partido político único. Esta diversidad ideológica está sustentada además por un denominador común de esas ideologías que acomoda perfectamente a esos líderes: el despotismo o totalitarismo.

El ex régimen marxista de Yemen del Sur, el Ba'athista de Siria e Irak des-cansaron en la solidaridad de clanes y tribus sin encontrar dificultades de parte del clero³⁰.

²⁹ *El Mercurio*. 8 noviembre de 2002 y editorial del mismo periódico del 17 de noviembre.

³⁰ Bahey Eddin Hassan. Director del Instituto de Estudios para los derechos Humanos de El Cairo. *Islam & Justice*.

Qaddhafi, Sadam Hussein y otros convivieron con grupos islámicos. Se iniciaron con un lenguaje revolucionario y evolucionaron hacia la retórica islámica sin cambiar la naturaleza de sus regímenes. Igual lo hacen los tradicionales regímenes islámicos como las monarquías y los Emires que tratan de aparecer como aliados de liberales y laicos muchas veces formando frente contra grupos opositores islámicos.

Los movimientos islámicos. Radicalismo

A lo largo de toda la región islámica, pueblos con una muy rica tradición cultural, viven bajo regímenes diversos unidos por el vínculo de políticas represivas que niegan a sus pueblos los derechos más elementales. Esos seres humanos cuyos derechos les son negados, no ven un sistema alternativo como esperanza. Si miran su historia y alrededores sólo ven una herencia de abusos. Si miran fuera de la región, hacia las grandes potencias occidentales, las ven apoyando a los gobernantes opresores.

El resultado es desesperación, búsqueda de venganza, ruptura con los antiguos opresores. El caso más patético fue Irán cuyos líderes islámicos crecieron en odio en las cárceles del Shah y lo mismo sucede con muchos movimientos islámicos que al ser perseguidos y encarcelados sin juicios se radicalizan aún más (Abdol Karimn Lahidji, Presidente de la Liga para la Defensa de los Derechos Humanos en Irán, con sede en París).

También hay una cierta coincidencia entre Gobierno, clero y grupos islámicos para acallar a grupos opositores. Pretextos no faltaron ni faltan: amenaza comunista, subversión, acción de grupos minoritarios, designios imperialistas, lucha contra el enemigo sionista, necesidad de concentrarse en favor del desarrollo y, ahora, el terrorismo.

Movimientos islámicos que han llegado al poder en Irán y Sudán agresivamente han sostenido su derecho a desconocer las normas internacionales de derechos humanos invocando el Islam como fuente y justificación para hacerlo. Incluso han rotulado a quienes critican esa posición como apóstatas o enemigos del Islam, haciendo cualquier debate completamente imposible.

Al alero del tradicional despotismo, nuevos movimientos islamistas están gestándose prácticamente en todos los países musulmanes a medida que éstos aparecen en una clara aproximación con los países occidentales. Argelia hace pocos decenios, en las décadas posteriores a su independen-

cia, fue presentada como “modelo de conducta del Tercer Mundo”³¹. Hoy se debate bajo la acción subversiva islamista. Egipto, Siria, Túnez, Líbano, Pakistán, etc., están en la mira de los radicales. En todos ellos la acción radical de estos grupos ocasiona grandes preocupaciones.

Para un radical islamista, las normas del Derecho Internacional, los Derechos del Hombre que en Occidente están enraizado en la persona humana, no representan nada, no significan nada. Carecen de sentido para estos islamistas las prédicas tercermundistas sobre derechos en el nuevo orden. Para ellos el Derecho tiene sus raíces en El Corán y en la Sunna. Todo lo demás son simplezas, incluso traición.

Los islamistas pueden ser reformistas o revolucionarios, clandestinos o semiinstitucionalizados, violentos o pacíficos, de masas o de elite: su configuración dependerá en gran parte de la opción institucional y política de los Estados y de las relaciones que establezcan con los actores del campo religioso.

Representan un amplio abanico de categorías socio profesional y sus dirigentes surgen de círculos intelectuales y científicos. El islamista es generalmente un producto de la escolarización masiva, el hijo varón de una familia numerosa, más bien tradicionalista, modesta y virtuosa. Su éxito escolar es la piedra de toque de su drama; frustrado por no encontrar trabajo con su diploma, naufraga cuando aborda la universidad mixta occidentalizada”³².

Su configuración depende en gran parte de la opción institucional que se les presente. La variable geopolítica ilumina también ciertos aspectos del problema y explica a veces alianzas contra natura entre grupos shiítas y sunitas. Un ejemplo de estos islamistas revolucionarios fueron los Talibanes de Afganistán.

Hoy día, el pretexto de las elites gobernantes para tener el apoyo occidental es la lucha contra la amenaza que presentan los radicales islámicos fundamentalistas que si llegan al poder restringirían o anularían las libertades, los derechos de la mujer, la intelligentsia y anularían las posibilidades democráticas.

³¹ Bruno Étienne. *El Islamismo Radical*.

³² *Ídem*.

Indiscriminadamente se les cataloga también con la palabra terrorista, y su acción en contra de ellos ha pasado a ser una buena tarjeta de presentación de esos Gobiernos prooccidentales para recibir su ayuda, sostenerse en el poder y pasar por alto normas de derechos humanos, invocando el imperativo de combatir el peligro que representa para la sociedad el extremismo religioso. Occidente ha sido muy comprensivo con esos Gobiernos.

El resultado ha sido perpetuar la violación a derechos elementales bajo la amenaza que otros llegarían a cometer los mismos atropellos, pero con ánimo antioccidental.

Más allá del despotismo y el autoritarismo, es la falta de pluralismo otro aspecto más negativo de los sistemas políticos imperantes en la mayoría de los países islámicos. Muchos islamistas residentes en Occidente sostienen que no habrá un Islam genuino mientras no se acepte el pluralismo en el seno de cada sociedad.

Por otra parte, la politización del discurso sobre derechos humanos, su utilización y explotación por Gobiernos occidentales como instrumento de política exterior, ha deteriorado la confianza pública en ellos, llegando a ser considerados los derechos humanos como sinónimo de doble estándar, selectividad e imperialismo político y cultural. Ello favorece la posición de Gobiernos despóticos para mantenerse en el poder, sin contar que muchos de ellos se sustentan con apoyo occidental que los exime de cualquiera acusación en materia de derechos humanos.

En el Medio Oriente y más allá, algunos Gobiernos han calificado como “simpatizantes terroristas” a grupos pro derechos humanos. Con ello eluden los efectos de las posibles acusaciones de violaciones e instando a que estos grupos sean rechazados por parte de sus ciudadanos como elementos antipatrióticos. También muchos Gobiernos cínicamente explotan el lenguaje de los derechos humanos en un esfuerzo por aminorar sus políticas abusivas.

La democracia

Gran número de regímenes islámicos, sean los tradicionalistas Arabia Saudita o los Emires, los revolucionarios Irán, Sudán, Libia, Siria y otros más liberales como Egipto, Pakistán, Túnez, Qatar, Marruecos, también expresan temores ante la insistencia occidental en favor de la democracia.

Sostienen que ésta podría ser la puerta de entrada de influencias extranjeras que amenacen los sagrados valores del Islam que ellos han sabido resguardar a todo costo. Sin embargo, los grupos islámicos en oposición a la familia saudí o a la mayoría de los Emires son mucho más liberales que esos celosos guardianes del Islam.

El Presidente de Egipto aparece reelegido con más del 95% de los sufragios “libremente” emitidos con la complacencia internacional. Analistas internacionales sostienen que de haber una elección verdaderamente libre los movimientos islámicos egipcios proscritos alcanzarían una amplia mayoría de sufragios.

En síntesis, regímenes autoritarios se han mantenido en el poder sustentado en fobias, temores y abusos.

Muchos temen la comprensible popularidad de grupos radicales islámicos y usan estos temores como arma para acusar a esos islamistas como antidemocráticos y terroristas. Usan el subterfugio de que es preferible la situación actual, sin democracia, a un triunfo fundamentalista.

Pero no todo es despótico y totalitario. Hay casos como Malasia, donde existe un partido político – el Islámico – desde los años cincuenta cuando Malasia obtuvo su independencia que convive con partidos liberales y dan sostenimiento a un sistema de elecciones periódicas y a un sistema que mucho se acerca al democrático.

Turquía avanza hacia la consolidación democrática al amparo del Consejo de Europa y su aspiración a integrar la Unión Europea.

Kuwait, Jordania, Yemen, Baharein, Qatar, estando en diferentes etapas, están abriéndose hacia un proceso de liberalización política y social.

Pakistán, Bangladesh, Yemen y recientemente Indonesia han probado que es posible el funcionamiento de democracias dentro del mundo musulmán y la violencia política puede disminuir o eliminarse mediante reformas democráticas. Pakistán y Bangladesh han tenido destacados Primeros Ministros mujeres.

El Rey de Marruecos, Mohamed VI, junto con reiterar en agosto del 2003 que él era la única autoridad religiosa del país anunció el término de la legalidad de los partidos políticos de carácter religioso³³. El rey dispuso que

³³ *El Mercurio*, 16 de agosto de 2003.

“nadie podría servirse del Islam como trampolín para llegar al poder”. Para continuar en la vida política, los partidos no podrá hacer referencias públicas al Islam.

Por otra parte, el rey marroquí promulgó en 2003, una reforma al Código Civil, aprobado por el parlamento por unanimidad, que equipara los derechos de las mujeres a los hombres. Si bien éstos retienen la facultad de casarse hasta con cuatro esposas, reconoce a la mujer un estatus desconocido en el mundo islámico: no necesita permiso para casarse, puede negarse a aceptar un matrimonio impuesto por la familia, exigir compromiso escrito de fidelidad al marido, solicitar el divorcio en igualdad de condiciones que el hombre.

Estos movimientos en países musulmanes hacia una mayor apertura, una mayor liberalización y una mayor democratización en el funcionamiento de sus sistemas políticos no será una panacea a los ojos de las democracias occidentales que quisieran ver calcadas sus instituciones en otras latitudes, pero sí está marcando un camino hacia una síntesis a un sistema político intermedio rescatando los principales elementos de la institución democrática con la tradición islámica.

Conclusión

En otras culturas y civilizaciones habrá diferentes aproximaciones o percepciones para explicar y aplicar los derechos humanos, pero no será posible eludir los estándares básicos en los que descansa el carácter universal de ellos.

Si algunas sociedades islámicas han mostrado en el curso de los años su capacidad de interpretación de la Ley Sharia para adaptarla a circunstancias cambiantes, no debería ser entonces un problema para avanzar hacia una aproximación con las normas internacionales en materia de derechos humanos. Los ejemplos que se vayan produciendo deberían destacarse y colocar a esas sociedades como vanguardia del mundo moderno.

En el campo intelectual ya son muchos los tratadistas musulmanes que se encuentran preocupados por esta intolerancia clerical para analizar con un sentido moderno las disposiciones religiosas y las interpretaciones de las mismas que se hace en la Ley Sharia y en las costumbres del diario vivir.

Al parecer, no debería presentar un problema mayor de adaptación al mundo moderno. El problema no sería religioso, sería de los cleros locales que podrían sentirse amenazados en el control que doblemente tienen en la mayoría de los países islámicos: sobre una población completamente sumisa a sus dictados y sobre los gobernantes que los apoyan y cortejan a cambio de incondicionalidad y prebendas.

Los intereses que obstaculizan este camino son fundamentalmente cuatro: las oligarquías civiles, militares, religiosas y los intereses occidentales. Estos cuatro comparten la responsabilidad del futuro de los países islámicos. ■

PROCESO DE PACIFICACION Y DESARROLLO DE SUDAFRICA. MECANISMOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS Y POLÍTICAS DE DESARROLLO

RAFAEL ORTIZ NAVARRO*

Resumen

Análisis histórico crítico de los procesos transcurridos en ese país desde la primera colonización hasta las circunstancias actuales.

Abstract

Critical historical analysis of events that have taken place in that country from early settlements to current circumstances.

Antecedentes históricos preliminares

En 1652 el holandés Jan van Riebeck estableció un puesto de avituallamiento en el Cabo de Buena Esperanza para la Compañía de Indias Orientales en su ruta hacia el Oriente.

Durante los siglos xvii y xviii la pequeña Colonia del Cabo se fue extendiendo bajo soberanía holandesa. Los colonos, denominados boers (del vocablo “campesino”, en idioma holandés) se encontraron allí con pueblos primitivos, no propiamente de raza negra, sino que descendientes de los recolectores-cazadores (San y Khoi-Khoi) Al mezclarse con inmigrantes holandeses, dieron origen a la categoría racial de los “*coloured*”¹.

Para aliviar la escasez de trabajadores, fueron traídos esclavos de Indonesia, Madagascar e India. Sus descendientes de uniones con mujeres blancas también fueron clasificados como “*coloured*”.

* General (R) del Ejército. Oficial de Estado Mayor, Profesor de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia y de Geografía Militar y Geopolítica. Magister en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica. Actualmente se desempeña como investigador externo del Departamento de Investigación y Desarrollo de la Academia de Guerra del Ejército.

¹ Erik von Kuehnelt-Leddin. *Die falsch gestellten Weichen*. Köln, Graz: Ed. Böhlau Wien, 1985; p. 359.

A partir de 1688, la población europea se incrementó con la inmigración de hugonotes franceses, que huían de la persecución religiosa en su país.

Inglaterra ocupó el área de Buena Esperanza en 1797, durante la 4^{ta} Guerra anglo-holandesa, fundando la Colonia del Cabo. Los boers, descontentos con la administración inglesa, emigraron desde 1835 en marcha de caravanas de carros tirados por bueyes (treks) hacia el noreste, dando origen en sus nuevos asentamientos a la República de Sudáfrica o Transvaal – con capital Pretoria – y al Estado Libre de Orange. Durante su desplazamiento derrotaron a los pueblos Zulus y Xhosas de la guerrera raza Bantú, que marchaban en dirección contraria extendiendo sus tierras. La independencia de esas Repúblicas fue reconocida por Inglaterra².

En 1869, el descubrimiento de diamantes y oro en Transvaal atrajo a muchos extranjeros, principalmente británicos. El Presidente Krüger, de Transvaal, temiendo intentos de dominación por Inglaterra, restringió permisos de explotación a los británicos; una de las causas de la confrontación bélica subsiguiente, impulsada por Cecil Rhodes y círculos financieros londinenses.

Entre 1899 y 1902, Inglaterra derrotó a las Colonias de los boers y las fusionó con la propia, constituyendo en 1910 la Unión Sudafricana. La juiciosa política seguida por los Presidentes de la Unión respecto a la población de origen boer facilitó procesos de su reconciliación e integración con los británicos³.

Se estima notable el rápido éxito logrado en esta fusión; pese a la forma despiadada como se desarrolló la última fase del largo conflicto armado, en que ante la guerra irregular a que recurrieron los boers, Inglaterra ideó los campos de concentración para confinar a sus familias. Este tipo de instalaciones sería posteriormente muy utilizado por diferentes países durante el siglo xx que se iniciaba.

² Wolfgang Benz, Herrmann Graml. *Historia universal*. Tomo 36. México: Editorial SA, 1987.

³ <http://www.ikuska.com/Africa/Paises/sudafrica.htm> [consulta: 22.06.2006].

Período de discriminación racial y dominación por la población blanca

De la segregación racial al régimen del Apartheid

Sucesivas leyes segregacionistas fueron limitando los derechos de la población negra. Entre otras, mediante la “*Mines and Works Act*” de 1911 se impuso a ésta la obligación de realizar sólo trabajos inferiores; norma que, por lo demás, permitía a las empresas disponer de mano de obra barata y fue bienvenida por los sindicatos de blancos.

Con el “*Native and Land Act*”, cuya promulgación data de 1913, se destinó el 7,3% de la superficie de Sudáfrica a reservaciones para negros, prohibiéndoles adquirir terrenos fuera de esa zona.

Reaccionando ante la legislación discriminatoria nació, en 1912, el Congreso Nacional Africano (ANC), organización que durante sus primeros años procuró convencer pacíficamente, aunque sin éxito, a los gobernantes de la Unión Sudafricana de los inconvenientes que implicaba tan injusta legislación. Más tarde desarrolló un ala militar, el umKkonto we Sizwe (La Lanza de la Nación).

La segunda fuerza política de influencia entre los negros era el movimiento Inkatha, dirigido por el aristócrata zulú Buthelezi, cuyos seguidores eran predominantemente de esa etnia.

Huelgas ilegales de trabajadores negros y actos de protesta fueron reprimidos por el gobierno con métodos violentos. Después del término de la Segunda Guerra Mundial, se incrementaron estos conflictos en cantidad e intensidad.

La población blanca, preocupada del alarmante deterioro de la situación interna, pareció proclive a reaccionar con medidas más duras. De este modo favoreció en las elecciones al Partido Conservador de extrema derecha, presidido por el Dr. D.F. Malan, quien obtuvo una aplastante victoria.

En 1948, desde el Gobierno, el Dr. Malan fue autor del concepto de Apartheid y lo llevó a la práctica. Ya no se trataba sólo de discriminar razas en los procesos económicos; sino que también en la esfera privada (prohibición de matrimonios interraciales y separación en el uso de instalaciones públicas, incluyendo oficinas, medios de locomoción y, aun, baños).

Sudáfrica se separó del Commonwealth en 1961, adquiriendo la condición de República.

Los gobernantes que sucedieron a Malan acentuaron la legislación divisoria de razas, desarrollando teorías justificatorias. Sin embargo, introdujeron en las Reservas una limitada autogestión, origen de los casi autónomos Estados Bantú (“Homelands”) Transkei, Ciskei, Bophathatswana, Venda y Kwazulu, entre 1976 y 1981.

Progresivamente, se fue acentuando la resistencia negra bajo dirección del ANC. Las protestas se masificaron. Hubo un aumento en la militarización y acciones clandestinas de las organizaciones de resistencia. A través de su fusión en corporaciones mayores, los sindicatos fueron adquiriendo creciente poder de presión.

Cuando, en 1976, una demostración estudiantil en Soweto fue aplastada violentamente mediante uso de armas (alrededor de 250 muertos) los disturbios se extendieron por todo el país, que devino en una suerte de Estado Policial. Fueron prohibidas organizaciones y medios de prensa de negros, así como grupos blancos anti-Apartheid⁴.

Posteriormente, a través de Estados de Excepción, se incrementaron restricciones al derecho de reunión y se impuso censura a noticias de prensa que fueran estimadas de “contenido sensible”. Exhortaciones para liberar prisioneros políticos podían ser castigadas hasta con diez años de prisión.

A todo esto, ocurrió el 16 de septiembre de 1986 en Kinross – 100 km al este de Johannesburgo – la mayor tragedia en la historia de extracción de oro del país, con la muerte de 177 mineros a causa de un incendio.

Reacciones de la comunidad internacional

Las referidas medidas de creciente represión generaron, en países occidentales, reacciones adversas al gobierno sudafricano. Como sanción económica, los Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Europea acordaron, en septiembre de 1986, prohibir importaciones de hierro, acero y monedas de oro desde Sudáfrica.

Esta índole de sanciones fue dañando sectores claves de su economía.

En octubre del mismo año, en Ginebra, la vigésimo quinta Conferencia de la Cruz Roja Internacional aprobó, por amplia mayoría de votos, excluir de sus sesiones a la delegación sudafricana.

⁴ <http://www.saexperience.net/geschichte.html> [consulta: 29.06.2006].

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU condenó, a principios de 1987, a Sudáfrica por graves violaciones a los derechos humanos⁵.

Análisis del manejo de la crisis

En una prolongada etapa inicial, las autoridades sudafricanas se inclinaron por quebrar la resistencia negra al sistema del Apartheid acentuando solamente sus medidas represivas, renuentes a aceptar cualquier compromiso. En tal política inflexible eran apoyadas, sin reservas, por sus electores blancos – únicos con derecho a voto – exceptuando grupos muy minoritarios.

Desde la década de los 60, por iniciativa del Primer Ministro B.J.Vorster y en una primera acción favorable a la población negra – según se expusiera en un párrafo anterior – se otorgó a las Reservaciones de la etnia Bantú autonomía estatal; medida que contribuyó, temporalmente, a descomprimir la conflictiva situación al interior de la República.

Durante una etapa final, a partir de la década de 1980, al recrudecer expresiones de rebeldía de la población negra, cada vez más vigorosas y generalizadas, fue ostensible el fracaso de la represión como elemento básico de manejo de la crisis interracial. Como consecuencia, se vigorizaron en la población blanca corrientes de opinión favorables a procurar alguna solución de compromiso. En particular, los empresarios comenzaron a presionar al gobierno para que, modificando su rígida política segregacionista, lograra un levantamiento de las gravosas sanciones económicas internacionales impuestas a Sudáfrica.

Período de transición

Sucesión de hechos que jalonaron la extinción del Apartheid

Aquejado en su salud, el Presidente Botha optó por dimitir en febrero de 1989. Lo sustituyó el Ministro de Educación, Frederik de Klerk quien, aún cuando hasta entonces pertenecía al sector más duro del gobierno, reconoció el fracaso del Apartheid. Debido a esta convicción y captando, plenamente, los desastrosos efectos del embargo comercial, adoptó

⁵ Der Fischer. *Weltalmanach. Südafrika*. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag; 1988 y 2005; p. 513.

decisiones políticas que, progresivamente pero en tiempo relativamente breve, condujeron a la extinción del sistema de segregación racial.

En febrero de 1990, sólo pocos meses después de asumir el cargo, en un histórico discurso ante el Parlamento, anunció el fin del Apartheid, pronunciándose a favor de una Sudáfrica democrática.

A fines de 1990 indultó al líder del ANC Nelson Mandela, quien permanecía 27 años en la isla-prisión Robben Island, cumpliendo condena por acciones subversivas. Paralelamente, levantó la prohibición que regía para el funcionamiento de dicho movimiento político. Antes, a través de conversaciones secretas, el ANC había convenido con el gobierno en renunciar a la violencia y trabajar de consuno para una transición pacífica y una nueva Constitución.

Inicialmente, el proceso de acercamiento avanzó en forma poco fluida, debido a los intereses en juego. No sólo era necesario convencer a quienes se oponían a las reformas; sino que afrontar posiciones diferentes y pugnas de poder entre el ANC, controlado por la etnia Xhosa, y el Partido del pueblo Zulú llamado INKATHA que, en ocasiones, escalaron a acciones de terror en los townships. A tales enfrentamientos de raíz étnica se agregaron conflictos generacionales en esas poblaciones marginales. Con las siglas de APC (African People's Congress) o Azapo (Azania People's Organization) o como "gangs" o pandillas sin control, grandes grupos juveniles negros, incluyendo escolares, exigían el poder total tras sumisión de la población blanca, es decir, instaurar un "black power"⁶. Consideraban a Nelson Mandela como un "Uncle Tom", sumiso a los blancos⁷.

En el mes de junio de 1991 fueron derogadas las leyes sobre registro obligatorio de la población, radicación territorial por razas y propiedad del suelo; de manera que elementos esenciales de la política del Apartheid quedaban eliminados.

De Klerk tenía que enfrentar fuertes críticas de su propio Partido, el "National Party". Por ese motivo, decidió confirmar si contaba con el respaldo de la población blanca a su política, recurriendo a un plebiscito; en la consulta de marzo de 1992 alrededor del 70% del electorado se pronunció por continuar la vía de las reformas⁸.

⁶ Peter Scholl-Latour. *Schlaglichter der Weltpolitik. Die dramatischen neunziger Jahren*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1996; p. 119.

⁷ *Ibid.*

⁸ <http://www.suedafrika.net/Seiten/neuessa.html> [consulta: 20.06.2006].

Pese a un ambiente de agitación prevaleciente, las conversaciones entre el gobierno y el ANC fructificaron en la firma de una Convención para la Democratización de Sudáfrica que daba lugar a la creación de un Foro responsable de redactar la nueva Constitución hasta fines de 1993.

Tras la aceptación de una estructura federal del Estado, que otorgaba amplias facultades políticas a los gobiernos de cada región, se logró que el Partido INKATHA aprobara el texto constitucional provisorio de 1994 y participara en elecciones, a celebrarse en abril del mismo año. La aplicación del principio “one man one vote” anunciaba el amplio predominio de la población negra en sus resultados; pues constituía alrededor de 2/3 de los 30 millones de sudafricanos.

A Frederik de Klerk le fue concedido el Premio Nobel por su exitosa y arriesgada gestión, que logró terminar con un régimen injusto y anacrónico. Algunos lo calificaron como “héroe de la retirada”. También Nelson Mandela recibió tan honroso galardón.

Análisis del proceso en cuanto al manejo del conflicto interracial

Frederik de Klerk tuvo el mérito de reconocer que la situación interna sudafricana era insostenible, siendo perentorio terminar con el régimen de separación y discriminación de razas; así como decidir y ejecutar valerosamente las acciones consiguientes.

Su hábil manejo de la crisis evitó que ésta derivara en una catástrofe. Al liberar al líder nacionalista Nelson Mandela, irradió una potente señal al interior del país y a la comunidad internacional. Fue el punto de inicio de un proceso de término de la discriminación entre razas y de logro de su reconciliación. Hubo dos factores que facilitaron este manejo:

- La personalidad de Mandela quien, pese a su edad y larga experiencia carcelaria, mostraba una vitalidad notable, moderación, ausencia de odiosidades y, en general, verdaderas condiciones de estadista.
- La distensión Este-Oeste, que condujo al término de la Guerra Fría. En efecto, sólo cuando la Unión Soviética puso fin a su expansiva política en Africa, impulsando a Fidel Castro al retiro de sus fuerzas de Angola y, en conjunto con los Estados Unidos, diseñara en el Consejo de Seguridad de la ONU una fórmula para la independencia de Namibia, pudo arriesgarse De Klerk a emprender este difícil camino⁹.

⁹ Scholl-Latour, *op. cit.* nota 6; p. 99.

El nuevo gobierno inter-racial

Asunción de nuevos poderes del Estado

Las primeras elecciones libres, racialmente mixtas, en abril de 1994, otorgaron amplia ventaja al partido Congreso Nacional Africano (ANC), con el 62% de los votos (el 66% en 1996 y el 70% en 2004).

El 10 de mayo del mismo año asumió Nelson Mandela como Presidente. Instituyó una Comisión Constitucional para la redacción de una nueva Carta Fundamental, cuyo texto fue aprobado por el órgano legislativo en 1996, entrando en vigencia el 3 de febrero de 1997. Proclamó un Gobierno de Unidad Nacional, en el que también participó el Partido Nacional, principal conglomerado político de apoyo al régimen del “Apartheid”. Sin embargo, por razones no especificadas, este partido se retiró del Gobierno de Unidad Nacional en 1996, hecho adverso al espíritu de reconciliación reinante¹⁰.

La Constitución estableció como régimen de gobierno una República de corte presidencialista, miembro del Commonwealth; con un Parlamento de dos Cámaras: La Asamblea Nacional (cámara baja), cuyos 360 a 400 miembros son elegidos en votación directa, y un Consejo Nacional de las Provincias, integrado por 90 representantes. Las elecciones, tanto del Presidente como de los parlamentarios, se verifican cada 5 años.

El Presidente, que tiene las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, es elegido por la Asamblea Nacional.

Desde el 16 de junio de 1999 gobierna Thabo Mvuyelma Mbeki quien, a la vez, preside el ANC (266 parlamentarios), que es partido de gobierno, en coalición con el NNP (Nuevo Partido Nacional), el cual sólo cuenta con 28 representantes en la Asamblea Nacional. Mbeki fue reelegido en 2004 por un período de cinco años.

Comisión de verdad y reconciliación

Para permitir que Sudáfrica pudiera asumir su pasado dividido, se instauró en 1996 la “Comisión de Verdad y Reconciliación”.

¹⁰ Timothy Maseko. Ex embajador de Sudáfrica en Chile. “Una mirada hacia la primera década de la transición en Sudáfrica”. *Revista Diplomacia* 2004; 99.

El propósito fundamental de establecerla fue “investigar la verdad y, aún más, evitar la venganza y el escarmiento contra quienes resultaran responsables”. Todas las políticas y leyes tenderían a reforzar esa visión¹¹.

La Comisión funcionó desde el 15 de abril de ese año, con 17 miembros, bajo la presidencia del Arzobispo Desmond Tutu.

Desarrollo interno

Sudáfrica presenta notorios logros en los campos político y económico. En el área administrativa, fueron disueltas las 4 provincias de la anterior Sudáfrica (Provincia del Cabo, Natal, Estado Libre de Orange y Transvaal); a fin integrar los antiguos “Homelands” independientes y semiindependientes. Fueron reemplazadas por 9 provincias (Mpumalanga, Northern Cape, Limpopo, Eastern Cape, Free State, Gauteng, Kwazulu Natal, Northwest y Queen Cape).

Los sectores de Educación e Infraestructura social y global han recibido particular apoyo del gobierno, en procura de superar sus graves falencias que, sin embargo, aún subsisten.

El crecimiento económico anual ha sido en promedio del 2,8%, suficiente para enfrentar los aumentos de la población, pero no el incremento de la cesantía, que alcanza el 40%.

Así, pese a la estabilidad macroeconómica lograda y a las considerables inversiones estatales, no se han satisfecho las esperanzas de mejoramiento del nivel de vida de la mayoría de los habitantes. La extremadamente alta criminalidad genera descontento. En la población blanca crecen sentimientos de marginalización¹².

El Sistema de Defensa fue transformado con la integración, adaptación y desmovilización de las diferentes fuerzas guerrilleras, militares y paramilitares, que tenían sus propias culturas y tradiciones. Las nuevas Fuerzas Armadas, llamadas Fuerzas de Defensa Nacional de Sudáfrica (SANDF) se encuentran en vías de ser equipadas con material moderno, adecuado al entorno político nacional e internacional.

¹¹ Timothy Maseko, *op. cit.* nota 10.

¹² Stephan Kaussen. “Diez años después del Apartheid. ¿Sudáfrica como puente entre Europa y África?”. *Estudio de la Fundación SWP - Berlín*, 2004; 35 páginas (<http://www.swp-berlin.org/de/> [consulta: 22.06.2006]).

En las importaciones de material de guerra, el gobierno sudafricano ha desarrollado ampliamente y con éxito el sistema de *off set* o compensaciones industriales. Las negociaciones para el efecto son dirigidas por AR-MSCOR, empresa estatal responsable de comprar y vender todo material bélico y policial¹³.

Por otra parte, las empresas fabricantes de armamento locales, entre otras DENEL y OMC Land Systems, que cuentan con capitales ingleses y estadounidenses, están dotando de ciertos ítems a las SANDF y exportando principalmente helicópteros y vehículos blindados a países como Turquía o India y satisfaciendo pedidos específicos de EE.UU., Inglaterra y Canadá¹⁴.

Relaciones exteriores

TÉRMINO DEL AISLAMIENTO INTERNACIONAL

Desde fines de 1993 fueron levantadas las sanciones económicas que habían impuesto tanto la Unión Africana (OAU), como la ONU y Estados de la Unión Europea.

En 1994 quedó integrada Sudáfrica a la ONU, a la OAU, a la Comunidad Sudafricana para el Desarrollo (SADC) y al Commonwealth.

Durante los últimos años, “el país ha logrado avances en su interacción con el mundo. Firmó un Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea y estableció una relación de trabajo con los países desarrollados que integran el G-8 (...). Ha sido sede de varias reuniones a nivel internacional”¹⁵.

En el ámbito deportivo, Sudáfrica fue sede de la Copa de las Naciones Africanas (1995), y de las Copas Mundiales de Rugby (1996) y cricket (2003). Se ha anunciado que será sede de la Copa de Fútbol en 2010.

CONTEXTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR SUDAFRICANA

Se encuentra enraizada en Africa y en el Hemisferio Sur.

¹³ Nelson Haddad. “La Defensa y las compensaciones industriales: La experiencia sudafricana”. *Revista Diplomacia* 2002; 91.

¹⁴ Erika Gibson. “Year in review”. *Defense News* 2005.

¹⁵ Timothy Maseko, *op. cit.* nota 10.

Desde su reintegración a la ONU, Sudáfrica ha priorizado el multilateralismo y reconocido a las Naciones Unidas como principal organismo en esta esfera para asegurar la paz y seguridad como, también, en la promoción del desarrollo.

En síntesis, la Política Exterior se centra en el desarrollo socioeconómico, la gobernabilidad global, la consolidación de la Agenda Africana y la optimización de sus relaciones con los organismos internacionales y con los diversos países.

Como tema prioritario, está la lucha contra la pobreza.

Balance de la gestión de los gobernantes por armonizar a los ciudadanos y lograr mayor desarrollo

En los esfuerzos por avanzar hacia una mayor concordia interna, fue importante la contribución de la Comisión de Verdad y Reconciliación, establecida por Mandela; por haberse orientado efectivamente al logro de sus objetivos; priorizando el olvido y el perdón sobre afanes vengativos o de una eventual explotación político partidista de pretéritos hechos, propios de otra etapa histórica. Además, como verdadero estadista, Mandela se empenó por promover un clima de unidad, al evitar que la sociedad se fraccionara entre vencedores y vencidos.

Gestos amistosos hacia los pobladores blancos, iniciados en el ámbito deportivo, contribuyeron a la reconciliación y unidad.

Pese a notables éxitos políticos y económicos logrados, persisten ciertos factores de riesgo para la institucionalidad del país y en la esfera de las relaciones internacionales, como:

- Excesivo poder radicado en el Jefe de Estado y de Gobierno, que se conjuga con el dominio del Parlamento por el ANC, circunstancia que tiende a desvanecer la separación entre Partido y Estado.
- Falta de un sólido puente con Europa.
- Imperativo de elevar el nivel de vida de la población.

Bibliografía

Libros

Wolfgang Benz, Herrmann Graml. *Historia universal*. Tomo 36. México: Editorial SA, 1987.

Der Fischer. *Weltalmanch. Südafrika*. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 1988 y 2005.

Peter Scholl-Latour. *Schlaglichter der Weltpolitik. Die dramatischen neunziger Jahren*. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt, 1996; p 119.

Erik von Kuehnelt-Leddhin. *Die falsch gestellten Weichen*. Köln, Graz: Böhlau Wien, 1985.

Otras publicaciones

Erika Gibson. "Year in review". *Defense News* 2005.

Nelson Haddad. "La defensa y las compensaciones industriales: La experiencia sudafricana". *Revista Diplomacia* 2002; 91.

Timothi Maseko. "Una mirada hacia la primera década de la transición democrática en Sudáfrica". *Revista Diplomacia* 2004; 99.

Fuentes electrónicas

Stephan Kaussen. "Diez años después del Apartheid. ¿Sudáfrica como puente entre Europa y Africa?". *Estudio de la Fundación para Ciencias y Política de Berlín*, 2004; 35 páginas (<http://www.swp-berlin.org/de/> [consulta: 22.-6.2006]).

<http://www.ikuska.com/Africa/Paises/sudafrica.htm> [consulta: 22.06.2006].

<http://www.saexperience.net/geschichte.html> [consulta: 29.06.2006].

<http://www.suedafrica.net/Seiten/neussa.html> [consulta: 20.06.2006]. ■

ARTE Y CULTURA

TOROS: CREATIVIDAD CONJUNTA DE PICASSO Y NERUDA

GABRIEL BARROS OSSA*

Resumen

El tema sobre los Toros y el mundo que los rodea unió la creatividad de dos genios: Picasso y Neruda.

Abstract

The theme based upon bullfighting and the world that surrounds it, united the creativity of two geniuses: Picasso and Neruda.

En torno a la tauromaquia se unen el talento compartido entre el gran pintor español Pablo Picasso (1881-1973) y el inolvidable poeta chileno Pablo Neruda (1904-1973).

Antecedentes

La Fundación Itaú ha editado una carpeta numerada que consiste en un portafolio realizado en el taller de encuadernación de la Universidad de Chile bajo la dirección de Ramón Díaz. Se ha usado tela italiana chantún tipo armani color rojo y para las solapas osnaburgo español color crudo.

Para los grabados se ha utilizado el estudio Digitalgravura, a cargo de Antonio Bascuñán, en base a papeles franceses Canson para 325 ejemplares y Velin D'Arches para los primeros 25 ejemplares. Las dimensiones de cada grabado corresponden a aquellas que tienen los originales (aprox. 510 x 660).

Manuel Basualto ha sido el encargado de supervisar esta excepcional obra artística y advierte “No dejo de mirar la luz negra del TORO, sin temor a encandilarse, solo sin miedo se puede adivinar el nacimiento del relámpago, el torrencial filo de la carnada. Entonces sabrá que ha llegado la hora, de enfrentar a su propio Minotauro, sólo así saldrá renacido. Picasso y Neruda están mirando, sonríen como niños”.

* Profesor de la Academia Diplomática “Andrés Bello”. Crítico de Arte.

Esta reedición facsimilar de Toros se basa en la edición original realizada en París en 1960 y se enmarca en la tradición de los llamados “Libros de Artista” en los cuales, en bellas ediciones, dialoga el universo creativo de artistas plásticos y poetas.

Boris Buvinic, Vicepresidente de la Fundación Itaú expresa que “El libro que hoy presentamos, recoge el diálogo entre el pintor y el poeta, que adquiere una máxima expresión de sensibilidad y talento, en esta obra única. Es por ello que, con gran satisfacción y orgullo, hemos decidido llevar a cabo este ambicioso hito editorial y artístico, con el cual iniciamos las actividades de Fundación Itaú en Chile”.

La coordinación eficiente, la planificación controlada y la mirada atenta de Carolina Bueno, Gerente de la Fundación Itaú han contribuido decisivamente en la feliz materialización de este suceso artístico de relevancia, como también en otros proyectos de carácter social.

Un elemento indispensable para materializar la edición de esta magnífica carpeta ha sido el apoyo del Comité de Donaciones Culturales. Su Secretario Ejecutivo, el Abogado Oscar Agüero Wood, es una personalidad que ha puesto al servicio de la entidad su profesionalismo, seriedad, constancia y severo control para que se apliquen con absoluto rigor las condiciones propias que se han fijado con criterio de difusión cultural y que excluyen la eventual comercialización de los textos patrocinados por la entidad antes mencionada.

Las obras

A simple vista, para el ojo medianamente entrenado, es posible detectar las cualidades de Picasso, uno de los más eximios dibujantes del siglo xx: la certeza, la plasticidad, el desenfado y la pericia del trazo para patentar su enfoque del entorno y la simbología iconográfica del mundo taurino.

El creador recurre a la síntesis poderosa que sólo un talento de su magnitud puede lograr. La línea simple y sinuosa sigue una coordenada plena de ritmo, dramatismo contenido, arrojado descriptivo y atmósfera adecuada lograda con la eficacia apoyada en un mínimo certero de recursos plásticos.

De los 15 grabados de una calidad pareja es necesario destacar, por ejemplo: “Picador et femme”, donde el atavío femenino contrasta con el traje sólo delineado del torero y se completa con una anciana en tono os-

curo que recuerda a los personajes goyescos; “Le Picador attablé”, donde capta magistralmente al Picador a caballo provocando al toro que se prepara para embestir y la sombra, a una cierta distancia, de una figura humana esbozada. “Scène de Corrida” es simplemente una demostración de lo que puede denominarse como clase maestra de síntesis de composición y descripción del lugar donde ocurre el enfrentamiento entre el hombre y la bestia y así sucesivamente, la voluptuosidad de las diversas “danseuse” que aparecen en algunas obras; el apunte sarcástico del contraste entre la juventud y la vejez femenina; escenas de corridas de toro; la elegante entrada del picador y los pasos de capa.

El espectador interesado puede concurrir a la sala de exposiciones del Banco Itaú, ubicada en Apoquindo, para apreciar “in situ” esta gran colección.

Pablo Picasso es considerado por muchos, entre ellos el que escribe este artículo, como el máximo animador de la renovación plástica en las artes visuales del siglo xx, convirtiéndose en mito mientras vivía y ejerciendo una influencia decisiva en las generaciones de creadores contemporáneos y posteriores a él.

Por su parte, Pablo Neruda, seudónimo de Neftalí Reyes, fue uno de los más brillantes poetas nacionales, de innegable proyección internacional y autor de *Crepusculario*, *Veinte Poemas de amor y una Canción Desesperada*, *Alturas de Machu-Pichu* y otras obras de enorme contenido como *Canto General*, *Residencia en la Tierra*, *Odas Elementales* y *Estrotravagario*. Recibe el Premio Nobel de Literatura en 1971, culminando una trayectoria que lo ubica en el Olimpo de los vates universales.

Fue además Senador (1945) y Embajador en Francia (1970-1972).

Su obra global se inscribe dentro del Modernismo.

Un conocedor de su obra como es Hugo Montes lo describe como un creador que pertenece a un mundo independiente, un cosmos que se autoabastece y que tiene un lenguaje franco, singular y muy definido. Emplea nombres propios que luego irán revistiendo un carácter más genérico, es la palabra hermética del poeta residenciario, bien a través de la frase dura del castigo o del vocablo trascendente que todo lo transforma en cristal. Representa lo telúrico, la sensualidad de vida y se deja embelesar por la palabra, bebe en su honor y asegura que ella nació en la sangre, creció en el cuerpo, palpitando y voló con los labios y la boca.

Los versos de Neruda en TOROS están concebidos como un contrapunto entre la historia trágica de la España de los tiempos de su guerra civil y los atributos propios del animal que se convierte, bajo este prisma, en el portador de la esperanza.

“La tierra se agrietaba
y allá en la grieta los muertos,
un muerto en cada grieta:
y no llovía,
pero no llovía.
De pronto salió una luz roja
como el cuchillo del asesino
y esta luz se extendió desde Alicante,
se encarnizó en Somosierra.
Las cúpulas parecían geranios.
¿Qué pasa? Preguntaban.
Y en medio del temor
entre susurro y silencio
alguien que lo sabía
dijo: “Esa es la luz del Toro”. ■

